

3 Hotet från öst

3.1 Sovjetunionen och Norden

För Sovjetunionen var Norden vid slutet av 1960-talet inte något prioriterat område. Mot bakgrund bl.a. av de spända relationerna till Kina var en förbättring av relationerna till väst, och särskilt fortsatt avspänning gentemot den andra supermakten, de viktigaste prioriteterna för den sovjetiska utrikespolitiken. På den europeiska scenen var det för Moskva av vikt att få principen om status quo efter andra världskriget befast, och att få till stånd en europeisk säkerhetskonferens för detta ändamål. Vägen dit låg via de stora fördragsverken rörande Tyskland och Centraleuropa, och Norden låg i detta perspektiv vid sidan av.

3.1.1 Allmänt

Den ökade militära betydelse som Nordområdena (med Nordområdena menas här norra Norge, Sverige och Finland, och angränsande havsområden i Norska havet och Barents hav), senare under 1970-talet skulle komma att få hade ännu vid slutet av 1960-talet inte börjat göra sig gällande. Norden var "den glömda flanken". Moskvas intresse vid denna tid var av allt att döma att bevara Norden som ett lågspänningsområde. Sällan gjorde sovjetledningen uttalanden om Norden eller frågor som rörde de nordiska länderna, och i den sovjetiska pressen var ämnet vid denna tid sparsamt förekommande. Det ansågs dock i det sovjetiska utrikesministeriet att en "aktivisering" av Nato i de nordliga medlemsländerna Danmark och Norge pågick.¹

Genom sin geografiska position var det ofrånkomligt att Norden drogs in i den globala öst-västkonfrontationen, och även om området inte låg i centrum för supermakternas intresse är det i

¹ Promemoria 1970-06-10, Skandinaviska avdelningen vid det sovjetiska utrikesministeriet.

detta perspektiv som Sovjetunionen under det kalla kriget betraktade Norden, alltså som en i första hand militärstrategisk angelägenhet. Moskvas grundläggande strategiska intresse torde i mycket ha varit av defensiv militärstrategisk natur, mot bakgrund av Natos fördelaktiga positioner vid Östersjöutloppen och i norr.² Inte minst Nordens geografiska närhet till flera av Sovjetunionens viktigaste militära och ekonomiska områden torde ha bidragit till en känsla av sårbarhet.

Under andra världskriget och fram till 1950-talet låg den främsta källan till sovjetiska säkerhetsbekymmer i hotet mot Leningrad.³ I takt med att de ubåtsbaserade kärnvapnen blev en väsentlig del av supermaktens slagstyrka började Murmanskbaserna gradvis anta allt större betydelse. Då kom uppmärksamheten att riktas mot Nordnorge, Svalbard och utfarterna från Kolahalvön.⁴ Också Island och Grönland berördes. Därmed kom den sovjetiska försvarsperimetern att genom den militära, tekniska och strategiska utvecklingen skjutas längre norrut och västerut.

Det nordiska säkerhetspolitiska mönstret kan sägas ha etablerats under 1950-talet i och med att Finlands säkerhetspolitiska grundkurs slagits fast genom VSB-fördraget, Sovjetunionen hade lämnat Porkkalabasen och Danmarks och Norges Natomedlemskap etablerats med de begränsningar som gällt alltsedan dess, och den svenska neutralitetspolitiken lagts fast.

Detta mönster hade i viss utsträckning kommit till genom sovjetiskt agerande. Förutom den uppenbara sovjetiska rollen i utformningen av den finska säkerhetspolitikens grunddrag var det ju också beaktande av sovjetiska positioner som medverkade till de norska och danska Natoförbehållen. Detta förhållande bidrog till att Sovjetunionen ansåg sig ha legitim rätt att kritisera vad som uppfattades som avvikelser från baspolitiken – ett synsätt som självfallet tillbakavisades av Danmark och Norge, som betraktade dessa förbehåll som ensidiga utfästelser.⁵

Om mönstret var givet var det dock ingen idealisk lösning ur sovjetisk synvinkel. Den självklara målsättningen för Moskva var att politiskt och militärt så långt möjligt minimera Nato:s in-

² "Reflexioner kring sovjetiska strategiska intressen i Norden", L-G Engfeldt, 1984-06-26. Huvudavdelning 1, 100/Säk, Försvarets forskningsanstalt. Promemorian finns även bifogat

"Sammanträde med säkerhetspolitiska samrådsgruppen", 1986-01-13, HP 1 Er, UD:s arkiv.

³ Berner, Ö. 1985. *Sovjet & Norden: samarbete, säkerhet och konflikter under femtio år*. Stockholm: Bonnier Fakta. s. 54.

⁴ Ibid.

⁵ "Några huvuddrag i Sovjets syn på Norden", P Osvald, 1984-09-19, HP 1 Er, UD:s arkiv.

flytande och förbättra sina egna positioner i området. Den sovjetiske utrikesministern Gromyko förklarade för utrikesminister Karin Söder år 1978 att enligt hans uppfattning Danmarks och Norges Natotillhörighet var en anomali och ett historiskt misstag. Det verkliga mönstret ur sovjetisk synvinkel var de fyra nordiska ländernas neutralitet, som under mellankrigstiden.⁶ Denna syn låg också bakom den sovjetiska negativa inställningen till förslaget om det Skandinaviska Försvarsförbundet.

Moskva accepterade emellertid det nordiska mönstret sådant det utvecklats, och honorerade också explicit den norska och den danska baspolitiken. Samtidigt sökte man på olika sätt förhindra att Nato:s inflytande ökade i Danmark och Norge, och man uttryckte sig positivt till alla nordiska tankar och åtgärder som befäste distansen till Nato. När tillfälle gavs sökte Moskva försiktigt flytta fram sina positioner. Därvid tog man sällan några risker – tvärtom visade man i vissa fall vederbörlig återhållsamhet. Ett exempel på detta var att det konventionella sovjetiska försvaret på Kolahalvön i stort sett bibehölls kvantitativt på oförändrad nivå.⁷

Nordens ökade militärstrategiska betydelse under 1970- och 80-talet innebar dock väsentliga förskjutningar i bilden. Flygets ökade räckvidder, Nordflottans tillväxt och dess strategiska vikt, samt Östersjöflottans relativt minskade betydelse förändrade de militärstrategiska förutsättningarna ur sovjetisk synpunkt. Denna utveckling hade i huvudsak två konsekvenser för Sovjetunionens syn på Norden: försvaret av Murmanskbasen och nödvändigheten av fri passage ut till Atlanten ökade intresset för Norges allianspolitik och militära dispositioner, och den strategiska betydelsen av Kolahalvön ledde till en närmare koppling mellan skeenden i Central-europa och Nordeuropa.⁸

Detta ökade intresse för Norge tog sig uttryck i hårt motstånd mot t.ex. det norska beslutet om förhandslagringen. Moskva befarade sannolikt att sådana åtgärder på sikt skulle kunna leda till en politisk urholkning av baspolitikens restriktioner, och man följde noga avvikelser i exempelvis Nato:s övningsmönster som skulle tyda på en sådan erosion. Detsamma gällde gentemot Danmark, och Moskva reagerade exempelvis skarpt då västtyska plan landade på Bornholm år 1984. Enligt sovjetisk uppfattning hade Danmark redan år 1946 förbundet sig att inte tillåta utländsk militär

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

⁸ Ibid.

på ön. Den danska uppfattningen var att några löften aldrig avgivits, men man iakttog i praktiken denna begränsning. Ett annat exempel är att man på sovjetisk sida noga följde debatten om kryssningsmissilerna.

Också Nordens ökade ekonomisk-strategiska betydelse bidrog till att öka det sovjetiska intresset för regionen. Olje- och gasfyndigheterna i Norska havet och Barents hav drog med sig en rad havsrättsliga problem, särskilt med Norges ekonomiska zoner, delningslinjer, fiskezoner och Svalbards status. På sovjetisk sida visade man ett intresse av att undvika drastiska åtgärder i dessa frågor, som skulle ha kunnat leda till ytterligare ökad Natonärvaro.

3.1.2 Sovjetunionen och den nordiska balansen

Sovjetunionen godtog aldrig begreppet den nordiska balansen. Skälen till detta var belysande för den sovjetiska synen på Norden i allmänhet. Ett godkännande av begreppet skulle ha inneburit en accept av Danmarks och Norges Natomedlemskap, och implicerat att det rådande läget i Norden var värt att slå vakt om. Termen nordisk balans sades syfta till att skyla över de reella faror som Nato:s aktivitet i Nordeuropa utgjorde. Det ifrågasattes också om man kunde tala om en balans när tre av länderna var med i Nato och de två andra stod utanför båda blocken. Man såg heller ingen parallellitet i kopplingarna mellan å ena sidan de nordiska Natoländerna och Nato, och å andra sidan relationen Finland-Sovjetunionen, eftersom det aldrig existerat något militärt samarbete mellan dessa båda länder.

Tveksamheten till begreppet den nordiska balansen – som ju för övrigt också fanns på svensk sida – föranledde dock inte Moskva till att under den senare delen av det kalla kriget aktivt verka öppet för att rubba denna balans. Under Chrusjtjovtiden hade förhållandet härvidlag varit annorlunda och den frispråkige Chrusjtjov inte dragit sig för att förmana de skandinaviska Natomedlemmarna att inte provocera sin mäktige granne. Neutralitet borde vara modellen för dessa stater (jfr Gromyko) och det neutrala Sverige borde i sin tur bättre odla sina förbindelser österut.⁹ Under Brezjnevtiden blev tonen mer lågmäld, även om undertonen var densamma, och det kan noteras att trots att Sovjetunionens militära styrka ökade dramatiskt både globalt och regionalt under 1960- och

⁹ Berner, *Sovjet & Norden*, s. 145.

70-talen, så medförde detta inte då något ökat tryck på de nordiska länderna att ändra sin politik. Snarare ledde detta till en mer avspänd attityd till status quo, kombinerad med vaksamhet så att inte läget försämrades.¹⁰ Samtidigt sköts de militära positionerna framåt där så var möjligt utan konflikt.

Synen på Norden som ett lågspänningsområde höll i sig till andra hälften av 1970-talet. Därefter slog förbistringen i det internationella klimatet igenom också i relationerna mellan Sovjetunionen och nordiska länder, med en skärpning av den sovjetiska kritiken mot Norge och Danmark, men också med tydligt uttryck i de svensk-sovjetiska kontroverserna i ubåtsfrågan. Det säkerhetspolitiska läget i Norden fortsatte dock att präglas av stabilitet och bedömningen på svensk sida var att Sovjetunionen hade ett fortsatt intresse av att inte rubba det säkerhetspolitiska mönstret i Norden.¹¹

3.1.3 Synen på en kärnvapenfri zon i Norden

Frågan om en kärnvapenfri zon i Norden kom att alltsedan slutet på femtiotalet inta en framträdande plats i den sovjetiska synen på det nordiska området. Sovjetiska framställningar till Danmark och Norge vid denna tid syftade till att påverka dessa länder att avstå från att acceptera amerikanska erbjudanden om att placera ut kärnvapen på sina territorier. Denna politik kan också sägas ha lyckats, även om både danskar och normän var noga med att inte ge Sovjetunionen någon ”droit de regard”, dvs. någon möjlighet att närmare granska hur detta i praktiken uppfylldes.

På sovjetisk sida såg man också en kärnvapenfri zon i Norden som ett första steg mot områdets neutralisering, skrev Izvestija redan år 1959.¹² Alltsedan dess framställde den sovjetiska propagandan konsekvent målet som att avskaffa den möjlighet att i krig begära Natoinsats med kärnvapen som de norska och danska regeringarna förbehållit sig. Moskva drev en linje som gick ut på att de nordiska länderna inbördes skulle förhandla om vad som i praktiken var en uttunning av Norges och Danmarks Nato-medlemskap, samtidigt som man höll öppet vilka inskränkningar i sin egen handlingsfrihet man eventuellt kunde tänka sig.

¹⁰ Ibid.

¹¹ ”Sovjetunionen och nordeuropa”, S Carlsson, 1985-07-31, HP 1 Er, UD:s arkiv.

¹² ”Reflexioner kring sovjetiska strategiska intressen i Norden”, L-G Engfeldt, 1984-06-26. Huvudavdelning 1, 100/Säk, Försvarets forskningsanstalt.

Vidare antydde från sovjetisk sida ett intresse att utforma en zongaranti på ett sådant sätt att man erhöll ett visst inflytande över de nordiska ländernas säkerhetspolitik. Man förslog också förbud av transit av kärnvapen genom medlemsstaternas vatten och luft- rum, något som var riktat inte minst mot kryssningsrobotarna. Man ville dock inte inskränka sovjetiska fartygs rätt att gå genom Östersjöutloppen. Geografiskt ansåg man länge att även Island, men kanske också Grönland och Färöarna, borde ingå i en zon, samtidigt som man länge hävdade att sovjetiskt territorium inte borde ingå i ett zonarrangemang.

Från och med år 1981 ställde man dock i utsikt åtgärder som kunde bli "väsentliga" även beträffande Sovjetunionens eget terri- torium, och år 1983 förklarade man sig beredd att också diskutera en kärnvapenfri status för Östersjön, något Moskva dittills motsatt sig. Dessa positionsförändringar måste ses i ljuset av den tilltagande uppmärksamhet som frågan vid denna tid var föremål för i de nordiska länderna, och alltså ett sätt att hålla diskussionen levande, väl medveten om motståndet i de nordiska Natoländerna, utan att för den skull frågan om egna eftergifter på allvar aktualiserades.¹³

Den sovjetiska positionen var i mitten på åttiotalet i grova drag att Sovjetunionen var berett att 1) garantera zonens status, 2) granska frågan om vissa – därtill väsentliga – åtgärder avseende sitt eget territorium som angränsade till den framtida zonens territorium, och 3) med intresserade parter (som tolkades som fler än de nordiska) diskutera frågan om att ge Östersjön kärnvapenfri status.¹⁴

3.1.4 Östersjöns roll i ett sovjetiskt perspektiv och den sovjetiska Östersjöpolitiken

För Sovjetunionen var Östersjön av stor betydelse i en rad av- seenden. Militärstrategiskt var Östersjön en del av en inre försvars- perimeter. Andra världskriget hade demonstrerat Leningrads utsatta läge och sårbarhet. Ett dylikt hot mot Unionens näst största stad fick inte tillåtas uppkomma igen. Vidare var Östersjön av betydelse som flankskydd vid operationer i Centraleuropa, som vital underhållsled för där opererande stridskrafter samt som

¹³ Ibid.

¹⁴ "Komissarovs artikel i Mezjdunarodnaja Zjizn nr 6, 1985", T Bertelman, 1985-06-28, HP 1 Er, UD:s arkiv.

underhålls- och övningsområde för Östersjömarinen och Norra marinen.

Man hade under årtiondena efter kriget metodiskt byggt upp en marin dominans i Östersjön. I takt med Nordområdenas tilltagande betydelse koncentrerades emellertid uppbyggnaden till den Norra marinen, och Östersjömarinen blev den relativt sett kanske lägst prioriterade av de fyra sovjetiska flottorna. Övervikten över Nato var fortfarande betydande, främst beträffande ytfartyg, men även på ubåtssidan, i vart fall numerärt. Om man däremot lade samman de svenska flottstyrkorna med Nato:s, ändrades balansen.

I Östersjön bibehölls den äldre ubåtsflottan, och enheter som tjänat ut på världshaven ombaserades dit, som t.ex. de sex kärnvapenbärande Golfubåtar som år 1976 började patrullera i Östersjön. Enheter ur Östersjömarinen kunde också under vissa förutsättningar ha uppgifter utanför Östersjön, vilket underströk betydelsen av Östersjöutloppen.

Den långsiktiga strategiska betydelsen av Östersjöutloppen för Sovjetunionen låg inte minst i att kunna utnyttja basresurserna i Östersjön, där bl.a. 70 procent av den totala reparationskapaciteten var lokaliserad. Denna faktor ansågs ha mer begränsad betydelse i en första fas av en konflikt, men skulle å andra sidan ha blivit viktigare med tiden.¹⁵ Behovet att kunna förena Norra marinen och Östersjömarinen kvarstod i och för sig, men hade sannolikt fått mindre vikt i ljuset av Norra marinens expansion.

Den sovjetiska Östersjöpolitiken hade som grundläggande målsättning att omvandla Östersjön till ett "mare clausum" där endast strandstaterna skulle ha rättigheter och beslutanderätt. Utspelet om ett "fredens hav" på 1950-talet syftade sålunda ytterst till att utestänga andra än strandstaternas örlogsfartyg från Östersjön. Man önskade inte ha några konkurrenter i Östersjön, och redan före krigsslutet hade man till de allierade framkastat tankar om Kielkanalens internationalisering samt gjort antydningar om medinflytande i kontrollen av Östersjöutloppen. Under hela det kalla kriget fortsatte man att så långt som möjligt minimera Nato:s inflytande och förbättra sina egna positioner i området, dock utan att provocera fram någon kris, hela tiden agerande med viss försiktighet, och med ett stort mått av respekt för status quo.

Östersjöutloppens strategiska relevans minskade mot slutet av 1960-talet i takt med att de sovjetiska örlogsflottans ytfartyg utan

¹⁵ "Reflexioner kring sovjetiska strategiska intressen i Norden", L-G Engfeldt, 1984-06-26. Huvudavdelning 1, 100/Säk, Försvarets forskningsanstalt. s. 25.

markbaserat eller hangarfartygsbaserat flygunderstöd skulle ha svårt att verka effektivt i Atlanten mot Nato:s försörjningslinjer från Amerika till Europa. Även om Sovjetunionen hade kontrollerat de danska sunden skulle det ha varit av begränsat strategiskt värde om Sydnorge hade befunnit sig under Nato:s kontroll. Om däremot väst hade fått tillgång till sunden, skulle operationella förutsättningarna i Baltikum radikalt ändras.

De för en Warszawapaktsoffensiv strategiskt vitala transportlederna genom södra Östersjön, som med oförändrade maktförhållanden i Östersjön endast skulle ha kunnat störas av den numerärt begränsade västtyska ubåtsstyrkan, skulle i ett sådant nytt läge ha blivit utsatt för omfattande västliga operationer, och än mer så om Nato kontrollerade eller samverkade med Sverige. En västmaktsoffensiv mot Berlin och österut skulle kunna bli möjlig och framgångsrik om kontrollen av södra Östersjön hade hamnat i västmakternas händer genom att väst med kontroll av de danska sunden kunde bygga upp en överlägsen flott närvaro i Östersjön och därmed ge nödvändigt understöd och logistik till Nato:s markoperationer och även möjliggöra en västlig offensiv mot Berlin och österut.

Den sovjetiska Östersjöflottan var visserligen som nämnts numerärt imponerande men kvalitativt var den, som president Jaruzelski framhållit i samtal, den svagaste av Sovjetunionens fyra flottor ("en före detta flotta"). Med andra ord om Östersjöutloppen hade ringa offensivt värde för Sovjetunionen var deras defensiva betydelse vital och av direkt betydelse för framgångsrika markoperationer i Europa.

I svenska överväganden, bl.a. i anslutning till diskussionerna om ubåtsintrången på svenskt territorium, ignorerades dessa för omvärlden tämligen uppenbara faktorer av betydelse för den övergripande strategiska bilden i Östersjön i stort sett till dess Ubåtsutredningen betonade vikten av att se Sovjetunionens och västallierades fredstida operationer i Östersjön i ett större strategiskt sammanhang.¹⁶

¹⁶ Ubåtsutredningen (SOU 2001:85) betonade vikten av att se Sovjetunionens och västallierades fredstida operationer i Östersjön i ett större strategiskt sammanhang.

3.1.5 Sovjetisk syn på Nordområdena

Den militärstrategiska utvecklingen omvandlade Nordatlanten och Nordområdena från ett lågspänningsområde till ett område där supermakterna intensivt konkurrerade med varandra. Sovjetunionen byggde kraftigt upp sina flottstyrkor i området under 1960- och 70-talen och utvidgade sålunda sitt inflytande i Norska havet. Sovjetunionens främsta intresse i detta område ansågs allmänt vara att skydda sina robotbestyckade ubåtar och det utomordentligt viktiga Kolaområdet. Denna defensiva uppgift kunde naturligtvis i ett givet läge få en offensiv karaktär i form av hot mot sjöförbindelserna över Atlanten och bekämpning av västs offensiva ubåtar och hangarfartygsgrupper i Nordatlanten. Ur sovjetisk synvinkel var det av vikt att som minimum kunna hindra motståndaren från att tränga över det permanent isfria havsområdet mellan Norge och Björnön, samt att försvara sovjetiskt territorium mot flyg-angrepp från hangarfartyg.

För att Sovjetunionen på allvar skulle kunna hota Nato:s transportleder över Atlanten bedömdes i väst att sovjetisk tillgång till norska flygfält skulle vara en viktig fördel. Dessa ansågs vitala för den som ville kontrollera luftrummet över Norska havet och Nordatlanten. De sovjetiska flygstridskrafterna på Kolahalvön förstärktes under 1970- och 80-talen, men attackflyget syntes främst vara avsett för angrepp i närområdet. De sovjetiska markstyrkorna i området hade samma numerär under två årtionden.¹⁷

Analyserna av Norska havets strategiska betydelse och Nordnorges militära värde för Sovjetunionen måste sägas ha varit osäkra. Det rådde olika uppfattningar ifråga om huruvida de sovjetiska intentionerna gentemot Norge var enbart defensiva och syftade till att hindra att området utnyttjades för fientlig strategisk verksamhet, eller om de var offensiva och syftade till att uppnå kontroll över den norska kusten. Som bevis för den senare tesen hänvisades ofta till uppgifterna om ubåtskränkningar i Norge. Där, liksom i Sverige med undantag av U137-strandningen år 1981, lyckades man dock aldrig föra i bevis att sovjetiska kränkningar verkligen förekommit, även om misstankar därom kvarstod.

¹⁷ Berner, *Sovjet & Norden*, s. 130 ff.

3.1.6 Gorbatsjovs Nordenutspel år 1987

I ett tal i Murmansk år 1987 framförde generalsekreterare Gorbatsjov ett antal förslag om utvidgat och fördjupat samarbete mellan Sovjetunionen och de nordiska länderna. Vissa av förslagen riktade sig även till andra stater på det norra halvklotet. Under premiärminister Ryzjkovs besök i Sverige några månader senare, i början av år 1988, gjordes vissa kompletteringar och förtydliganden från sovjetisk sida.

Förslaget innebar ett sexpunktsprogram avseende utvecklingen i norra Europa och i det arktiska området. Det tog upp inte bara militärpolitiska frågor, som den nordiska kärnvapenfria zonen och de marina rustningarna, utan också en rad frågor rörande bl.a. energiutvinning, utnyttjande av naturresurser, miljöskydd och vetenskapligt samarbete i norr.

På det säkerhetspolitiska området förklarade sig Sovjetunionen i förslaget berett att stå som garant för en kärnvapenfri zon i Norden. Formerna för garantierna fick utformas efter förhandlingar. Sovjetunionen var berett att också diskutera möjliga åtgärder på sovjetiskt territorium. Gorbatsjov erinrade om att Sovjetunionen ensidigt fört bort medeldistansmissiler från Kolahalvön och huvuddelen av dylika missiler inom övriga delar av Leningrads milo samt från det baltiska milot. Vidare hade man infört begränsningar av militära övningar i områden "nära de skandinaviska länderna".

Ryzjkov förklarade under sitt besök i Sverige att Sovjetunionen var redo att föra bort robotbestyckade sovjetiska ubåtar från Östersjömarinens förband. Om Sverige ville ta på sig rollen av samordnare i dessa frågor och även utforma deltagarkretsen i diskussionerna kunde man påräkna sovjetiskt stöd.

Vidare föreslogs konsultationer mellan Warszawapakten och Nato om begränsningar av militära aktiviteter i Östersjön, Nordsjön, Norska Havet och Grönlandshavet, samt införande av förtroendeskapande åtgärder i dessa områden. Gorbatsjov angav som exempel "rivaliteten" avseende anti-ubåtsvapen, föranmälningar av och inbjudan till observatörer vid större marin- och flygvapenövningar. Ryzjkov inkluderade även Barents hav i ett tänkbart område för förtroendeskapande åtgärder.

Begränsningar eller förbud för militära marina aktiviteter i överenskomna områden föreslogs: internationella sund och om-

råden med intensiv civil fartygstrafik. Gorbatsjov tog också upp tanken på en internationell konferens i denna fråga.

Förslagen fick ett ganska svalt mottagande på svensk sida. En första reaktion var att se det sovjetiska Nordeninitiativet som ett ganska traditionellt sovjetiskt utspel, i vilket ett antal disparata och mestadels beprövade element presenterades såsom baserade på ett gemensamt koncept och delar av en enhetlig politik med regional accent. Övergripande konstaterades att det på svensk sida fanns ett vitalt intresse av en bevarad styrkebalans i stort. De sovjetiska ansatserna till att betrakta Nordområdena i ett mer separat, regionalt sammanhang, och de mot den ena militäralliansen riktade förslagen om rustningsbegränsningar kunde leda till ensidiga dominansförhållanden i vårt närområde, konstaterades det i en promemoria från Utrikesdepartementet. Samtidigt ställdes frågan om Nordenutspelen endast skulle ses som ett i raden av många andra regionala initiativ som kom från Moskva vid denna tid, eller om Norden fått en större specifik vikt mot bakgrund av en tänkbar förändring i den sovjetiska säkerhetspolitiken och en omprioritering mot större koncentration på regioner i Sovjetunionens omedelbara närhet.

Beträffande de militära och säkerhetspolitiska förslagen noterades att många av dessa var mer direkt riktade till Nato än till det alliansfria Sverige, och att det ur ett svenskt perspektiv kunde vara olämpligt med restriktionsåtgärder i ett subregionalt sammanhang. Bredare, multilaterala lösningar låg mera i linje med svenska intressen. Vidare erinrades om Sveriges övergripande intresse av Östersjön som fritt hav med tillträdesmöjligheter för örlogsfartyg också från andra stater än strandstater.¹⁸

3.2 De svensk-sovjetiska relationerna

I föregående avsnitt konstaterades att Norden vid slutet av 1960-talet inte var något prioriterat område för Sovjetunionen, men att betydelsen av det nordiska området ökade under 1970- och 80-talen. Detta gällde också Sverige, och då Nordområdenas strategiska betydelse ökade fick också Sverige delvis i ljuset härav en viss ökad uppmärksamhet från sovjetisk sida. För svensk del var dock relationerna till Sovjetunionen hela tiden av en helt annan vikt.

¹⁸ "Sovjetisk Norden-politik; Svenska ståndpunkter", H Olsson, 1988-03-07, HP 1 Er, UD:s arkiv.

Förhållandet till Sovjetunionen var under det kalla kriget på många vis den kanske viktigaste relationen i svensk utrikespolitik. Säkerhetspolitiskt var förhållandet för svensk del av avgörande strategisk betydelse. För Sverige utgjorde Sovjetunionen den enda makt som realistiskt kunde utgöra ett militärt hot mot Sverige.

Förutom att Sovjetunionen utgjorde ett potentiellt militärt hot så var dess samhällssystem, och inte minst dess uttalade strävan att sprida kommunismen i viss mån ett politiskt hot mot Sverige, även om denna aspekt inte bör överskattas. Därtill kom en extra dimension som gav en särskild relief till de svensk-sovjetiska relationerna: den månghundraåriga historiska motsättningen mellan Ryssland och Sverige i Norden och Östersjöområdet, med ständiga krig och konflikter.

Ett utmärkande drag för relationerna mellan Sverige och Sovjetunionen var den olika vikt denna relation hade för respektive land. För Sverige var Sovjetunionen det största och i flera avseenden viktigaste grannlandet, medan förhållandet inte var detsamma för supermakten Sovjetunionen. Inte minst gällde detta under det kalla kriget, då Moskva mestadels var upptaget av helt andra ting än att tänka på det relativa lågspänningsområdet Norden och Sverige. Relationerna med Sverige torde endast sällan ha varit föremål för sovjetledningens uppmärksamhet, något som bekräftades av Gorbatsjovs rådgivare Alexander Jakovlev, i samtal med utredningen i Moskva: ”Skandinavien var aldrig föremål för särskilt ingående diskussioner eller primärt tema för utrikespolitiska diskussioner i Centralkommittén eller politbyrå”, sade Jakovlev.¹⁹

De svensk-sovjetiska respektive svensk-ryska relationerna har alltid varit problemfyllda, och pendlat mellan kyla och, om inte värme så i vart fall någon form av normalitet. Att relationerna med Sverige aldrig nådde någon grad av värme noterades av den f.d. medarbetaren i Centralkommittén Vorozjeikin, i samtal med utredningen i Moskva. Vorozjeikin framhöll att man inom Centralkommittén dragit slutsatsen att frånvaron av hjärtliga relationer hade att göra just med den historiska dimensionen.²⁰

Åren 1969–1989 var inget undantag från det allmänna mönstret. Perioden inleddes av en från svensk sida initierad nedkylning av förbindelserna efter den sovjetiska inmarschen i Tjeckoslovakien år 1968. En normalisering ägde rum efter ett par år, och sedan kom

¹⁹ Samtal med Jakovlev och Tjernavin, 2002-06-03, Säkerhetspolitiska utredningens arkiv.

²⁰ ”Säkerhetspolitiska utredningen – anteckningar från middag med ryska Sverige-experten”, M Foyer, Sveriges ambassad i Moskva, 2002-06-08, Säkerhetspolitiska utredningens arkiv.

en förhållandevis lugn period som sträckte sig fram till ubåtsincidenterna i början av 1980-talet. Den svenska reaktionen på dessa ledde återigen till en nedkylning som varade till mitten av åttiotalet. Därefter skedde åter en upptining, och det skulle sedan dröja till in på nittiotalet innan de nu svensk-ryska förbindelserna än en gång kyldes ned, denna gång återigen till följd av svenska reaktioner i ubåtsfrågan.

Allmänt sett får de svensk-sovjetiska relationerna under efterkrigstiden likväl sägas ha varit normala och förhållandevis goda. Under 1950-talet inleddes ett regelbundet besöksutbyte på regeringschefsnivå med att statsminister Erlander och inrikesminister Hedlund tillsammans reste till Moskva år 1956. Utbytet gick dock inte helt friktionsfritt, vilket bl.a. visades av den s.k. Hjalmarson-affären och ett inställt besök av Chrusjtjov år 1961, men år 1964 gjorde Chrusjtjov ett besök i Sverige. Ett år senare var Erlander ånyo i Sovjetunionen och därefter besökte Kosygin Sverige år 1968, Palme Sovjetunionen år 1970, Kosygin Sverige igen år 1973 och Palme åter Moskva år 1976. Det svenska statsbesöket i Sovjetunionen år 1978 kom att beteckna något av en höjdpunkt i de bilaterala relationerna.

3.2.1 Nedkylning och normalisering efter Tjeckoslovakien år 1968

Den svenska reaktionen på händelserna i Tjeckoslovakien år 1968 blev hård, och kritiken från Sverige mot Moskva tydlig. Förutom skarpa svenska uttalanden – skarpare än de flesta andra länders - vidtogs från svensk sida också diplomatiska åtgärder i form av restriktioner av besöksutbytet. Inte minst gällde detta det militära utbytet, som på svenskt initiativ sköts upp på obestämd tid.

På sovjetisk sida diskuterade man hur man skulle återuppta detta utbyte, och utredningen har i det sovjetiska utrikesdepartementets arkiv funnit dokument som visar hur sovjetambassaden i Stockholm våren 1970 föreslog Moskva ett återupptaget utbyte, och bl.a. föreslog att tankarna på ett besök av försvarsminister Gretjko i Sverige skulle återupplivas (Gretjko hade av försvarsminister Andersson inbjudits våren 1968). Utrikesministeriet i Moskva underställde frågan försvarsministeriet, som stödde förslaget, men ansåg det önskvärt att initiativet till ett återupptaget besöksutbyte kom från den svenska sidan. Utan ett officiellt förslag från den

svenska sidan ansåg försvarsministeriet i Moskva sig inte kunna ta upp frågan om att återuppta ett besöksutbyte som inställts på svenskt initiativ.²¹

I slutet av april meddelade försvarsminister Andersson den sovjetiske ambassadören i Stockholm att den svenska regeringen beslutat förnya inbjudan till Gretjko att besöka Sverige,²² och detta meddelades också via den svenske Moskvaambassadören i början av maj. Att man på sovjetisk sida fortfarande förhöll sig något avvaktande visas av ett brev från viceministern Zacharov i försvarsministeriet till sin kollega Smirnov i utrikesministeriet. Däri konstaterades att besöksutbytet med Sverige, som inletts år 1954, karaktäriserats av mycket låg aktivitet under åren 1959–1964, och att svenskarna år 1963 sagt upp utbytet med hänvisning till ”den s.k. Wennerströmaffären”. Samtidigt hade svenskarna ”breda militära kontakter med västländerna, med ensidig inriktning” konstaterade Zacharov. Mot mitten av 1960-talet blev de svenska utrikes militära förbindelserna något mer ”balanserade”, sades det, med hänvisning bl.a. till örlogsbesök, ”men initiativet till att uppta kontakter utgick som regel från oss”. I en rad fall sades svenskarna ha avböjt eller avstått från att svara på förslag, och år 1966 hade arméchefen Göransson ”vägrat” att besöka Sovjetunionen. Åren 1967 och 68 hade ett visst utbyte kommit igång, som återigen avbrutits. Nu hade man via försvarsattachén i Stockholm fått intrycket att svenskarna, i samband med statsminister Palmes förestående besök i Sovjetunionen, var inställda på att återuppta de militära förbindelserna. Försvarsministeriet ansåg att ett återupptagande skulle främja relationerna mellan länderna, men ansåg det med tanke på svenskarnas agerande ändamålsenligt att tills vidare avstå från egna konkreta förslag. Man var emellertid beredd att stödja förslag från svensk sida.²³ Inget sades i detta brev om inbjudan till Gretjko. Dennes besök kom emellertid till stånd i december 1970, och det militära utbytet återupptogs.

²¹ Handbrev Zacharov – Smirnov, 1970-03-20, sovjetiska utrikesministeriet.

²² Promemoria 1970-05-06, Skandinaviska avdelningen vid det sovjetiska utrikesministeriet.

²³ Handbrev Zacharov – Smirnov 1970-05-16, Skandinaviska avdelningen vid sovjetiska utrikesministeriet.

3.2.2 Stabila och goda relationer under 1970-talet

Efter denna "normalisering" utvecklades relationerna förhållandevis lugnt under resten av 1970-talet. "Våra förbindelser med Sverige har stabil karaktär" konstaterade Brezjnev i sitt tal till den 24:e partikongressen år 1971, och detta kom att på sovjetisk sida bli riktningsgivande. Från svensk sida var nyckelorden normala, stabila och goda relationer, medan man på sovjetisk sida gärna ville tala om "vänkskapliga grannskapsrelationer",²⁴ ett uttryck som Sverige ville värja sig emot då det skulle kunna antyda en speciell relation till Sovjetunionen.

På sovjetisk sida ansåg man på 1970-talet att det inte fanns några omstridda frågor i de svensk-sovjetiska förbindelserna,²⁵ medan man på svensk sida med jämna mellanrum tog upp främst Wallenbergfrågan, men också andra bilaterala frågor om familjeåterförening, m.m. Värt att notera är att regeringsskiftet i Sverige år 1976 inte fick några återverkningar på relationerna. De svenska försäkringarna om att den svenska utrikespolitiska kursen låg fast ifrågasattes inte av Moskva. En höjdpunkt i relationerna blev som nämnts det svenska statsbesöket år 1978. Redan i slutet av året därpå, 1979, kom en viss skärpning i och med de skarpa svenska reaktionerna på den sovjetiska inmarschen i Afghanistan. Detta föranledde dock inga sovjetiska motreaktioner, utan Sverige möttes av en påfallande positiv behandling i Moskva under både 1980 och 1981, till den grad att den svenska Moskvaambassaden bara ett par veckor före U 137:s grundstötning i Karlskrona den 27 oktober 1981 rapporterade om en formlig sovjetisk "charmoffensiv" mot Sverige.²⁶ Under utredningens samtal i Moskva bekräftade också förre chefen för Sverigebyrån vid det sovjetiska utrikesministeriet, Evgenij Rymko, att man där ständigt hade i uppgift att ge förslag på hur relationerna till Sverige kunde förbättras.²⁷

Sverige hade förutom Afghanistanfrågan också kritiserat Moskva med anledning av utvecklingen i och kring Polen åren 1980-81, samt för förflyttningen av de sex Golfubåtarna in i Östersjön år 1976 och för utplaceringen av SS-20 robotarna. Den sovjetiska

²⁴ "Det svensk-sovjetiska förhållandet", S Hirdman, 1982-12-09, HP 1 Er, UD:s arkiv.

²⁵ Se t.ex. promemoria 1970-08-04, Skandinaviska avdelningen vid det sovjetiska utrikesministeriet.

²⁶ "Sovjetisk syn på svensk neutralitetspolitik under efterkrigstiden", T Bertelman, 1985-03-22, s. 41. Bifogad "Sovjetisk syn på svensk neutralitetspolitik", J Eliasson, 1985-05-31, HP 1 Er, UD:s arkiv.

²⁷ "Säkerhetspolitiska utredningen – anteckningar från middag med ryska Sverige-experten", 2002-06-08, Säkerhetspolitiska utredningens arkiv.

utrikesledningen syntes dock ta denna kritik med upphöjt lugn, vilket kan noteras utan att för den skull direkt jämföras med hur amerikanerna reagerade när Sverige kritiserade dem för Vietnam eller för förhållandena i Centralamerika. Denna observation kan emellertid jämföras med vad Gorbatsjovs rådgivare Jakovlev sade till utredningen: ”Eventuella missförstånd eller problem i de svensk-sovjetiska relationerna togs aldrig riktigt på allvar, t.ex. ubåtar eller Wallenberg. De hade ej så stor betydelse.”²⁸

Samtidigt kan noteras att den sovjetiska pressen, som fram till år 1979 omnämnde Sverige i huvudsakligen positiva termer, i början av år 1980 för första gången på länge hade ett par mot den svenska säkerhetspolitiken kritiska artiklar i Pravda och Krasnaja Zvezda. Dessa behandlade dels den svenska vapenexporten, dels planerna på att begära offert på det amerikanska stridsflygplanet F 16. Hösten 1981 följde ytterligare en serie artiklar som kritiserade förberedelserna för JAS-beslutet, det militärtekniska samarbetet med USA samt Weinbergers besök i Sverige.²⁹

3.2.3 U 137 och ny nedkylning, början till normalisering

Den sovjetiska ubåten U 137:s strandning i den svenska skärgården i oktober 1981, innebar början till en långvarig kris i de svensk-sovjetiska relationerna. Kränkningen och den åtföljande skarpa svenska protesten ledde till en nedkylning i förbindelserna med begränsningar i besöksutbytet (bl.a. inställdes ett besök av ÖB till Sovjetunionen hösten 1981), ett antal diplomatiska markeringar och uppskruvat tonläge i pressen i båda länderna. Den sovjetiska motreaktionen bedömdes dock som ”osedvanligt mild” av Sveriges ambassadör i Moskva, Carl de Geer. Samtidigt kom ett antal mot Sverige kritiska kommentarer i sovjetisk press, som bl.a. ifrågasatte trovärdigheten i den svenska utrikespolitiska kursen. Det talades om en nyorientering västerut. Frågan om det svensk-amerikanska samarbetet på det vapentekniska området togs upp på sovjetisk sida.³⁰

Under det år som följde på U 137 blev de officiella kontakterna med Sovjetunionen mindre omfattande än normalt. Hösten 1982 markerades emellertid från båda sidor en vilja till återgång till den

²⁸ Samtal med Jakovlev och Tjernavin, 2002-06-03, Säkerhetspolitiska utredningens arkiv.

²⁹ ”Det svensk-sovjetiska förhållandet”, S Hirdman, 1982-12-09, HP 1 Er, UD:s arkiv.

³⁰ ”Sverige – Sovjetunionen”, A Edeen, 1982-02-18, HP 1 Er, UD:s arkiv.

tidigare besöksverksamheten på hög nivå.³¹ Ingenting tydde på annat än att man från sovjetisk sida önskade utveckla och förbättra förbindelserna. Från och med hösten 1982 återgick dessa gradvis till det normala, med ett återupptaget besöksutbyte som såg ut att bli intensivt, samt en återgång till i huvudsak positiva uttalanden officiellt och i den sovjetiska pressen om den svenska regeringens utrikespolitik, en tendens som märktes särskilt tydligt i mars och april.³² Händelserna i Hårsfjärden spillde alltså i sig inte över nämnvärt direkt på de bilaterala relationerna.

3.2.4 Ubåtsskyddskommissionen och total nedfrysning

Ubåtskränkningarna i Hårsfjärden i oktober 1982 ledde till att den s.k. Ubåtsskyddskommissionen tillsattes på svensk sida. I april 1983 presenterade denna sin rapport och pekade ut Sovjetunionen som den ansvariga nationen.³³ Denna rapport betecknade en vändpunkt i de officiella svensk-sovjetiska relationerna. Den svenska regeringen hade i den rådande politiska situationen inget annat val än att protestera skarpt mot Moskva (även om det senare skulle visa sig att kommissionens slutsatser inte var helt underbyggda – om detta se utförligt i Ubåtsutredningens rapport). Den svenska protestnoten överlämnades av statsministern till den sovjetiske ambassadören samma dag som kommissionen presenterade sitt betänkande.

Från svensk sida förklarades att det inträffade utgjorde en klar belastning på relationerna, och att dessa skulle utsättas för svåra påfrestningar om kränkningarna fortsatte. Det sovjetiska svaret på den svenska protesten avgavs muntligt. Det innehöll inte bara ett avvisande av de svenska anklagelserna utan även motanklagelser och uttryck för avsevärd indignation. Den svenska protesten betecknades som en ovänlig handling. En djupfrysning av de bilaterala relationerna var ett faktum.

I samband med att det sovjetiska svaret lämnades framhöll statsminister Palme för den sovjetiske ambassadören tre punkter som enligt svensk uppfattning utgjorde en förutsättning för goda förbindelser – respekt för Sveriges neutralitetspolitik, respekt för

³¹ "De svensk-sovjetiska förbindelserna", Anderman, 1982-10-25, HP 1 Er, UD:s arkiv.

³² "De svensk-sovjetiska förbindelserna efter ubåtskommissionens rapport", Magnusson, 1983-05-26, HP 1 Er, UD:s arkiv.

³³ Ubåtsskyddskommissionens rapport (SOU 1983:13) har blivit föremål för kritisk granskning av Ubåtskommissionen (SOU 1995:135) och Ubåtsutredningen (SOU 2001:85).

Sveriges territorium och att Sovjetunionen under inga förhållanden ämnade tillåta att sovjetiska undervattensfartyg kom in på svenskt territorium. Från sovjetisk sida sade man att dessa tre punkter helt sammanföll med den sovjetiska uppfattningen.

På svenska Utrikesdepartementet gjorde man i maj 1983 bedömningen att några ytterligare sovjetiska motåtgärder inte var att vänta. Med tanke på det rådande förhållandet mellan öst och väst i Europa hade Sovjetunionen all anledning att söka bibehålla goda relationer med Sverige, resonerade man – antalet tillgängliga samtalspartners i väst var mycket begränsat och kampanjen för att förhindra stationeringen av amerikanska medeldistansraketer i Västeuropa fick ej ytterligare skadas.³⁴ Det kan här möjligen vara värt att notera att vid en grundlig genomgång i politbyrån av det internationella läget den 31 maj 1983, alltså en månad efter den svenska protesten, varifrån protokollet har blivit tillgängligt i det sovjetiska statsarkivet, Andropov uttryckte stor oro över det försämrade läget i Europa, men nämnde inte vare sig Sverige eller ubåtar.³⁵

Vid president Koivistos besök i Moskva i juni 1983 uttalade enligt finsk press emellertid Andropov bekymmer över den svenska neutralitetspolitikens västorientering och kallade de svenska beskyllningarna i ubåtsfrågan för en mytbildning.³⁶ Vid samma tillfälle bad också Andropov Koivisto att vidarebefordra ett budskap till Palme av innebörden att svenskarna utan vidare skulle sänka varje ubåt som de fann i sina territorialvatten, vilket Koivisto också gjorde.³⁷

Från sovjetisk sida föreslogs i juni att man skulle få granska Ubåtsskyddskommissionens bevis och analysera dessa, alternativt att en blandad svensk-sovjetisk kommission eller expertgrupp skulle tillsättas. Inget av dessa förslag accepterades från svensk sida. För att i någon mån tillmötesgå de sovjetiska önskemålen överlämnade statsminister Palme den 10 oktober till den sovjetiske ambassadören visst ytterligare indiciematerial i en aide-memoire. I denna framhölls att regeringen på nytt granskat frågan om de främmande ubåtarnas nationalitet, och kommit fram till att det inte fanns något skäl att ändra sin bedömning.

³⁴ ”De svensk-sovjetiska förbindelserna efter ubåtskommissionens rapport”, Magnusson, 1983-05-26, HP 1 Er, UD:s arkiv.

³⁵ Cold War International History Project (se arkivförteckningen).

³⁶ Expressen, 1983-06-16.

³⁷ Koivisto, M. 1997. *Witness to History: the Memoirs of Mauno Koivisto*. London: C. Hurst & Co, s. 31.

Palme framhöll också för ambassadören att regeringen såg med stort allvar på en rapport från ÖB enligt vilken svenskt territorium under sommaren 1983 med hög sannolikhet utsatts för kränkningar av främmande ubåtar. Han redogjorde för regeringens bestämda föresats att med alla till buds stående medel hävda Sveriges territoriella integritet, och för beslutsamheten att med fasthet fullfölja den hittillsvarande utrikes- och neutralitetspolitiken. Härefter framhöll Palme att Sverige önskade goda, korrekta och stabila förbindelser med Sovjetunionen.³⁸

I december 1983 övervägde regeringen möjligheten att under de närmaste månaderna försiktigt och gradvis återuppta ett besöksutbyte med Sovjetunionen. En sådan försiktig öppning torde emellertid förutsätta en rimlig visshet om att sovjetiska ubåtskränkningar inte längre förekom. En sådan bedömning kunde ske efter ÖB:s väntade rapport i slutet av december, sade Palme. Sedan borde en sovjetisk reaktion på de indicier som överlämnats i oktober inväntas. Om regeringen därefter bedömde att förutsättningar fanns för att åter inleda ett besöksutbyte planerades inledningsvis ett besök av Utrikesdepartementets polchef. Genom att begränsa sig till en sådan försiktig inledning skulle Sverige å ena sidan markera sin vilja att förbättra förbindelserna, och å andra sidan att man inte ansåg tillräckliga förutsättningar för en full normalisering ännu föreligga.³⁹

I detta sammanhang bör också den s.k. Fermaffären nämnas. Denna finns beskriven i Ubåtsutredningen.⁴⁰ Här skall tilläggas att Fermas sovjetiske samtalspart Georgij Arbatov, i samtal med den svenske Moskvaambassadören i december 1983 antydde möjligheten att CIA låg bakom ubåtskränkningarna, eventuellt via ”simulerad ubåtsaktivitet” i syfte att söka destabilisera Sverige och utså split mellan Sverige och Sovjetunionen.⁴¹

Den svenske Moskvaambassadören konstaterade att år 1983 slutade med ett stort frågetecken kring de svensk-sovjetiska förbindelserna.⁴² I en annan rapport från Moskva konstaterades att det knappast fanns någon anledning att tro att de värderingar som låg bakom den uppfattning som ambassaden tidigare år framfört, nämligen att ett gott förhållande till Sverige knappast kunde anses

³⁸ ”De svensk-sovjetiska förbindelserna”, H Magnusson, 1983-10-18, HP 1 Er, UD:s arkiv.

³⁹ ”De svensk-sovjetiska förbindelserna”, föredragningspromemoria, H Magnusson, 1983-12-12, HP 1 Er, UD:s arkiv.

⁴⁰ Se bl.a. SOU 2001:85 s. 155 f.

⁴¹ ”Samtal med Arbatov”, T Örn till J Eliasson, 1983-12-28, HP 1 Er, UD:s arkiv.

⁴² Chiffer, 1984-01-02, HP 1 Er, UD:s arkiv.

oväsentligt för Moskva, skulle ha förändrats under senare tid. Det var sannolikt att den traditionella alliansfriheten värdesattes i så hög grad att man inte ville riskera hårda påtryckningar på Sverige.⁴³

Samtidigt var det enligt ambassaden naturligt, att sovjetiska vederbörande var mycket känsliga för svenska uttalanden eller åtgärder, som kunde tyda på en glidning västerut. De mot Sverige kritiska kommentarerna som förekommit under året borde ses i detta perspektiv, som en funktion av vad som uppfattades som ansatser till eller risk för en glidning västerut.⁴⁴

Dessa bedömningar från ambassadens sida bekräftades i mycket i de samtal utredningen själv hade i Moskva sommaren 2002. ”Vi ville från vår sida undanröja problemen i relationerna med Sverige, särskilt med tanke på Olof Palme, som vi satte mycket stort värde på”, sade förre premiär- och utrikesministern m.m. Primakov. Förenta Staterna var vid denna tid maximalt intresserat av att det inte blev något närmande mellan Sverige och Sovjetunionen, sade Primakov. ”De hade samma intresse av att försvaga denna relation som vi hade av att försvaga Nato.”⁴⁵

Den sovjetiska pressen ägnade under år 1983 åtskilligt spaltutrymme åt negativa beskrivningar av den svenska ”glidningen mot Nato”, bl.a. exemplifierad av tesen att små länder som Sverige inte hade råd att hänga med i vapenutvecklingen och därför blev beroende av import västerifrån, vilket i sin tur medförde konsekvenser på det politiska planet. Stor uppmärksamhet ägnades också åt ubåtsfrågan, och förutom genomgående förnekande av att det rörde sig om sovjetiska ubåtar, förlöjligades svenska militära insatser. Ansvaret för den svenska ”förtalskampanjen” lades främst på det svenska försvaret, som sades handla om inte på direkt uppdrag av USA, så åtminstone i samverkan med CIA och Natokretsar, samt drivas av en önskan om större medel till försvarsbudgeten.⁴⁶

En avslutande kommentar från den svenska ambassaden kring en eventuell förbättring av relationerna förtjänar återges: ”Säkerhetspolitiskt lär dock beredskapen mot Sverige inte minska – vi är ju ändå ett kapitalistiskt land med västlig ideologi, och den sovjetiska militären är väl inte helt fri från misstanken att de svenska ’högerkrafterna’ kan växa sig starka i en krissituation. Även

⁴³ ”Sverige – Sovjet 1983”, J Ståhl, 1984-01-09, HP 1 Er, UD:s arkiv.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Samtal med Primakov m.fl., 2002-05-31, Säkerhetspolitiska utredningens arkiv.

⁴⁶ ”Sverige – Sovjet 1983”, J Ståhl, 1984-01-09, HP 1 Er, UD:s arkiv.

om man litar på dogmen om alliansfrihet i fred vill man nog vara förberedd på en bristande förmåga till neutralitet i krig”.⁴⁷

3.2.5 Normalisering

I samband med öppnandet av Stockholmskonferensen om militära förtroendeskapande åtgärder i januari 1984 hade statsminister Palme ett samtal med utrikesminister Gromyko. I detta samtal och i ett samtal mellan utrikesminister Bodström och Gromyko fick den svenska regeringen bekräftelse på att Sovjetunionen respekterade den svenska neutralitetspolitiken och Sveriges territoriella integritet. Palme tog med Gromyko också utförligt upp ubåtskränkningarna och framhöll att det pågick aktivitet kring de svenska kusterna, och att Sverige skarpt ogillade detta. ”Vi har ingen grundval att påstå att Sovjetunionen är inblandad i detta, men faktum är att det pågår” sade Palme. Gromyko avvisade att Sovjetunionen skulle vara inblandad, och framhöll att Sverige inte utgjorde någon omedelbar fara för Sovjetunionen. ”Det finns inga militära skäl för oss att vara aktiva i era vatten”, sade Gromyko, ”Vi har inga militära, politiska eller ekonomiska intressen för att utöva en sådan aktivitet mot Sverige.”⁴⁸

När statsministern senare redogjorde i utrikesnämnden för detta samtal framhöll han att anledningen till att Hårsfjärdenincidenten som sådan inte togs upp var att man hela hösten hade haft en omfattande dialog om denna, och man ville undvika en långrotning i frågan. Han hade själv framhållit till den sovjetiske ambassadören att Sverige och Sovjetunionen i denna fråga hade skilda uppfattningar. Sverige var inte betjänt av ett förlängt meningsutbyte om fler konkreta bevis på Hårsfjärdenhändelserna.⁴⁹

Återupptagande av besöksutbytet var föremål för noggranna överväganden på svensk sida. Ett problem var att ju längre tid som förflöt utan att man klart kunde påvisa att sovjetiska ubåtar fortsatte att kränka svenska vatten, desto svårare blev det att motivera ett fortsatt uppehåll i besöksutbytet. Den svenska positionen kunde i en sådan situation komma att undermineras inte bara i förhållande till Sovjetunionen, utan även internationellt. Inför

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ ”Uppteckning från samtal mellan statsminister Palme och utrikesminister Gromyko”, Osvald, 1984-01-19, HP 1 Er, UD:s arkiv.

⁴⁹ ”De svensk-sovjetiska förbindelserna”, föredragningspromemoria inför utrikesnämndens sammanträde den 27 april 1984, 1984-04-24, HP 1 Er, UD:s arkiv.

dessa utsikter gjordes bedömningen att det borde vara politiskt möjligt att ta fasta på de sovjetiska försäkringar som lämnats och på basis därav inleda en gradvis och försiktig återgång till goda och normala förbindelser. På så vis skulle man också höja det politiska priset för fortsatta kränkningar från sovjetiska sida.⁵⁰

Under våren 1984 påbörjades försiktigt besöksutbytet i och med att polchefen i Utrikesdepartementet besökte Moskva, och i maj ägde det första sovjetiska ministerbesöket (jordbruksministern) i Sverige rum sedan avbrottet ett år tidigare. Samtidigt fortsatte Sverigekritiska artiklar att komma i den sovjetiska pressen, bl.a. en artikel som samma dag publicerades i DN och i Izvestija av Izvestijakommentatorn Bovin, (känd för att ha stått Brezjnev nära) där denne anklagade den svenska regeringen för att den inte på ett tillräckligt kraftfullt sätt tog avstånd från tendenserna hos ”vissa kretsar” i Sverige att stödja Nato:s ansträngningar att få Sverige att närma sig pakten. Han efterlyste ”realism” i relationerna och klagade också på ”antisovjetiska kampanjer” i svenska media, som fick stå oemotsagda av myndigheterna.⁵¹

I sitt tal inför den socialdemokratiska partikongressen i september 1984 berörde Palme förhållandet till Sovjetunionen och konstaterade att Sverige inte tvekade att kritisera Sovjetunionen, men att man eftersträvade goda relationer med detta land. ”Vi sysslar inte med anti-sovjetism. Vi hävdar Sveriges nationella intressen”, sade Palme. I en del frågor hade Sverige och Sovjetunionen uppfattningar som klart avvek från varandra, i andra hade de båda staterna närliggande ståndpunkter, fortsatte Palme. I en rad sakfrågor fanns det intresse av regelbundna kontakter. Sverige hade inget att vinna på att strypa förbindelser som var till ömsesidig nytta, framhöll han, och slog därefter fast att ”stabila och goda relationer förutsätter att detta land fullt ut respekterar vår territoriella integritet. Det får det aldrig råda någon tvekan om när vi talar med företrädare för Sovjetunionen.”

I och med detta tal kan vägen sägas ha legat öppen för en verklig normalisering av relationerna mellan Stockholm och Moskva, och en rad besök följde. Ett statsministerbesök planerades för år 1986, och ägde också rum i april samma år, trots mordet på statsminister Palme.

I en promemoria från Utrikesdepartementet konstaterades att ”de senaste årens turbulens i förbindelserna torde emellertid ha fått

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Izvestija, 1984-03-29.

varaktiga verkningar, och en återgång till harmonin före år 1981 är nog under överskådlig tid utesluten”. I sammanhanget hänvisades till att ubåtsintrången fortsatt, och det framhölls att ”även om inkräktarnas nationalitet i framtiden inte skulle kunna bestämmas, så torde vågrörelser i opinionen i Sverige, som har sitt ursprung i vad som hände åren 1981–1983, vara oundvikliga och föranleda sovjetiskt missnöje och kanske också sovjetiska markeringar i skiftande former”. Incidenter som den i lufrummet utanför Gotland (se avsnitt 5.5.4 om incidenter), signalspaningsfartyget Orions sammanstötning med ett sovjetiskt fartyg i Östersjön, liksom en incident i april 1985 med svenska fiskebåtar i sovjetisk fiskezon, visade på svårhanterligheten i förbindelserna, sades det i promemorian.⁵²

I sovjetisk press avspeglades från och med mitten av åttiotalet en mer positiv bedömning av de bilaterala relationernas utveckling, med bl.a. artiklar som uttryckte stöd för den svenska neutralitetspolitiken som en faktor som bidrog till att bevara fredliga och stabila förhållanden i Norden. Men också Sverigekritiska artiklar förekom, med anspelningar på att högerkrafter i Sverige dragit igång en ny, antisovjetisk kampanj och att svenska militära kretsar försökte skrämja med det sovjetiska hotet. I vissa inlägg hävdades att det säkraste försvaret för svensk del stod att finna i en mer aktiv utrikespolitik. Ett högteknologiskt försvar skapade däremot farliga och växande beroendeförhållanden till Förenta staterna.⁵³

3.2.6 Den nya sovjetiska öppenheten

Statsminister Carlssons besök i Moskva i april 1986 kan sägas ha markerat den slutliga bekräftelsen på att inga hinder längre förelåg från endera sidan för en politisk dialog på högsta nivå. De uttalanden som under besöket från sovjetisk sida gjordes om respekt för svensk integritet och neutralitet höjde det politiska pris Sovjetunionen skulle tvingats betala, om det skulle ha visat sig att sovjetiska kränkningar av svenskt territorium fortsatt.

En annan faktor som vid sidan av den svenska politiken i besöksfrågorna bidrog till utvecklingen av förbindelserna var den

⁵² ”De svensk-sovjetiska förbindelserna – det aktuella läget”, Inför statsministerns besök i Moskva, 1986-03-24, HP 1 Er, UD:s arkiv.

⁵³ Ibid.

nya sovjetiska öppenheten, som avsatte spår också i det bilaterala förhållandet. De gällde bl.a. de humanitära frågorna, men också ett vidgande av ramen för den svensk-sovjetiska dialogen och utsträckande av samarbetet till nya områden. Vid mitten av år 1987 var det dock fortfarande en utestående fråga om den nya öppenheten och rörligheten kunde få återverkningar även på områden med uppenbara säkerhetspolitiska aspekter, som exempelvis förhandlingarna om avgränsningen av Östersjön (om dessa se avsnitt 5.5.3).⁵⁴

Den sovjetiske premiärministern Ryzjkov besökte Sverige i januari 1988, varvid bl.a. en principöverenskommelse i frågan om avgränsningen av Östersjön ingicks. Denna överenskommelse avspeglade en mer flexibel sovjetisk inställning i denna fråga, och resultatet blev att det omstridda området delades i förhållandet 75 procent till Sverige och 25 procent till Sovjetunionen.⁵⁵

I takt med att den nya öppenheten i sovjetisk politik fortsatte så utvecklades också de svensk-sovjetiska förbindelserna. En ytterligare viktig faktor i detta sammanhang var den ökade sovjetiska beredvilligheten att med Sverige diskutera de egna, sovjetiska problemen, och en därmed sammanhängande vilja och ett intresse på sovjetisk sida att ta del av svenska lösningar av olika samhällsfrågor, inom bl.a. ekonomi, arbetsmarknadspolitik och sociala frågor. Intresset för Sverige och ”den svenska modellen” var stort. På svensk sida togs initiativ till bilaterala rundabordsamtal inom dessa områden.

Alla dessa förändringar betydde dock inte att ubåtsfrågan var helt glömd. Enligt en depesch av Moskvaambassadören Anders Thunborg, togs ubåtsfrågan ständigt upp i samtal, uppenbarligen på svenskt initiativ. ”De sovjetiska svaren är avvisande eller mynnar ut i ett raljerande om våra spår på botten”, skriver Thunborg, och fortsätter: ”Som jag ser det behövs klara och för alla synbara bevis om man skall driva denna fråga diplomatiskt.”⁵⁶

Här kan nämnas att vid mitt besök i Moskva samtliga ryska samtalspartners entydigt avvisade anklagelserna att det skulle ha varit fråga om andra sovjetiska ubåtsintrång än U 137, som var ett misstag. ”Det fanns ingen anledning att tro att de ljud som uppfångades av svenskarna var verkliga ubåtar”, sade Primakov. ”De

⁵⁴ ”De svensk-sovjetiska förbindelserna”, S Carlsson, 1987-07-31, HP 1 Er, UD:s arkiv.

⁵⁵ ”De svensk-sovjetiska förbindelserna”, H Olsson, 1988-04-13, HP 1 Er, UD:s arkiv.

⁵⁶ ”Normala eller goda svensk-sovjetiska förbindelser. Ett försök till summering av de senaste tre åren.”, A Thunborg, 1989-05-22, HP 1 Er, UD:s arkiv.

ansträngningar som gjordes att driva denna fråga från svenskt håll var från dem som på konstlad väg sökte skapa hinder för relationerna mellan Sverige och Sovjetunionen. Hela frågan om ubåtar i svenska vatten var till stor del en intern svensk historia. ” Georgij Arbatov (jfr ovan) tillade att ”när han tagit upp ubåtsfrågan med Brezjnev, och till denne sagt att han inte förstod ändamålet med det hela, så hade Brezjnev sagt att han skulle ta reda på hur det förhöll sig. Brezjnev återkom senare och sade att han varit i kontakt med försvaret och fått bekräftat att inga ubåtsintrång skett i Sverige.”⁵⁷

Amiralen Tjernavin, under åttiotalet Sovjetunionens marinchef, sade till utredningen att det helt enkelt inte var förenligt med sunt förnuft att föreställa sig att sovjetiska ubåtar förberedde för krig i svenska vatten. Han var själv ubåtsman och kunde inte föreställa sig vad man skulle kunna göra med en ubåt i grunda vatten där man inte kunde dyka (apropå U 137). Man hade visat upp sina två mini-ubåtar för svenskarna (i samband med de svensk-sovjetiska ubåts-samtalen på 1990-talet) och dessa hade aldrig lämnat varvet, än mindre kunnat ta sig över Östersjön för egen maskin. Själv hade han aldrig sett några dokument som handlat om den svenska kustens strategiska kvalitet, och beträffande underrättelsemotivet var det inte ändamålsenligt att använda ubåtar.⁵⁸

Utvecklingen i Sovjetunionen under senare delen av 1980-talet gjorde det också möjligt för den svenska regeringen att bedriva en aktiv Baltikumpolitik. Även om agerandet mot Baltikum måste ses mot bakgrund av förbindelserna med Sovjetunionen i stort fanns det hösten 1989 inte någon anledning att i förväg förankra detta agerande i Moskva. Icke desto mindre torde man på centralt håll i Moskva ha sett positivt på den svenska politiken, konstaterades i en promemoria från Utrikesdepartementet den 16 oktober 1989. Dels torde man ha insett att utökade förbindelser och kontakter mellan Sverige och de baltiska sovjetrepublikerna utgjorde ett additionellt inslag i de svensk-sovjetiska förbindelserna i stort, dels räknade man nog också med en positiv ”spill-over”-effekt från de svenska insatserna i Baltikum vidare i Östersjöområdet och längre österut, konstaterades det i en promemoria. Dessutom skulle agerandet i Baltikum också kunna tjäna som exempel på att de baltiska republikerna, även inom ramen för en Sovjetunion, kunde bygga ut

⁵⁷ Samtal med Primakov m.fl., 2002-05-31, Säkerhetspolitiska utredningens arkiv.

⁵⁸ Samtal med Jakovlev och Tjernavin, 2002-06-03, Säkerhetspolitiska utredningens arkiv.

välutvecklade direkta kontakter med utlandet inom en rad områden.⁵⁹

Här är inte platsen att ytterligare utveckla den svenska Baltikumpolitiken och skeendena där. Detta hör till en annan tid och till upplösningen av det kalla kriget, och bör följaktligen behandlas i ett annat sammanhang. Ovanstående är medtaget enbart för att belysa att den svenska regeringen här ställdes inför ett dilemma, och att det vid denna tid på intet vis framstod som självklart hur man skulle agera från svensk sida, eller för den delen att utvecklingen skulle ta de vändningar den gjorde.

Avslutningsvis kan det ha sitt intresse att citera en polsk bedömning av den svenska hållningen till Sovjetunionen. Följande är ur ett PM från år 1972 från utrikesministeriet i Warszawa om de svensk-polska förbindelserna, som inleds med ett avsnitt om ”huvudprinciperna för Sveriges utrikespolitik”: ”Sveriges hållning gentemot Sovjet är tämligen sammansatt; den är formad av väldigt inrotade och djupt liggande rädslor och misstänksamhet mot ”Ryssland”, av mångårig antikommunistisk propaganda, alltjämt livliga (emedan underblåsta) anspråk gentemot Sovjet rörande de baltiska republikerna – å andra sidan av politisk realism och respekt för den sovjetiska makten och stormaktens vetenskapliga och tekniska framsteg. Till följd av detta överväger önskan att upprätthålla korrekta förbindelser med Sovjet och t.o.m. utveckla dem.”⁶⁰

3.3 Sovjetunionens syn på svensk neutralitetspolitik

Den för svensk säkerhetspolitik grundläggande frågan i vad mån Sovjetunionen fäste tilltro till den svenska neutralitetspolitiken och till de uttalade svenska försäkringarna om alliansfrihet i fred och neutralitet i krig låter sig inte alldeles enkelt besvaras. Den sovjetiska synen på Sverige ändrades i takt med ändrade politiska konjunkturer i Moskva, och med vad som sågs som förenligt med sovjetiska intressen under olika skeden av det kalla kriget. Därtill kom att synen på neutralitetspolitikens och neutralitetens roll i fredstid respektive i krigstid var en annan i Moskva än i Stockholm.

I föregående avsnitt har en redogörelse givits för de svensk-sovjetiska relationernas utveckling under perioden 1969–1989. Där kunde konstateras att dessa alltid varit problemfyllda och pendlat

⁵⁹ ”De svensk-sovjetiska förbindelserna”, H Olsson, 1989-10-16, HP 1 Er, UD:s arkiv.

⁶⁰ Promemoria, 1972-01-28, polska utrikesministeriet, Warszawa.

mellan kyla och någon form av normalitet. Något större mått av ömsesidigt förtroende för varandras avsikter har aldrig varit för handen.

För att få en bild av hur man i Moskva såg på svensk neutralitetspolitik under den senare delen av det kalla kriget är det nödvändigt att gå tillbaka till tiden omedelbart efter det andra världskrigets slut, innan de mönster som senare skulle bildas hade börjat skönjas. Den första efterkrigstidens misstänksamma, men ändå lite trevande sovjetiska attityd till den svenska politiken skärptes i takt med att motsättningarna mellan stormakterna ökade. Perioden från mitten av år 1947 till Stalins död kom att kännetecknas av principiellt formulerade tvivel och från kritik mot svensk neutralitetspolitik.⁶¹ Inte minst var Moskva negativt till planerna på det Skandinaviska försvarsförbundet.

Den sovjetiska synen på den svenska neutralitetspolitiken kan tidsmässigt delas in i sex olika perioder:

- de första efterkrigsåren 1945–1947
- det kalla kriget fram till Stalins död, 1947–1953
- Chrusjtjovtiden och den fredliga samexistensen 1954–1964
- Brezjnevtiden fram till U 137, 1965–1981
- det andra kalla kriget och ubåtsfrågan 1982–1985
- normalisering 1986–1989.

Med tanke på den för en utvärdering av den svenska neutralitetspolitiken väsentliga frågan om i vilken grad denna politik blev betrod i Moskva ges här en redogörelse för utvecklingen av den sovjetiska synen under hela denna tid, med början i krigsslutet. Därvid har utnyttjats material från UD:s arkiv, tidigare frisläppt material från det sovjetiska utrikesministeriets arkiv, samt nytt material därifrån från åren 1969–1971, som utredningen fått del av.

3.3.1 Sovjetunionen och neutralitetsbegreppet

Sovjetunionen visade av ideologiska skäl aldrig någon entusiasm för neutralitetsbegreppet som sådant, utan endast för de fördelar som neutraliteten under vissa betingelser kunde medföra från sovjetisk intressesynpunkt. Neutralitet betraktades som en historiskt sett

⁶¹ "Sovjetisk syn på svensk neutralitetspolitik under efterkrigstiden", T Bertelman, 1985-03-22, s. 41. Bifogad "Sovjetisk syn på svensk neutralitetspolitik", J Eliasson, 1985-05-31, HP 1 Er, UD:s arkiv.

temporär företeelse. Den sovjetiska diplomatin betonade redan från första början den fredstida, politiska och ekonomiska dimensionen av neutraliteten lika mycket som den krigstida och militära.⁶² Efter andra världskriget syntes en politik inriktad på att främja neutralitet erbjuda få fördelar, och när neutraliteten betraktades som ett attraktivt alternativ gällde det alltid kapitalistiska länder, aldrig socialistiska.

Den uppvärdering av de neutrala ländernas betydelse som skedde i mitten på 1950-talet knöts främst till tredje världen och till de länder som snart skulle bli självständiga. Sverige och andra neutrala stater i Europa fick alla del härav genom sitt värde att kunna framställas som lockande exempel. Den positiva neutraliteten, eller neutralismen, som den på 1960-talet kom att kallas, bidrog i ett sovjetiskt perspektiv till att beröva västmakterna terräng bland de nya länderna, ekonomiskt, militärt och politiskt. Revalveringen av begreppet var direkt knuten till dess värde för att utbreda Sovjetunionens inflytande.⁶³

Stora förhoppningar fästes härvidlag vid den alliansfria rörelsen, som ansågs ha en "historisk roll". I takt med att denna rörelses styrka växte under 1970-talet, och med att den alltmer tog till sig ett nord-sydperspektiv, kom den sovjetiska ideologiska kartan att stämma allt sämre med den politiska verkligheten. Under andra hälften av 1970-talet kunde man märka en klar försvagning av det sovjetiska intresset för neutralism och neutralitetspolitik i tredje världen överhuvudtaget. Detta hade också viss betydelse för den sovjetiska synen på den svenska socialdemokratin (se nedan).

Den svenska traditionella neutralitetspolitiken, dvs. alliansfrihet i fred syftande till neutralitet i krig, måste naturligtvis i sig betraktas som värdefull från sovjetisk synpunkt när den utövades vid den sovjetiska västgränsen, och därmed berövade en angripare ett uppmarschområde. Även om denna neutralitetens "skyddsfunktion" dominerade det sovjetiska Nordenperspektivet gick den antagligen inte att helt separera från det mer ideologiska perspektivet av brofunktion i en värld präglad av "den fredliga samexistensen".

⁶² Bertelman, 1985-03-22, s. 17.

⁶³ Ibid, s. 18.

3.3.2 Synen på neutralitet i krig och i fred

En fråga som är värd att särskilt uppmärksammas i sammanhanget är att det förelåg en väsentlig skillnad i den svenska och den sovjetiska synen på neutralitetsbegreppet och dess innehåll under fred respektive under krigsförhållanden. Medan man i Sverige såg ett närmast linjärt samband mellan neutralitetens betydelse i dessa båda fall – alliansfrihet i fred syftande till neutralitet i krig – tycks man ha sett saken på helt annat sätt på sovjetisk sida. I krig inträdde en ny situation som krävde helt andra överväganden än under fredstid.

Det sovjetiska intresset att respektera och bevara den svenska neutralitetspolitiken under fredstid var uppenbart. Denna politik innebar en rad fördelar ur sovjetisk synpunkt, och även om den kunnat vara ännu bättre, dvs. mer tillmötesgående mot sovjetiska intressen, så kunde den också ha varit mycket sämre, och alternativet med en svensk alliansanslutning hade varit klart sämre.

I ett krigsläge kunde resultatet emellertid bli ett annat. I en dylik situation fanns den fredstida synen på den svenska neutralitetspolitiken givetvis kvar, men då blott som ett element bland andra, till stor del militäroperativa överväganden.⁶⁴ Den militära strategiska planeringen i sovjetiska staber kunde sålunda under vissa förutsättningar leda till att man ignorerade den deklarerade svenska neutraliteten. På så sätt hade det t.ex. varit tydligt att i Warszawa-paktens krigsmaktsövningar planerna i många fall omfattade genommarsch av det neutrala Österrikes (men ej Sveriges) territorium.⁶⁵ (Se avsnitt 3.7.)

När man från sovjetisk sida sade sig respektera den svenska neutralitetspolitiken var det sannolikt i huvudsak fredstida förhållanden som avsågs. Även om det alltså kunde ha funnits ett visst samband också i den sovjetiska synen på neutralitet i freds- respektive krigstid, så torde detta samband ha varit svagare än man på svensk sida ansåg. Den sovjetiska militära planeringen levde i viktiga avseenden sitt eget liv. Det är inte svårt att tänka sig lägen, där man på sovjetisk sida hade ansett sig tvungen att dra in Sverige i ett europeiskt krig. Svaret på frågan om Sovjetunionen i händelse av en militär konflikt i Europa skulle ha respekterat Sveriges neutralitet eller ej torde ha varit beroende av en rad faktorer - vilken slags konflikt det var frågan om, vilka kostnader ett angrepp

⁶⁴ Ibid, s. 25.

⁶⁵ Åström för Schori, 1985-05-14, HP 1 Er, UD:s arkiv.

på Sverige skulle medföra, vilka fördelar som stod att vinna, och vilket politiskt och militärt läge som rådde i stort. En tung faktor i dessa överväganden var dock som framgick av utredningens samtal i Moskva, den högst troliga konsekvensen av ett angrepp på Sverige skulle bli en svensk uppslutning på Nato:s sida.

En incident som gav färg åt denna frågeställning utspelades i samband med försvarsminister Sven Anderssons besök i Moskva år 1971. Vid en middag med försvarsminister Gretjko uppehöll sig Andersson bl.a. vid den svenska neutraliteten. Chefen för den sovjetiska försvarsmaktens politiska ledning, armégeneralen Jepisjev, som var närvarande, tog med anledning av detta upp en diskussion på ryska med ambassadör Jarring. ”Jag kan försäkra Er”, sade Jepisjev med pekfingret lyft mot Jarring, ”att om det blir krig igen så är er neutralitet, som er försvarsminister nyss talat om, inget värd. Ingen kommer att respektera de neutrala och de kommer inte att kunna upprätthålla den. Vardera sidan kommer att hänsynslöst flytta fram sina positioner. Det kommer inte att finnas några neutrala stater.” Detta uttalande, som inte översattes, sades i en argumentering för att övertyga om vikten av att Sverige gick in för säkerhetskonferensen (ESK) som skulle ge möjligheter att lösa de europeiska frågorna utan krig. Jarring kommenterade avslutningsvis uttalandena med att de inte stämde med de förhållandevis mjuka och fredsbejakande tongångar som fram kom på den civila sidan, som bl.a. Brezjnevs tal under partikongressen. Jarring trodde inte heller att den sovjetiska försvarsledningens synpunkter vägde tyngre än exempelvis centralkommitténs. ”Men marskalkars och generalers synpunkter bör dock noteras och icke helt råka i glömska”, avslutade Jarring.⁶⁶

3.3.3 De första efterkrigsåren, 1945–1947 – inga illusioner

De tidiga efterkrigsåren liksom perioderna därefter fram till år 1969 ligger utanför utredningsuppdraget, men eftersom i Moskva mycket av den politiska och militära ledningens syn på Sverige och dess neutralitetspolitik formades då, har jag funnit det motiverat att beskriva viktigare inslag i utvecklingen av den sovjetiska synen på svensk säkerhetspolitik.

Den sovjetiska bilden av svensk neutralitetspolitik under åren före det kalla krigets utbrott präglades uppenbart av erfarenheterna

⁶⁶ Jarring för Jödahl, 1971-06-03, HP 1 Er, UD:s arkiv

från krigsåren. Från denna tid har en hel del sovjetiska dokument frisläppts.⁶⁷ Den bild som då tecknades i sovjetisk press var övervägande negativ och misstänksam, även om tonen inte var särskilt skarp. Betecknande var att synen på den svenska neutralitetspolitiken var generellt skeptisk, och att man i Moskva inte gjorde sig några illusioner om Sveriges samarbete med väst, inklusive på det militära området.

Sovjetunionens Stockholmsambassadör Madame Kollontaj rapporterade strax före krigsslutet att på samma sätt som Sverige intensivt manövrerade och gick med på varje kompromiss för att inte dras in i världskriget, skulle landet med all säkerhet komma att bete sig även i framtiden.⁶⁸ På sovjetisk sida gjorde man bedömningen att man kunde förvänta sig en intensiv kamp mellan stormakterna om inflytandet över Sverige, främst mellan England och USA. England var det land som låg längst framme vid krigsslutet, och att Sveriges fortsatta fredstida neutralitet skulle komma att bli ”synnerligen välvillig” gentemot England och USA synes ha stått klart för ryssarna redan vid krigsslutet.⁶⁹

Kollontajs efterträdare, Tjernysjev, ansåg att eftersom den svenska politiken bestått av ett evigt kryssande mellan stormakterna och eftergifter mot den för stunden starkaste, så kunde Sverige inte heller undgå att beakta Sovjetunionens ökade tyngd och auktoritet. Den svenska neutralitetspolitiken i fredstid kunde förstås som en balanspolitik mellan England och Sovjetunionen, menade Tjernysjev.⁷⁰ Svenskarna sökte stöd och uppbackning hos England mot Sovjetunionen, samtidigt som de till det yttre upprätthöll vänskapliga förbindelser och handelsutbyte med Sovjetunionen för att undvika ett fullständigt beroende av engelsmännen.

Framför allt fann Tjernysjev de flitiga kontakterna på flygsidan mellan Sverige och ”anglosaxarna” oroande. Tjernysjev ansåg att dessa sökte etablera en ”solid militär kontakt med Sverige, syftande till att förvandla svenskt territorium till ett operativt basområde...för flyget”.⁷¹ Tjernysjev rapporterade också i februari 1946 att amerikanerna utövat påtryckningar mot Sverige för att få till stånd en breddning av gamla och anläggning av nya, stora

⁶⁷ Fil. dr. Bo Petersson, under viss tid sekreterare i Neutralitetspolitikkommisionen, har refererat en del av detta material. Petersson, B. 1994. *Med Moskväs ögon*. Smedjebacken: Bokförlaget Arena.

⁶⁸ Ibid, s. 40.

⁶⁹ Ibid, s. 42.

⁷⁰ Ibid, s. 41.

⁷¹ Ibid, s. 43.

flygfält, i syfte att anpassa dessa till de tyngsta amerikanska flygplanstyperna.

I samma rapport (1946) skrev Tjernysjov följande om det svenska militära västsamarbetets karaktär: ”Det är oss obekant om det finns några formella politiska eller militära överenskommelser mellan Sverige å ena sidan och England och USA å den andra rörande ’det västliga blocket’. Som bekant förnekade den svenska regeringen genom utrikesminister Undén i riksdagen i slutet av 1945 å det bestämdaste att det skulle finnas en sådan överenskommelse eller att det fanns planer på att sluta en sådan. Saken gäller emellertid inte det formella fastläggandet av tingen, utan snarare deras reella tillstånd.”

Även på marin- och sjöfartssidan sades det ha kommit till den sovjetiska beskickningens kännedom att amerikaner och briter sökt utverka att svenska hamnar skulle rustas upp för att kunna betjäna anglosaxiska krigsfartyg.⁷²

3.3.4 Det kalla kriget fram till Stalins död, åren 1947–1953 – från allmän skepsis till uttalad misstänksamhet

Perioden från mitten av år 1947 och fram till Stalins död var en tid av dramatiska händelser som ledde till Europas blockuppdelning och det kalla krigets utbrott. Periodvis uppfattades krigsriskerna som högst reella. Tjeckoslovakien, Berlinblockaden och Korea var händelser som påverkade den svenska opinionen i starkt anti-sovjetisk riktning, liksom också bilaterala spionaffärer och Catalinaaffären.

Förståelsen för en neutral hållning minskade på båda sidor av den allt skarpare konflikten mellan öst och väst. Denna period med den fränaste sovjetiska kritiken var samtidigt den tid då Sveriges neutralitetspolitik utsattes för hårdast kritik från västmakternas sida. Men det rådde inget tvivel om att Stalins ”tvålägersteori” hade föga utrymme för någon äkta neutralitet. En principiellt negativ inställning till neutralitet som sådan var förhärskande.

I en kommentar till Stockholmsambassadens årsrapport 1948 skriver avdelningschefen vid utrikesministeriet i Moskva, Abramov, att blott tre ting avhöll den svenska regeringen från att ansluta sig till Atlantpakten: en nykter och realistisk analys av Sovjetunionens makt, en bristande tilltro till effektiviteten hos den anglo-ame-

⁷² Ibid, s. 46.

rikanska militära hjälpen i händelse av krig, samt de anti-militära stämningarna hos folkmajoriteten.⁷³ Att man på sovjetisk sida ansåg att Sverige samverkade med Nato utan att formellt ha anslutit sig, framgick av ett samtal med kommunikationsminister Sven Andersson år 1952, som ambassadören Rodionov rapporterat om.⁷⁴

I ambassadens årsrapport för 1951 noterades också att Sveriges politiska och militära samarbete med USA och framför allt England stärkts. Samtidigt räknade regeringen, enligt ambassaden, med att kunna undgå att delta i ett framtida krig, åtminstone i dess första skede. Men, ”detta utesluter, enligt ambassadens uppfattning, inte möjligheten av att Sverige i händelse av ett nytt krig kommer att kränka sin neutralitet till förmån för Atlantpaktsländerna på samma sätt som hon kränkte den till förmån för Hitlertyskland under andra världskriget.”⁷⁵

Statsminister Erlanders USA-resa år 1952 utnyttjades i den sovjetiska pressen som utgångspunkt för insinuationer om svensk-amerikanskt dubbelspel.⁷⁶ I Moskva var man också väl medveten om samarbetsavtalet mellan Sverige och USA från år 1952. Att avtalet var hemligt spädde på misstänksamheten. Det noterades att en mängd svenska militära representanter som en följd av avtalet åkt till USA för att göra uppköp och studera amerikanska militära erfarenheter.⁷⁷ I en efterhandsbedömning inom det svenska Utrikesdepartementet hölls det för troligt att Sveriges politik under denna tid ”ingivit den ryska ledningen uppfattningen att Sverige var på glid i riktning mot Nato”.⁷⁸

3.3.5 Chrusjtjovtiden och den fredliga samexistensen, åren 1954–1964 – neutraliteten som möjlighet

En förändring av den negativa sovjetiska synen på neutralitetspolitik kom inte förrän efter Stalins död, och då som en del av de stora och viktiga förändringar som ledde till ”den fredliga samexistensens politik”, som proklamerades av Chrusjtjov vid den 20:e partikongressen år 1956. Stalins tes om krigets oundviklighet

⁷³ Ibid, s. 49.

⁷⁴ Ibid, s. 56.

⁷⁵ Ibid, s. 60.

⁷⁶ Bertelman, 1985-03-22, s. 61.

⁷⁷ Petersson, *Med Moskvas ögon*, s. 61.

⁷⁸ Bertelman, 1985-03-22, s. 62.

ersattes av principen om fredlig övergång till socialismen. Neutraliteten, som inte passat in i ”två läger”-tänkandet, fick nu i stället en nyckelroll som övergångsstadium, och ”fredslägrer” skulle utbreda sig på det kapitalistiska lägrers bekostnad.

Denna politik, som alltså hade mindre med Sverige och neutralitet att göra än med en förändrad sovjetisk världsbild, kodifierades för svensk del i den gemensamma kommunikén från Erlanders besök i Moskva våren 1956, vari Sovjetunionen förklarade sig respektera den svenska neutralitetspolitiken.

Men om principiellt stöd för den svenska neutralitetspolitiken sålunda fastlagts på högsta ort kom i ett bilateralt perspektiv nästan hela Chrusjtjovperioden att präglas av komplikationer och uppblussande ”kriser”.⁷⁹ Från Erlanders besök år 1956 skulle det dröja sju år till nästa högnivåbesök. Ett Sverigebesök av Chrusjtjov var visserligen aktuellt år 1959, men inställdes från sovjetisk sida med kort varsel, bl.a. efter inrikespolitisk kritik i Sverige mot ett besök, en diskussion som senare ledde till den s.k. Hjalmarsonaffären. Betydelsen av det inställda besöket sammanfattades av Utrikesdepartementets sovjetexpert Stellan Bohm på följande vis:

”För den ryska ledningen underströk sannolikt det inträffade känslan av en vitt utbredd sovjetfientlighet i Sverige och aktualiserade frågan, vilken politik en alternativ regering skulle föra visavi Sovjetunionen. Om någon tilltro till en svensk neutralitet öst-väst funnits – vilket inte är säkert – måste den sannolikt ha minskat avsevärt efter denna incident.”⁸⁰

En mer positiv syn på neutralitet kunde för Moskva också innebära problem med de egna allierade. Ungern blev ett exempel på detta, och Moskva reagerade också mycket tydligt mot de tankar som bl.a. Erlander vid denna tid gav uttryck för om ett neutralt bälte på den europeiska kontinenten.

En fråga som tilldrog sig viss uppmärksamhet i Moskva var Trondheimprojektet (se avsnitt 6.4.4), och från sovjetisk sida uttrycktes vid upprepade tillfällen oro för projektets implikationer. Rodionov överlämnade ett memorandum i frågan till Undén, som indignerat tillbakavisade anklagelsen om att det hela visade att Sverige samarbetade med Nato. Projektet hade ingenting med militära aspekter att skaffa, sade Undén till Rodionov.⁸¹ Frågan tonades

⁷⁹ Ibid s. 73.

⁸⁰ Ibid s. 76.

⁸¹ Petersson, *Med Moskvas ögon*, s. 71 f.

sedan ned, och i det underlag som gavs till politbyrån inför Erlanders besök hölls tonen saklig.

En annan fråga där starka sovjetiska synpunkter framkom var kärnvapenfrågan. I ett samtal som den svenske Moskvaambassadören Sohlman hade med försvarsstabschefen marskalk Sokolovskij år 1958 uttalade sig denne positivt om den svenska regeringens politik syftande till att förbli neutral i händelse av krig. Beträffande atomvapenfrågan förklarade Sokolovskij dock att det inte skulle bli möjligt för Sovjetunionen att ta risken av att respektera ett land som Sveriges neutralitet, om det lade sig till med dylika vapen. Om man visste att länder som Sverige förfogade över kärnvapen skulle man av säkerhetsskäl bli tvungen att redan i början av ett krig belägga landet med förintande raketer.⁸²

Också Europafrågan, eller EEC-frågan, som den då kallades, bevakades noga från Moskvas sida. Kontakter, även associering, skulle undergräva den svenska självständigheten och därmed riskera neutraliteten.

Även om man i Moskva ständigt påtalade vad man såg som en svensk slagsida västerut så verkade man dock i det sovjetiska utrikesministeriet i början av 1960-talet ha gjort den bedömningen att det var bättre med en ofullständig svensk neutralitetspolitik än ett regelrätt Natomedlemskap. Målsättningen var att se till att Sverige inte övergav sin neutralitetspolitik utan, som man uttryckte det kvarstannade ”på neutralitetens positioner”.⁸³

3.3.6 Brezjnevtiden fram till U 137, åren 1965–1981 – neutralitet och stabilitet

Inledningen på denna period kan hänföras till Erlanders besök hos de nya sovjetledarna år 1965. En bidragande faktor till det relativa lugn som då kom att präglade situationen kan vara att Sverige och de nordiska länderna alltmer torde ha glidit ur Sovjetunionens fokus i takt med att Tysklandsuppbyggnaden, SALT och andra inslag i avspänningsprocessen mellan supermakterna ryckte närmare.⁸⁴

Vissa bilaterala störningsmoment förekom, såsom Wallenberg, Tjeckoslovakien, Solzjenitsyn och en viss sovjetisk irritation över vad man uppfattade som den svenska supermaktsdoktrins käl-

⁸² Bertelman, 1985-03-22, s. 83.

⁸³ Petersson, *Med Moskvas ögon*, s. 75.

⁸⁴ Bertelman, 1985-03-22, s. 92.

suparsyn. Ogillandet av den svenska supermaktskritiken kan illustreras av att den sovjetiska tidskriften *New Times* kritiserade Palme för att ha slagit in på en ”hal väg”, och för att ha visat sig mottaglig för ”antikommunistiska föreställningar”. Palme anklagades för att se världen genom ”den notoriska supermaktsteorins” prisma, något som man också erinrade om att maoisterna propagerade för, samt för att inte vilja se skillnaden mellan de politiska systemen i Sovjetunionen och USA.⁸⁵

Utredningen har i det sovjetiska utrikesministeriets arkiv fått del av de bedömningar som i slutet av sextioalet och början av sjuttioalet gjordes i Moskva av den svenska utrikespolitiken och neutralitetspolitiken. I en promemoria från år 1969, upprättad av skandinaviska avdelningen i utrikesministeriet i Moskva, konstaterades inledningsvis att ”den traditionella neutralitetspolitiken låg till grund för Sveriges utrikespolitiska kurs”, och att ”denna politik, som under en lång historisk period säkrat att Sverige inte deltagit i krig, lett till ekonomiska fördelar, samt givit Sverige en viss politisk tyngd i internationella frågor”, hade stöd i vitt skilda politiska läger i landet. Dessutom hade den svenska regeringen de senaste åren framfört tanken att en neutral stat hade rättighet och skyldighet att uttrycka självständiga ståndpunkter i internationella frågor. Med utgångspunkt i dessa förutsättningar hade Sverige intagit en skarpt kritisk hållning till den amerikanska aggressionen i Vietnam, konstaterades det. Sverige spelade i grunden en positiv roll i nedrustningsförhandlingarna i Genève, och de svenska positionerna i många internationella frågor låg nära eller sammanföll med de sovjetiska. Samtidigt gjorde den ideologiska gemenskapen och de nära ekonomiska banden med Västeuropa att ”Sverige i sin utrikespolitik som helhet höll sig till en provästlig orientering.” Det noterades att Sverige inte erkänt DDR, och att Sverige intagit en ”fientlig” hållning till ”Warszawapaktsländernas bistånd till det tjeckiska folket” år 1968. Sverige delade vidare ”den västliga s.k. brobyggarpolitiken” gentemot de socialistiska länderna. Sverige ut-

⁸⁵ ”The Social Democratic leader, known for his constructive approach to and progressive views on a number of international issues, chose to embark on a path that can hardly be qualified as anything but slippery, showing himself to be captive to anticommunist concepts inconsonant with the present international climate. Palme looks at the present world situation through the prism of the notorious ‘Superpower theory’, which it will be recalled is most persistently propagated by the Maoists. He closes his eyes to the differences between the political and social systems of the Soviet Union and the United States”. Bertelman, 1985-03-22, s. 98. Att notera är att Palme förknippas med maoisterna, vilket är ungefär det värsta man kunde tänka sig ur sovjetisk synvinkel vid denna tid. Samtidigt måste påpekas att Palme också var föremål för positiva kommentarer i sovjetisk press, och att dessa övervägde.

vecklade förbindelserna med de socialistiska länder som intagit "särskilda positioner" gentemot Sovjetunionen (Rumänien, Jugoslavien), och strävade efter att aktivera de nationalistiska tendenserna i dessa länders politik, samtidigt som man höll tillbaka utvecklingen av kontakterna med andra socialistiska länder, sades det.⁸⁶

"I sin försvarspolitik stöder sig Sverige också på väst", konstaterades det vidare i dokumentet. "De ledande kretsarna i landet betraktar Nato som en faktor som stärker deras internationella ställning och säkerhet". De anser, sades det, att med Danmark och Norge i Nato, och Finland med "begränsade militära förpliktelser i förhållande till Sovjetunionen och en neutral linje i internationella frågor" så råder en för Sverige fördelaktig styrkebalans, som tillåter landet "att manövrera och föra en aktiv utrikespolitik" med breda förbindelser såväl med västliga, som med socialistiska länder. Därför förhöll sig svenskarna negativa till allt som kunde störa styrkebalansen i Europa. Det var karaktäristiskt att Frankrikes uttåg ur Nato mottogs negativt i politiska kretsar i Sverige. Sverige var också emot att omvandla norra Europa till en militär konfliktzon, och dolde inte sitt intresse i att de nordiska Natoländerna inte gick för långt i sina förpliktelser gentemot Nato.⁸⁷

Det noterades också i PM att den svenska regeringen, med utgångspunkt i det fortsatta svenska intresset i att bevara styrkebalansen i Europa, "funnit det möjligt att på sista tiden företa en faktisk frysning av sina försvarsutgifter." Apropå säkerheten i Nordeuropa konstaterades att den svenska regeringen var nöjd med det rådande militärpolitiska läget, och i samband därmed förhöll sig negativt till åtgärder som skulle kunna störa balansen. Därför hade Sverige uttalat sig mot Kekkonens förslag om en kärnvapenfri zon, under den förevändningen att regionen redan var kärnvapenfri, och att en sådan zon måste omfatta inte bara norra Europa, utan även Centraleuropa.

Den "fientliga" svenska reaktionen på augustihändelserna i Tjeckoslovakien hade medfört en bred antisovjetisk kampanj i Sverige, och det noterades att den svenska beredskapen hade höjts. Den svenska regeringen hade emellertid sedermera inriktat sig på en normalisering av de svensk-sovjetiska förbindelserna (jfr ovan avsnitt 3.2.1).

⁸⁶ 1969-09-10, Skandinaviska avdelningen vid sovjetiska utrikesministeriet.

⁸⁷ Ibid.

I ett särskilt avsnitt om Sverige och ”den gemensamma marknaden” sades att den västeuropeiska integrationen fortsatte att utgöra en av de grundläggande målsättningarna i den svenska handelspolitiken. Det svenska intresset förklarades av att en så stor del av den svenska handeln ägde rum med Västeuropa. Sverige betraktade EFTA som ett steg på vägen mot den västeuropeiska integrationen, sades det. Sverige var också för Nordek, inte minst för att förbättra de nordiska ländernas förhandlingsposition gentemot EEC. Det kan noteras att ingenting här sades om neutralitetspolitiken som ett hinder mot ett närmande till EEC.⁸⁸

Den svenska neutralitetspolitiken spelade ”en positiv roll för bevarandet av fred och stabilitet” i norra Europa, konstaterades i en översikt över de bilaterala svensk-sovjetiska relationerna av skandinaviska avdelningen den 10 juni 1970. Även om de svenska ledarna orienterade sig västerut så måste de räkna med att Sovjetunionens position förstärkts, och ”de kan inte bortse från att i händelse av en väpnad konflikt så kan Nordeuropa bli en arena för militära aktioner, i vilket sammanhang den svenska neutraliteten kan komma att hotas, och till och med landets själva existens.” Här ligger grunden till deras strävan att inte tillåta en farlig ökning av spänningen i denna region och upprätthålla goda grannskapsförbindelser med Sovjetunionen, sades det vidare i översikten.⁸⁹

I en skrivelse från Stockholmsambassaden från samma tid konstaterades det att det låg i Sovjetunionens intresse att stödja socialdemokraterna i Sverige (mer om detta nedan). I skrivelsen framhölls också att om de borgerliga partierna skulle komma till makten, skulle detta otvivelaktigt leda till från sovjetisk synpunkt oönskade förändringar i svensk utrikespolitik. ”Också en borgerlig regering skulle deklarerera sin uppslutning till neutralitetspolitiken,” sades det, ”men i själva verket skulle den följa en kurs mot närmare politiskt och ekonomiskt samarbete med väst, snarast möjliga anslutning till gemensamma marknaden, och återhållsamhet i utvecklingen av de svensk-sovjetiska förbindelserna.”⁹⁰

Någon grundläggande förändring i de här redovisade bedömningarna från år 1969 kan knappast sägas ha ägt rum under de två åren t.o.m. 1971, från vilka det sovjetiska utrikesministeriets bedömningar gjorts tillgängliga. En förändring som kan vara värd att notera är att de politiska aspekterna av en svensk EEC-anlut-

⁸⁸ Ibid.

⁸⁹ Översikten sammanställdes inom Skandinaviska avdelning vid sovjetiska utrikesministeriet

⁹⁰ Promemoria från sovjetiska ambassaden i Stockholm 1970-05-06.

ning får större uppmärksamhet, liksom att en mer kritisk hållning gentemot Nordek kan förmärkas, med tydliga anspelningar på att Sverige betraktade Nordek som ett instrument för att inte bara öka sitt eget inflytande, men också försvaga banden mellan Finland och Sovjetunionen.⁹¹

Den bild som tecknats i det sovjetiska utrikesministeriets dokument av den sovjetiska synen på den svenska utrikespolitiken stämmer i mycket med vad som kan utläsas av rapporteringen från den svenska ambassaden i Moskva, på vilken redovisningen i detta avseende av den återstående delen av utredningens period bygger. Den stämmer också med den bild som utredningen fick vid samtal i Moskva med sovjetiska politiker och diplomater som var verk-samma vid denna tid.

I samband med de svenska försöken att sälja Viggen till ett antal Natoländer, liksom med anledning av den svenska anslutningen till det internationella energiorganet IEA, förekom viss kritik i den sovjetiska pressen. Att särskilt notera är att övergången till borgerligt styre i Sverige år 1976 inte föranledde något som vittnade om att den sovjetiska synen skulle ha påverkats, något som är intres-sant inte minst mot bakgrund av Stockholmsambassadens härvidlag mer pessimistiska bedömning från år 1970 som ovan refererats.

Under de sista åren av 1970-talet skärptes tonläget i allmänhet i sovjetiska media, och man började också uttrycka mer bekymmer för läget i norr, bl.a. om avtal om flygbaser, marinövningar i Nord-atlanten och effekterna av kryssningsrobotar. Den sovjetiska nyhetsbyrån APN ställde år 1979 i en karaktäristik av utvecklingen i det nordiska området frågan: ”kan den nordiska säkerheten i dess nuvarande form ge svenskarna garantier för deras neutralitet, om t.ex. kryssningsrobotar och andra moderna vapen stationeras i Europa?”⁹²

Kritiken mot Danmark och Norge ökade, men detsamma drabbade inte Sverige. Den starka svenska reaktionen på Afghanistaninvasionen passerade i stort sett ostört och under år 1980 förekom sovjetisk välvilja och förslag om utbyten, konsultationer och högnivåbesök i en utsträckning som fick den svenska Moskvaambassaden att i slutet av året tala om ”sovjetiska omfamningsförsök”.⁹³

⁹¹ 1970-05-06, s. 10, Skandinaviska avdelningen vid sovjetiska utrikesministeriet.

⁹² Bertelman, 1985-03-22, s. 100.

⁹³ Ibid, s. 101.

I november 1980 gjorde APN-journalisten Baranikas ett grovt inlägg i den svenska debatten om möjliga konsekvenser för svensk del av de amerikanska kryssningsrobotarna: "Man bör nog utgå ifrån att de svenska försäkringarna att de är beredda att skjuta ned varje robot som kommer in i deras luftrum, inte är någon garanti för Sovjetunionens säkerhet" skrev Baranikas och tillade att resultatet av det sovjetiska luftförsvarets ingripande "kan bli en kärnvapenexplosion över vederbörande lands territorium. Följderna behöver nog inte ordas mycket om."⁹⁴ Även om detta inlägg torde få ses i ljuset av kampanjen mot Natos dubbelbeslut innebar det också en indirekt reflexion över den svenska neutralitetens möjligheter i ett vapentekniskt nytt läge.

Inte heller under år 1981 förekom det något som förändrade den positiva helhetsbilden. Viss kritik noterades mot den svenska vapenexporten och -importen och i sammanhanget kan noteras kritik av Weinberger för hans försök under Stockholmsbesöket att locka bort svenskarna från den rätta vägen. Men på det hela taget valde man att inte göra någon större affär av detta besök. Mindre än två veckor före U 137:s strandning talade ambassadör De Geer i Moskva om en sovjetisk charmoffensiv mot Sverige.⁹⁵

Även om den positiva sovjetiska inställningen till svensk neutralitetspolitik under 1970-talet kan sägas till dels ha varit ett element i de goda bilaterala relationerna så kan nog sammanfattningsvis sägas att man från Moskva då såg den svenska politiken som en stabilitetsskapande faktor i Norden och en säkerhetsstärkande faktor på den europeiska kontinenten.⁹⁶

Denna syn bekräftades också vid utredningens samtal i Moskva. Den förre premiär- och utrikesministern, SVR-chefen m.m. Evgenij Primakov framhöll bl.a. att "vi satte mycket stort värde på möjligheten av neutrala stater i Europa, det skulle ju göra Nato svagare. Det kunde påverka och stärka stater som Frankrike och Danmark, som ej ville gå en militaristisk väg. Särskilt Sverige och Österrike hade betydelse härvidlag".⁹⁷

Följande ord från den svenska upplagan av Brezjnevs memoarer förtjänar också citeras: "I Sovjetunionen sätter vi stort värde på Sveriges neutralitetspolitik, vilken är en av de viktiga faktorer som

⁹⁴ Ibid.

⁹⁵ Ibid, s. 102.

⁹⁶ Ibid, s. 107.

⁹⁷ Samtal med Primakov m.fl., 2002-05-31, Säkerhetspolitiska utredningens arkiv.

bidrar till att upprätthålla fred och säkerhet i Nordeuropa och spelar en positiv roll på den internationella arenan”.⁹⁸

3.3.7 Det andra kalla kriget och ubåtsfrågan, åren 1982–1985

U 137-händelsen ledde till en klar försämring av de svensk-sovjetiska förbindelserna och till ett förändrat tonläge mellan Sverige och Sovjetunionen, som avspeglade sig också i sovjetiska kommentarer om Sverige och svensk politik. Den principiellt positiva synen på svensk neutralitetspolitik förblev dock oförändrad, och en gradvis normalisering kom snart igång, med återupptaget besöksutbyte och en återgång till i huvudsak positiva uttalanden officiellt och i pressen om den svenska regeringens utrikespolitik.

Efter den svenska protesten år 1983 med anledning av Ubåtskyddskommissionens rapport utvecklades emellertid ubåtsproblemet till ett verkligt problem i relationerna. Det sovjetiska svaret gav uttryck för avsevärd indignation och krävde förnyade undersökningar. Sovjetiska presskommentarer efterlyste bevis och talade om att ”vissa kretsar” sökte försämma förhållandet till Sovjetunionen och motivera ökade försvarsanslag. Man tog nu i pressen och i bilaterala kontakter fram gamla synpunkter och kritik från tidigare epoker, samtidigt som den principiellt positiva synen på svensk neutralitetspolitik förblev oförändrad. Neutraliteten framställdes dock som alltmer hotad av ”vissa kretsar” vars syfte var att piska upp ubåtsysterin för att driva Sverige närmare Nato.⁹⁹ Den huvudsakliga bilaterala svårigheten var antisovjetismen i Sverige, och den svenska regeringens oförmåga eller ovilja att ta itu med denna. I detta sammanhang kan också möjligen noteras att man på vissa håll i sovjetisk press spekulerade i att Nato skulle ligga bakom ubåtsintrången, just för att ge anledning till misstankar mot Sovjetunionen.¹⁰⁰ Ubåtskränkningarna i övrigt, och deras hantering samt inverkan på de bilaterala relationerna behandlas i ett särskilt avsnitt (se 5.6.).

⁹⁸ *Brezjnev: sidor ur hans liv*. 1978. Malmö: Corona, s. 14.

⁹⁹ Petersson, B. *Sovjetunionen och neutraliteten i Europa: sovjetiska kommentarer om Finlands, Schweiz, Sveriges och Österrikes neutralitetspolitik 1955–1988*. Stockholm: Utrikespolitiska institutet, s. 49.

¹⁰⁰ ”Svensk-sovjetiska förbindelser: tema med variation”, A Edeen, 1984-06-29, HP 1 Er, UD:s arkiv.

Sett i ett längre perspektiv kom denna omgång av sovjetisk kritik ganska plötsligt efter en lång period av i stort sett problemfria förbindelser. Detta bidrog till att skapa intrycket av en kraftig förändring, även om den positiva grundsynen på neutralitetspolitiken bestod.

Gromyko efterlyste i ett samtal med utrikesminister Ullsten i juni 1982 "realism" från svensk sida i de bilaterala förbindelserna. Användningen av detta uttryck utgjorde ett nytt inslag i det sovjetiska språkbruket gentemot Sverige. Det har framhållits att uttrycket både har en geopolitisk underton och kan tolkas som en anspelning på maktrelationer som kan gälla fler områden än ubåtshanteringen.¹⁰¹

Den oro som vid denna tid från sovjetiskt håll uttrycktes över den svenska neutralitetspolitiken och att denna skulle vridas i västlig riktning måste också ses i samband med farhågor för att det strategiska läget i Norden kunde förändras till Sovjetunionens nackdel. Man noterade i Moskva med stort ogillande den ökade militära aktiviteten i Norden från USA:s och andra Natoländers sida, med förhandslagringen, underrättelseaktiviteter och omfattande manövrer i Norge och Danmark som tydliga exempel.

Sveriges agerande i frågor rörande nedrustning och säkerhetspolitik fick beröm, medan kritik riktades mot bl.a. det försvarsindustriella samarbetet med Nato och ett allmänt djupnande ekonomiskt beroende av väst, mot massmedia, och mot "vissa kretsar". I en enda fråga gjordes i diplomatiska kontakter raka påståenden om neutralitetspolitiska avvikelser. Det gällde transporter av Natomateriel över svenskt territorium till Norge, som man ansåg stå i strid med svensk alliansfrihet i fredstid.¹⁰²

Vid mina samtal i Moskva framhöll den tidigare chefen för skandinaviska avdelningen i det sovjetiska utrikesministeriet (alias den i dessa sammanhang betydelsefulla pseudonymen Kommissarov, författare till en rad böcker och artiklar om Sovjetunionen och nordiska säkerhetspolitik) Jurij Derjabin att den svenska neutraliteten alltid sågs "genom ett försvarspolitiskt spektrum, med utgångspunkt i relationerna mellan supermaktsblocken. Den svenska säkerhetspolitiken var en viktig faktor för säkerheten och stabiliteten i norra Europa. Men det fanns också andra aspekter. Man kunde inte säga att man på sovjetisk sida haft

¹⁰¹ Bertelman, 1985-03-22, s. 115.

¹⁰² "Den sovjetiska synen på svensk neutralitetspolitik", S Carlsson, 1984-11-09, HP 1 Er, UD:s arkiv.

fullt förtroende för den svenska neutralitetspolitiken. Man hade haft vissa reservationer, och detta hade också kommit fram offentligt.” Man ansåg vidare att USA sökte störa den svenska neutraliteten”. Exempel på detta var Weinbergers besök år 1981. USA ville använda sig av den svenska försvarsindustrin för att binda upp projekt som JAS och Viggen. Den svenska neutraliteten sågs alltid som pro-västlig. ”Vi ansåg att Sverige förde ett dubbelspel. Ibland skedde detta bakom ryggen på regeringen. I fall av öppen konflikt skulle man inte veta hur Sverige skulle komma att bete sig. Men vi sökte stödja den svenska neutraliteten”. Så långt Derjabin.¹⁰³

Amiralen Tjernavin, marinchef på 1980-talet, underströk att man aldrig såg Sverige som en motståndare, att Sverige aldrig var utmärkt som fiende på de militära kartorna, och att Sverige aldrig utgjort ett militärt hot vars styrka man haft anledning att analysera. I Östersjön hade man andra problem. Man analyserade dock möjligheten att Sverige skulle bryta neutraliteten. Sverige hade en flotta som inte ensam kunde stå emot den sovjetiska, men i förening med Nato blev situationen en annan (i Östersjön).¹⁰⁴

Den f.d. nedrustningsförhandlaren, tillika OSSE-, CFE-, och Stockholmsambassadören Oleg Grinevskij, som bl.a. lett den sovjetiska delegationen till Stockhomskonferensen och dennas fortsättning i Wien, och följaktligen haft god insyn i Warszawa-paktsländernas agerande sade sig aldrig ha sett Sverige figurera i operativa planer eller att Sverige skulle ha varit ett objekt för militära operationer. Man väntade inte heller några operationer som utgick från svenskt territorium, sade Grinevskij. Sverige hade aldrig setts som något säkerhetspolitiskt hot.¹⁰⁵

Denna bild bekräftades också vid mina samtal i Warszawa, bl.a. med den förre presidenten, premiär- och försvarsministern, tillika ÖB generalen Jaruzelski, som alltsedan han blev polsk generalstabschef år 1965 deltagit i alla viktigare möten inom Warszawa-pakten. Inte vid något tillfälle hade Sverige dykt upp som ett problem i sig, sade Jaruzelski, man tog den svenska neutraliteten som något självklart och naturligt. Östersjön låg också långt ned på prioriteringslistan. Inte heller planerades enligt Jaruzelski några offensiva aktiviteter gentemot Norge. Det skulle vara svår genom-

¹⁰³ Samtal med Primakov m.fl., 2002-05-31, Säkerhetspolitiska utredningens arkiv.

¹⁰⁴ Samtal med Jakovlev och Tjernavin, 2002-06-03, Säkerhetspolitiska utredningens arkiv.

¹⁰⁵ ”Säkerhetspolitiska utredningen – anteckningar från middag med ryska Sverige-experten”, M Foyer, Sveriges ambassad i Moskva, 2002-06-08, Säkerhetspolitiska utredningens arkiv.

förbart. Sovjetunionen var enligt Jaruzelski intresserad av bevarad svensk neutralitet. ”Så dess marskalkar förutsåg inget handlande som kunde ge anledning att ingripa. Däremot fanns det en oro för att det kunde utvecklas situationer där Nato drog in Sverige”.¹⁰⁶

3.3.8 Normalisering, åren 1986–1989

Efter statsminister Carlssons besök i Moskva år 1986 föll ubåtsfrågan gradvis i skymundan i de svensk-sovjetiska relationerna, för att inte återkomma på allvar förrän in på 1990-talet, och då med Ryssland som motpart och med Carl Bildt som svensk statsminister. Under slutet av 1980-talet koncentrerades i stället de bilaterala relationerna kring frågan om gränsdragningen i Östersjön avseende ekonomiska zoner, och de påverkades också av de accelererande förändringarna inom Sovjetunionen. En viss utveckling i synen på den svenska neutraliteten skedde under denna tid, kanske som del av en tilltagande uppskattning av Sverige som ekonomisk och social förebild.

Statsminister Palmes tal vid den socialdemokratiska partikongressen år 1984 kan sägas ha markerat början av normaliseringen. Han talade där om vikten av dialog och diskussion och betonade att Sverige inte fick rädas att hävda sina nationella intressen i meningsutbytet med Sovjetunionen. Samtidigt eftersträvades ett gott och stabilt förhållande. Detta budskap om behovet av en rättfram dialog om problemen i våra förbindelser neutraliserade i betydande utsträckning den debatt om besöksutbytet som pågick i den svenska inrikespolitiken, och en rad besök följde.

Slutpunkten i normaliseringsprocessen kan sägas markeras av Gorbatsjovs uttalande under statsminister Carlssons besök år 1986 om ”ovillkorlig respekt för den traditionella neutralitetspolitik som förs av Sverige”. Denna formulering gick längre än man någonsin tidigare gjort från sovjetisk sida i uppskattning av den svenska neutralitetspolitiken. Dessa uttalanden ansågs på svensk sida ha höjt det politiska pris Sovjetunionen måste betala om det skulle visa sig att fortsatta ubåtskränkningar av svenskt territorium skulle ha sovjetiskt ursprung.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Samtal med Jaruzelski, 2002-09-26, Säkerhetspolitiska utredningens arkiv.

¹⁰⁷ ”Gorbatsjovs uttryck om svensk neutralitetspolitik – jämförelse bakåt”, T Bertelman, 1986-04-18, HP 1 Er, UD:s arkiv.

3.3.9 Synen på det svenska försvaret

Från ungefär denna tidpunkt, dvs. våren 1986, kunde också noteras de första försiktigt positiva uttalandena från sovjetiskt håll om det svenska försvaret. Även om grundtonen i den sovjetiska synen på Sverige och svensk politik varierade mycket under hela det kalla kriget, så hade de teman som tagits upp från sovjetisk sida varit förhållandevis konstanta. Det hade i stort rört sig om tre huvudtema kring vilka all kritik kretsat: det svenska försvarets enligt sovjetisk uppfattning onödiga storlek och västberoende, det ekonomiska samarbetet med väst, och de s.k. "kretsarnas" verksamhet, dvs. monopolkapitalet, militären och högerpressen.

Den sovjetiska inställningen till det svenska försvaret var i stort sett oförändrat negativ. Det kan dock noteras att lovord utdelats för uttalade avsikter att skydda svenskt territorium mot överflygning av kryssningsrobotar. De mest negativa omdömena om Sverige under den aktuella perioden gällde försvarsfrågorna i allmänhet och ubåtskränkningarna i synnerhet. Ett genomgående tema var antydningar om nära samarbete med Förenta Staterna eller foglighet gentemot amerikanska påtryckningar, antingen det var fråga om kontroll av högteknologi eller militärtekniskt och underlättelsesamarbete mellan Sverige och USA. En allmänt förekommande tes var att små staters satsningar på ökat försvar endast ökade deras beroende av de "imperialistiska makterna". Staterna gjorde bättre i att föra en "oberoende utrikespolitik, inriktad på fred och nedrustning".¹⁰⁸

Mot denna bakgrund, där Sveriges försvarsansträngningar stundom framställdes som närmast futila, blev ett uttalande av den sovjetiske generalöversten Tjervov inför Krigsvetenskapsakademin i Stockholm år 1986 av särskilt intresse. Tjervov förklarade att Sovjetunionen gärna såg ett starkt svenskt försvar, bara det var neutralt. Han betonade också i sammanhanget att hans uppfattning utgjorde den officiella sovjetiska synen på svenskt försvar.¹⁰⁹

Tjervovs uttalande innebar en klar sovjetisk positionsförflyttning. Knappast någon gång tidigare hade en sovjetisk företrädare givit uttryck åt en liknande uppfattning. Två undantag kan noteras: vid ett svenskt militärbesök i Sovjetunionen år 1958 hade marskalk Sokolovskij utbringat en skål för den svenska armén som en freds-

¹⁰⁸ "Sovjetiska uttalanden om Sverige våren 1985–1987", H Olsson, 1988-06-28, HP 1 Er, UD:s arkiv.

¹⁰⁹ Ibid.

bevarande faktor, och år 1980 hade ambassadören Jakovlev till överbefälhavaren framfört att "Sovjetunionen betraktade ett relativt starkt svenskt försvar som en viktig del av det säkerhetspolitiska mönstret i Norden och som ett bidrag till stabiliteten".¹¹⁰

3.3.10 Neutralitetspolitiken och socialdemokratien

I Moskva såg man den svenska socialdemokratien som bärare av neutraliteten och främste förvaltare av neutralitetspolitikens grundläggande idéer. Ur sovjetisk ideologisk synpunkt var detta positivt, men ingalunda oproblematiskt. Inte minst det framväxande nord-sydperspektivet, och den svenska socialdemokratiens anammande av detta begrepp som instrument för att beskriva världen skapade problem. Detta begrepp förde i ett sovjetkommunistiskt perspektiv tanken bort från den grundläggande motsättningen i världen, den mellan kommunism och kapitalism.

Att Sverige och den svenska modellen och inte minst neutraliteten innebar en farlig lockelse för de östeuropeiska staterna har tidigare berörts. Men också gentemot tredje världen innebar den svenska socialdemokratien med Olof Palme i spetsen något av en "ideologisk säkerhetsrisk" för Moskva. (Se citat ovan) I viss mån hotade den typen av tankegångar hela den kommunistiska världsbilden, och därmed den ideologiska legitimiteten i det kommunistiska samhällsbygget. I förlängningen av den världssyn som den svenska socialdemokratien gjorde sig till tolk för låg också att Sovjetunionen som industrialiserat land skulle buntas ihop med det övriga nord, med allt vad det innebar i termer av medansvar inte bara för det rådande desperata tillståndet i den tredje värld som alltså enligt Moskvans sätt att se inte fanns, utan också för att komma till rätta med dess problem, alltså för bistånd, m.m. Här var det ur sovjetisk synvinkel fråga om ideologiskt kätterier med långtgående implikationer.

Detta sagt måste dock konstateras att de svenska socialdemokraterna rent allmänt blev föremål för mycken uppskattning från sovjetisk sida. Till skillnad från de borgerliga sades socialdemokraterna stå för en mera nykter och framsynt inställning, samt fördomsfrihet och ansvar i sina utrikespolitiska handlingar. Inte minst gällde detta på 1980-talet.¹¹¹ Sovjetiska media tog också

¹¹⁰ Bertelman, 1985-03-22, s. 29.

¹¹¹ Petersson, *Sovjetunionen och neutraliteten i Europa*, s. 38.

konsekvent öppet ställning för socialdemokratin, t.ex. i 1985 års val.

Den aktiva utrikespolitiken uppskattades i många sammanhang. Det konstaterades ofta att Sovjetunionens och Sveriges positioner i en rad viktiga internationella frågor var sammanfallande eller närliggande, t.ex. ESK, om militära förtroendeskapande åtgärder, fördömande av kolonialism och apartheid, samt Indokina. De sovjetiska kommentarerna kring Sveriges agerande i Vietnamfrågan var dock långt ifrån så entusiastiska som man kunnat förvänta sig.¹¹² Palmekommissionens förslag om en zon i Centraleuropa fri från slagfältskärnvapen rönt ej heller någon uppskattning. Kommissionsmedlemmen Georgij Arbatov, som redan i kommissionsrapporten reserverat sig mot idén, berättade för mig vid utredningens besök i Moskva i maj månad att han innan rapporten skulle antas hade ringt till den sovjetiske stabschefen Ogarkov, som sade nej till förslaget om zon. ”Detta måste förhandlas länge och utförligt om”, hade Ogarkov sagt. Arbatov hade då ringt försvarsminister Ustinov som också var emot zonförslaget. Då ringde Arbatov slutligen till president Andropov som frågade Arbatov om han önskade skapa problem mellan sig och försvarsministern. Det var således inte förvånande att han inlade sin reservation.

3.4 Hotbilden mot Sverige i försvarsutredningar och försvarsbeslut

3.4.1 Inledning

En bred redogörelse för den internationella säkerhetspolitiska utvecklingen under sjuttio- och åttiotalen har givits i avsnitt 2. Mot bakgrund av denna allmänna beskrivning skall här närmare tecknas några konturer av den hotbild – eller snarare de hotbilder – som då uppfattades föreligga och som var avgörande element i den säkerhetspolitiska situation i vilken Sverige konkret befann sig.

Det är här viktigt att understryka att det är hotbilden som den då uppfattades som är relevant i sammanhanget, och inte hur vi nu i ljuset av vad vi vet idag tycker oss se densamma. Tack vare de omvälvande förändringar som skett i europeisk politik har vi nu på ett helt annat sätt än tidigare tillgång till ett brett källmaterial. Detta material är emellertid långt ifrån fullständigt. Bristen på

¹¹² Ibid.

insyn i många arkiv gör att bilden sådan den ser ut idag kan komma att modifieras på väsentliga punkter när flera relevanta källor blir tillgängliga.

Det är också viktigt att redan inledningsvis understryka att uppfattningen av hotbilden i Sverige under det kalla kriget var högst reell – från 1940-talets slut upplevde man under långa tider en betydande risk för ett storkrig i Europa. Och enligt de bedömningar som gjordes fanns risken att Sverige skulle dras in i ett sådant krig, i första hand genom ett angrepp från Sovjetunionen.

3.4.2 Ryssland/Sovjetunionen som traditionellt hot mot Sverige

Det sägs inte klart ut och antyds heller inte i försvarsutredningar och -beslut från den tiden att det är från Sovjetunionen och Warszawapakten som det militära hotet mot Sverige kom. Geografi, historia och de politiska och militära förhållandena ger emellertid tydliga besked i den frågan. Närheten till Ryssland/Sovjetunionen har i mer än ett halvt årtusende utgjort Sveriges grundläggande säkerhetspolitiska problem.

På svensk sida har man de senaste århundradena många gånger haft anledning att fundera över det ryska hotet (på samma vis som man på rysk sida haft väl grundad anledning att beakta hotet från Sverige). I slutet av 1800-talet aktualiserades denna debatt i och med de stigande spänningarna i Europa. Man utgick i Sverige ifrån att Ryssland önskade tillgång till isfria hamnar i norra Norge och avsåg att uppnå detta genom en attack vid ett lämpligt tillfälle.¹¹³ Förryskningen i Finland ledde till indignation och spekulationer om en förestående offensiv västerut. Järnvägsbyggen i Finland och rykten om ryska spioner på den svenska landsbygden förklädda till sågfilare tolkades också som förberedelser för ett sådant drag.

Historiker har i efterhand emellertid inte funnit några bevis för ryska planer att attackera Skandinavien och man har pekat på möjligheten att det upplevda ryska hotet i huvudsak var ett instrument i den interna svenska försvarsdebatten vid tiden före första världskriget, att den s.k. rysskräcken väsentligen var en produkt av kampanjerna för reformer av det svenska försvaret. Det har ifråga-

¹¹³ Malmberg, M. af. 2001. *Neutrality and State-Building in Sweden*. Basingstoke: Palgrave, s. 105.

satts om det fanns någon grund för den i Sverige vitt utbredda uppfattningen att de finska järnvägsbyggena hade militära syften, och inte heller de ryska sågfilarnas förmodade spioneriverksamhet har kunnat beläggas.¹¹⁴

Det är inte lätt att förklara varför farhågorna för en rysk aggression just under 1880-talets senare del grep omkring sig i Sverige.¹¹⁵ Slutsatsen att den ryska regeringen förberedde någonting uppe i norr kom man fram till genom att ur olika källor sammanställa uppgifter av växlande tillförlitlighet. Genom att sammanställa en rad iakttagelser från olika områden fick man fram en helhetsbild av hotfull innebörd, en teknik som skulle komma att användas också i en senare tid. En kuriositet i sammanhanget är att den norska underrättelsetjänsten år 1914 försåg svenskarna med en detaljerad rysk militäratlas över centrala Sverige.¹¹⁶

Dessa uppgifter återges här för att illustrera att många av de frågeställningar som den svenska säkerhetspolitiken ställdes inför på 1970- och 80-talen inte var helt nya, att det finns intressanta historiska paralleller till vissa företeelser, och att det finns många element, nivåer och motiv i debatten om de hot vi vid olika tillfällen upplevde oss ställda inför. Inte minst värt att notera i sammanhanget är att det element i hotbilden som växte fram i ljuset av nordområdenas ökade strategiska betydelse, nämligen (den säkerligen inte helt obefogade) föreställningen om ett sovjetiskt intresse av den norska kusten, anknyter väl till ett traditionellt svenskt hotbildselement: genommarschen i norr för att ta sig fram till den norska nordkusten.¹¹⁷ Det anknyter ju också till den utbredda uppfattningen om landmakten Ryssland/Sovjetunionens traditionella strävan att nå fram till världshaven.

Den första tiden efter kriget tycktes hotet om en invasion från Sovjetunionen inte ha uppfattats som överhängande, utom möjligen i Finland. Hotbilderna i väst under de första efterkrigsåren tycks snarast ha betonat risken för kommunistiskt maktövertagande genom inre omvälvningar och subversion. I Finlands fall kvarstod denna syn på vissa håll i väst in på 1960-talet, jfr NSC 6006. Nordens geografiska närhet till Sovjetunionen

¹¹⁴ Lindberg, F. 1958. *Den svenska utrikespolitikens historia. III:4 1872–1914*. Stockholm: Nordstedts, s. 120.

¹¹⁵ Ibid.

¹¹⁶ Åselius, G. 1994. *The "Russian Menace" to Sweden: the Belief System of a Small Power Security Elite in the Age of Imperialism*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International, s. 303.

¹¹⁷ Wiberg, H. 1990. "Hotbilder i Norden sedan 1945" i Petersen & Lindgren. *Trussel eller tillid? Nordiske omverdensbilleder under forandring*, s. 110.

bidrog sannolikt till att hotet om en invasion från öst kom att upplevas tidigare i de nordiska länderna än på vissa andra håll i väst.¹¹⁸

När sovjetisk expansionism gradvis började träda fram som ett hotbildselement ledde detta till olika reaktioner i de nordiska länderna. Något schematiskt kan sägas att medan Norge och Danmark sökte säkerhetsgarantier mot Sovjetunionen såg Finland det nödvändigt att ge säkerhetsgarantier till Moskva. För Sveriges del var situationen en annan. Ett i jämförelse med andra nordiska länder starkt försvar och ett i mycket fördelaktigare geografiskt läge bidrog till att hotbilden under de första efterkrigsåren inte uppfattades som lika påtaglig som i grannländerna.¹¹⁹

3.4.3 Kapacitet och intentioner

Vid sjuttioalets början stod den dåvarande Sovjetunionen på höjden av sin makt. Militärt var man på väg att hämta in det amerikanska försprånget, ekonomiskt såg bilden fortfarande relativt ljus ut, och sprickorna i det kommunistiska imperiet lyckades sovjetregimen ännu en tid skyla över med militär övermakt.

Mot bakgrund av den militära kapacitetsutvecklingen, inte minst Sovjetunionens utveckling till världens näst starkaste sjömak, kom också kapacitetselementet i hotbilden att bli alltmer påtagligt, vid sidan av det mer intentionspräglade elementet som hade sin grund i den uppfattade sovjetiska expansionismen. Den säkerhetspolitiska analysen (och expertisen) i väst hade under sjuttio- och åttiotalen blivit kapacitetsfixerad på ett helt annat sätt än tidigare, delvis under intryck av den dramatiska utvecklingen denna tid på kapacitetsområdet. Analysen "lät sig vägledas av kapacitet snarare än föreställningar om avsikter".¹²⁰ Detta har också genomgående varit försvarsmaktens betraktelsesätt, så sent som år 1988 uttryckt av överbefälhavaren i FMI 2000: "Politiska lägen kan snabbt ändras. Sveriges försvarsförmåga måste utvecklas med hänsyn till den faktiska militära potentialen hos stormaktsblocken."¹²¹

I militära kapacitetstermer utgjorde Sovjetunionen givetvis ett formidabelt hot mot Sverige, även om olika skolor och uppfatt-

¹¹⁸ Ibid, s. 104.

¹¹⁹ Ibid, s. 107.

¹²⁰ Ibid, s. 113.

¹²¹ Försvarsmaktsidé 20-hundra: FMI 2000. Stockholm: Överbefälhavaren. Tryckt år 1988, s. 3.

ningar gjorde sig gällande om hur stor den sovjetiska militära kapaciteten egentligen var. Det var år 1970 endast tio år sedan man i väst hade avsevärt överdrivna uppfattningar om sovjetisk militär kapacitet, jfr de beryktade s.k. ”bomber gap” och därefter ”missile gap”.¹²²

En hotbild består emellertid inte enbart av kapacitet, utan också av intentioner. Här var det för svensk del av avgörande vikt att göra en så långt möjligt korrekt analys av Sovjetunionens intentioner, både globalt och regionalt. En central fråga härvidlag var för vår del naturligtvis hur man i Moskva såg på Sverige och på den svenska neutralitetspolitiken, och i vilken mån Moskva fäste tilltro till denna (se föregående avsnitt). Men det gällde också att bedöma Sovjetunionens strategiska och politiska avsikter globalt, samt inte minst att söka avgöra på vilka sätt som Moskva ämnade begagna sig av sin militära kapacitet för att genomföra dessa avsikter. De hotbildsbedömningar som gjordes av den svenska försvarsmakten koncentrerade sig i allt väsentligt på kapacitetsproblematiken (se nästa avsnitt).

Aftonbladet (AB) publicerade den 21 mars 2002 en stort upplagen artikel om vissa sovjetiska militära kartor, som sades redovisa hur Sovjetunionen planerade ett angrepp mot Sverige.

Först kan konstateras att den karta som redovisades i AB var, vilket har framhållits av såväl en representant för MUST (Östgöta Correspondenten den 22 mars 2002) som av en tjänsteman vid FOI, i skala 1:500 000. Kartor i denna skala medger inte att sådana detaljer, som är av betydelse för planläggning av militära operationer kan utläsas. Härför behövs kartor i betydligt större skala, minst 1:50 000.

Förekomsten av dessa sovjetiska kartor har varit känd sedan länge. I det kartförråd som troligtvis av misstag inte förstördes eller undanfördes när de f.d. sovjetiska, då ryska, förbanden lämnade Baltikum, fanns även kartor i betydligt större skala, kanske 1:10 000 över vissa samhällen i Mälardalsområdet. På dessa är viktiga totalförsvarsanläggningar angivna, liksom kommunistpartiets (dåvarande VPK) partilokal. De mera storskaliga kartorna innehöll detaljerad – men inte alltid helt korrekt – militärgeografisk information, såsom vägars bredd, beläggning, bärighet, sankade områden olämpliga för pansarförband m.m. På kartor som täcker skärgårdsområden

¹²² Ett ”gap” uppstod kring 1960 genom att man i väst fick uppfattningen att Sovjetunionen hade betydligt fler interkontinentala bombplan och missiler än vad som senare visade sig vara fallet, en uppfattning som Chrusjtjov gjorde allt för att underblåsa.

finns genomgående 40-meterskurvan markerad, något som inte är gjort på svenska sjökort. Denna har operativ betydelse, då man anser att avståndsverkande bottenminor knappast kan utnyttjas på större djup.

Vilken betydelse hade då dessa kartor? Först kan konstateras att de inte är några ”anfallsplaner”. Men de utgör ett militärgeografiskt underlag som är nödvändigt för en eventuell angreppsplanering. I den händelse Sovjetunionens politiska ledning fattade beslut om att genomföra ett angrepp mot Sverige, måste den militära ledningen kunna genomföra den militära planeringen. Utan ett detaljerat militärgeografiskt underlag skulle en sådan planering ha varit mycket osäker och riskfylld. Man bedrev därför från sovjetisk sida ett systematiskt och långsiktigt arbete med målet att införskaffa all den information som var nödvändig för den militära planläggningen. Detta skedde säkerligen genom att utnyttja öppet material. Den svenska topografiska kartan i skala 1:50 000 kunde – och kan – köpas i vilken svensk kartbutik som helst. Förhållandet är det samma vad avser andra storskaliga kartor, exempelvis orienteringskartor, liksom svenska sjökort.

3.4.4 Allmänt om hotbilden vid sextiotalets slut. 1965 års försvarsutredning

Den period som denna utredning omfattar, den senare halvan av det kalla kriget, inleddes som framgår av kap 2:1 med en tid av avspänning och närmande mellan supermakterna. Från andra hälften av sjuttioalet skedde en betydande skärpning och i början av åttiotalet kom världen kanske närmare ett tredje världskrig än någon gång sedan Kubakrisen i början av sextioalet. Mot periodens slut inträdde en ny avspänning i takt med utvecklingen i Östeuropa och Sovjetunionen, som till sist ledde till både Berlinmurens och kommunismens fall.

Fem försvarsbeslut hade bäring på perioden 1968, 1972, 1977, 1982 och 1987, varav tre under socialdemokratiska regeringar och två under borgerliga. Sex försvarsutredningar hade bäring på perioden: 1965 års försvarsutredning, FU 65, som lade sitt betänkande 1968, 1970 års utredning, FU 70, som lade sitt betänkande 1972, 1974 års, FU 74, som lade sitt 1976, 1978 års försvarskommitté, FK 78, som lade ett första delbetänkande om säkerhetspolitiken 1979, och ett andra 1981, samt slutbetänkande 1982, 1984 års kom-

mitté, FK 84, som lade ett delbetänkande om säkerhetspolitiken 1985, och sitt slutbetänkande 1987, samt 1988 års försvarskommitté, FK 88, som lade ett säkerhetspolitiskt delbetänkande i januari 1990.

Vid slutet av sextioalet såg man i Sverige hotbilden i huvudsak i militära termer. Det bredare säkerhetsbegrepp som nu är allmänt omfattat var då ännu inte vedertaget. Likväl kan man i sextioalets säkerhetspolitiska tänkande sådant det kommer till uttryck i Försvarsutredningens betänkande från år 1968 se klara element av ett bredare anslag: avsnittet om säkerhetspolitiska utgångspunkter och överväganden inleds med en beskrivning av förhållandet mellan de rika och de fattiga länderna. Det konstaterades dock i betänkandet att konfliktpräglade motsättningar mellan rika och fattiga folk inte var av primär betydelse för vår säkerhet, varför utvecklingsbiståndet inte kunde betraktas som något säkerhetspolitiskt alternativ till försvarsåtgärder.

Den avspänning i öst-väst-relationerna som började bli märkbar i slutet av 1960-talet och påtaglig med inbrottet av sjuttioalet innebar alltså för svensk del en klar förbättring av den svenska säkerheten. Även om de grundläggande ideologiska motsättningarna mellan östsidans socialism och västkapitalismen kvarstod tyckte man sig på många håll se tecken i öst till ett närmande till Västeuropas ekonomiska system. Den offentliga sektorns samtidiga tillväxt i Västeuropa innebar knappast ett ideologiskt närmande gentemot östsocialismen men innebar dock element i en viss ideologisk uppmjukning. Reformsträvanden i Tjeckoslovakien som kulminerat år 1968 när de brutalt slagits ned i en sovjetledd invasion av Warszawapakten var kanske mer av en ideologisk-politisk rörelse än ett ekonomiskt reformprojekt.

1965 års försvarsutredning, (FU 65), vars betänkande lades fram år 1968, noterade uppluckringstendenserna i allianssystemen. Terrorbalansen, dvs. supermakternas ömsesidiga kärnvapenstrategiska avskräckning, hade enligt bedömningen av FU 65 inneburit att sannolikheten för angrepp mot mindre stater (i Europa) minskat eftersom sådana i sin tur skulle innebära risker för utvidgning till större krig. Det förmodades nämligen att den andra stormakten skulle kunna uppleva sina nationella intressen berörda, och detta oberoende av eventuella paktförpliktelser.

Även om den begynnande avspänningen tycktes innebära ökad försiktighet i stormaktsrelationerna motsvarades denna inte av återhållsamhet med rustningarna. Sovjetunionen befann sig i slutet

av 1960-talet i en omfattande rustningsprocess – inte minst i vad avsåg marina och konventionella arméstridskrafter med en kraftig ökning av de militära utgifternas andel av statsbudgeten och BNP. Den allmänna bilden i slutet av 1960-talet var att en sovjetisk överlägsenhet ifråga om konventionella styrkor motsvarades av en amerikansk överlägsenhet ifråga om kärnvapen, i vad avsåg interkontinentala robotar, tre gånger den sovjetiska kapaciteten.

1965 års försvarsutredning ansåg att de stora stående styrkorna i Europa verkade krigsavhållande. Konflikter som berörde Europa och det nordiska området kunde dock inte uteslutas. Sveriges läge i sammanhanget bedömdes vara av begränsad strategisk betydelse, varför det inte var givet att Sverige måste dras in i ett storkrig i Europa, ens om detta omfattade områden inom den nordiska regionen. FU 65 diskuterade olika former av militär aggression såsom lokala anfall, kuppanfall med strategiskt syfte och storanfall. Det är viktigt att notera att FU 65 för samtliga dessa fall förutsatte en långtgående skärpning av den politiska situationen i Europa, varför betydande möjligheter till förvarning ansågs föreligga.

3.4.5 Bedömningar i början och mitten av 1970-talet, 1970 och 1974 års försvarsutredningar

Försvarsutredningen 1970, (FU 70), som lade fram sitt betänkande år 1972, noterade den avspänning mellan huvudaktörerna som präglade den internationella scenen. Avspänningsprocessen ansågs ha "visat en sådan hållfasthet, att man kan tala om en utvecklingstrend". Samtidigt hade den "oerhörda ökningen av de militära stridsmedlens förstörelseförmåga" lett till en politisk återhållsamhet mot totalt krig som var större än någonsin.¹²³ Utredningen pekade på att förutsättningarna för att nå en lösning på de utstående problemen från andra världskrigets slut och vilka utgjort ett latent hot mot freden, var bättre än tidigare. Sålunda kunde den uppbyggnad av de sovjetiska styrkorna i Centraleuropa som motiverats av farhågor för tysk revanschism, inte längre påstås vara lika angelägen sedan den västtyska regeringen under Willy Brandt introducerat sin nya Östpolitik med bl.a. erkännanden av gränsdragningen mellan Polen och Tyskland efter Oder-Neisselinjen. Det kan vara värt att notera att FU 70 också observerade att

¹²³ SOU 1972:4 s. 129.

möjligheten fanns att denna utveckling kunde medföra krav från medborgarna inom östblocket om större öppenhet.

I övrigt menade försvarsutredningen att så länge som väst visade beslutsamhet att försvara sig, någon militär aktion från sovjetisk sida inte var att vänta. Tvärtom föreföll Sovjetunionen, i vart fall på kortare sikt, eftersträva ett närmare samarbete med och överhuvudtaget en normalisering av sitt förhållande till Västeuropa. Klyftan mellan väst och öst bedömdes dock komma att bestå under mycket lång tid.¹²⁴

I vad avsåg Norden menade utredningen att den säkerhetspolitiska situationen där ansetts vara till fördel för såväl väst som öst och att en förändring kunde vara förenad med allvarliga risker. Sveriges säkerhetspolitik hade som syfte att bidra till lugn och stabilitet i norra Europa. Denna inriktning av politiken var allmänt omfattad och betraktades som ett europeiskt intresse. Utredningen konkluderade i betänkandet år 1972 att riskerna för krig i Europa under de närmaste åren hade minskat, vilket dock inte på kort eller lång sikt uteslöt sådana förändringar i omvärlden och att riskerna för konflikt åter kunde öka.

Den säkerhetspolitiska analysen i *1972 års försvarsbeslut* utgick från huvuddragen i 1970 års försvarsutredning och tog fasta på avspänningsprocessen som grundläggande för utvecklingen. Grundsynen kvarstod att Sveriges säkerhet skulle kunna komma att äventyras genom stormaktsblockens handlande. Försvarsminister Sven Andersson menade sålunda att, ifall av en konfrontation mellan stormaktsblocken som berörde Nordkalottområdet eller Östersjöutloppen, svenskt område skulle kunna få betydelse som genomgångsområde för militära operationer. I sammanhanget avfärdade han än en gång möjligheten av ett isolerat anfall mot Sverige, vilket han bedömde så osannolikt att det inte borde självständigt beaktas i försvarsplaneringen. En utgångspunkt för 1972 års försvarsbeslut var överbefälhavarens definition av de styrande angreppsfallen

- angrepp mot norra Sverige i samband med en större operation på Nordkalotten,
- angrepp mot södra Sverige i samband med operationer att vinna kontroll över Östersjöutloppen,

¹²⁴ Ibid, s. 145.

- angrepp mot Mellansverige för att vinna kontroll över landets administrativa centra i förening med angrepp mot norra eller södra Sverige.

Försvarsutredningen 1974 (FU 74), presenterade ett säkerhetspolitiskt betänkande år 1976. Den internationella utvecklingen präglades i mycket av konsekvenserna av oljekrisen 1973/74, vilket också bidrog till att den internationella ekonomiska utvecklingen bedömdes få säkerhetspolitiska konsekvenser. Därmed fick andra aspekter än rent militära ett visst inflytande på avgränsningen av det säkerhetspolitiska begreppet. Resurs- och råvarukonflikter mellan i-länder och u-länder kom, mer än tidigare, att beaktas i den säkerhetspolitiska analysen. Avspänningsproblematiken blev eljest inte överraskande ett centralt element i övervägandena, detta särskilt mot bakgrund av överenskommelsen i slutakten från Helsingforskonferensen år 1975 med dess allmänna politiska erkännande av efterkrigstidens gränsdragning. Utredningen sökte göra en distinktion mellan avspänningspolitiken som tillstånd och avspänningspolitiken som process. Enligt utredningen innebar avspänningspolitiken som tillstånd ett nytt psykologiskt klimat i förbindelserna mellan stormakterna som ett resultat av den framväxande kärnvapenstrategiska jämställdheten dem emellan och den allt klarare insikten om kärnvapenkrigets risker. Avspänningspolitiken som process tog sig uttryck i det ökande ekonomiska samarbetet och skapandet av omfattande kontaktmönster de rivaliserande makterna emellan. Utredningen betonade att framsteg i avspänningssträvandena i Europa borde kunna leda till rustningskontroll och styrkereduktioner även om utredningen inte såg något direkt logiskt samband mellan avspänning/spänning å ena sidan och rustningsnivå å den andra. Utredningen uppmärksammade sålunda den inledda stora sovjetiska satsningen på marin uppbyggnad och de strävanden som var förenade med denna att utgöra en motvikt mot Nato:s tidigare dominans.

Sovjetmarinens behov av fritt tillträde till Atlanten samt att skydda sitt eget operationsområde liksom västsidans intresse att förhindra detta var enligt försvarsutredningen väsentliga skäl till att de kringliggande områdena, Nordkalotten och områdena kring Östersjöutloppen hade strategisk betydelse. Intressesmottagningarna kring dessa områden bedömdes bestå även om tyngdpunkten försköts till Nordkalotten.

TVå uppfattningar om innebörden av den militära uppbyggnad som skett på Kolahalvön redovisades av utredningen, dels att den var ett led i en offensiv sovjetisk politik syftande till att utvidga inflytandet längre västerut i Nordatlanten och skapa möjlighet att skära av transportvägarna mellan USA och Västeuropa, dels som en i första hand defensiv styrkeuppbyggnad som en del av ambitionerna att upprätthålla balansen mellan supermakterna. I det förra fallet skulle de skandinaviska staterna kunna beröras på ett mer omedelbart sätt och det sovjetiska inflytandet komma att utvidgas betydligt, medan i det senare den sovjetiska politiken i detta avseende inte skulle vara direkt riktad mot Skandinavien, vilket givetvis inte uteslöt att det skandinaviska området kunde bli indragat som en följd av supermakternas globalt betingade strategiska dispositioner. Men det bedömdes som ”mindre troligt att någon supermakt skulle vilja använda sig av operationer berörande svenskt eller norskt territorium i något syfte som enbart har samband med baskomplexet på Kolahalvön.”¹²⁵ Utredningen ansåg att oavsett vilken tolkning man gjorde, det var uppenbart att frågan om Kolahalvön kunde ge upphov till konflikter som berörde svenskt territorium.

Utredningen berörde också Östersjöutloppen och Östersjön som sådan, och konstaterade att även den senare kunde få strategisk betydelse särskilt i samband med en stor konfrontation i Centraleuropa, då Warszawapakten skulle kunna ha intresse av att som komplement till landtransporter skapa möjligheter till någorlunda säkra sjötransporter längs Östersjökusten. Dessa skulle underlättas om Gotland och Bornholm kunde kontrolleras, medan omvänt de skulle väsentligt försvåras om Nato behärskade Danmark och delar av svenska kusten, framhölls det.¹²⁶

Sammanfattningsvis förmodade 1974 års försvarsutredning att supermakterna även framöver skulle komma att sträva efter att förhindra en militär konfrontation i Europa. Riskerna för krig mellan öst och väst i Europa bedömdes därför komma att förbli förhållandevis små. Utredningen uppehöll sig vidare vid den vapentekniska utvecklingen och dess konsekvenser. Man noterade de ökade riskerna för kränkning av svenskt territorium som kunde bli en följd av anskaffning av kryssningsrobotar. Man noterade också att de militära anslagen inom båda maktblocken efter en period av

¹²⁵ Se s. 143.

¹²⁶ Betänkande av 1974 års försvarsutredning, SOU 1976: 5 s. 144. Jfr analys i Ubåtsutredningens slutbetänkande SOU 2001:85 s. 41 f.

snabb stegring förändrade sig relativt långsamt. Såväl det allmänna ekonomiska läget som de politiska avspänningstendenserna mellan stormakterna hade skapat en ovilja i många länder att acceptera fortsatt ökande resurstilldelning för militära ändamål i den takt som präglade 1950- och 60-talen. Konkurrensen om resurserna mellan den civila och den militära sektorn hårdnade. Detta problem förstärktes inte minst i Sovjetunionen av att man enligt officiella rapporter stod inför den sannolikt lägsta ekonomiska tillväxttakten sedan andra världskriget, noterade utredningen.¹²⁷

1977 års försvarsbeslut följde i allt väsentligt försvarsutredningens analys (trots regeringsskiftet) och byggde följaktligen på bedömningen att avspänningsprocessen blivit det grundläggande elementet i den internationella utvecklingen. Det konstaterades dock att den ideologiska debatten mellan öst och väst inte hade avstannat, och att avspänningen inte innebar att alla konflikthanteringar försvunnit, samt att det var svårt att bedöma vilka resultat den kunde leda till i fortsättningen. Den militära uppbyggnaden på Kolahalvön framhölls.

3.4.6 Förnyad spänning i slutet av 1970-talet. 1978 års försvarskommitté och försvarsbeslutet 1982

1978 års försvarskommitté (FK 78), diskuterade utifrån ett vidgat säkerhetspolitiskt begrepp dels andra än rent militära hot, dels möjligheten till fredsbefrämjande åtgärder. Försvarskommittén diskuterade betydelsen av krympande naturresurser och miljöproblem. Efter den utvecklingsoptimism, som rått i västvärlden på 1950- och 60-talen, kom 70-talet att i hög grad domineras av farhågor för de negativa konsekvenserna av samhällets höga industri- och teknologiberoende. Oljans roll som den strategiskt mest betydelsefulla råvaran hade tydligt demonstrerats under oljekrisen åren 1973-74.

Den ojämna fördelningen av särskilt en del strategiska råvaror kunde på sikt innebära konfliktrisker, ansåg utredningen, som också noterade att livsmedlens säkerhetspolitiska betydelse börjat uppmärksammas alltmer. Andra problem på det ekonomiska området var förutom den fortsatt vidgade klyftan mellan fattiga och rika länder, med risk för växande spänningar nord-syd, att den

¹²⁷ SOU 1976:5, s. 174.

sovjetiska politisk/militära supermaktställningen inte motsvarades av en liknande position på det ekonomiska området.

När FK 78 sommaren 1979 lade sitt delbetänkande¹²⁸ hade den sovjetiska invasionen av Afghanistan ännu inte inträffat. Det framgick emellertid av betänkandet att klimatet mellan de båda supermakterna blivit kyligare, och att avspänningsprocessen fått sig rejäla törnar. Kommittén framhöll att ”de senaste två-tre årens utveckling har visat hur lätt avspänningspolitiken kan störas”, och att det fanns åtskilliga anledningar till det försämrade politiska klimatet: sovjetiskt missnöje över den amerikanska betoningen av mänskliga rättigheter, och även närmandet mellan Förenta Staterna och Kina, det nya sovjetiska engagemanget i Afrika, samt amerikansk oro över den fortsatta sovjetiska militära upprustningen, liksom också rättegångarna mot oliktankande i Sovjetunionen. Försvarskommittén konstaterade att förhållandet mellan supermakterna sommaren 1978 blivit så ansträngt att många röster i USA och den övriga västvärlden började ifrågasätta vilka framsteg som egentligen skulle kunna nås genom avspänningspolitiken, och om denna inte visade sig ha gynnat öst mer än väst. Kommittén framhöll dock att förhandlingarna om ett nytt kärnvapenstrategiskt begränsningsavtal, SALT II, kunnat slutföras i maj, och ansåg för sin del att den mest sannolika utvecklingen för framtiden också torde vara att avspänningsprocessen, trots växlingar i klimatet mellan supermakterna, på lång sikt skulle komma att fortsätta.

Kapprustningen, främst den mellan supermakterna, utgjorde ett hot mot freden i världen, underströk försvarskommittén vidare. De oerhörda kärnvapenarsenalerna och den snabba både kvalitativa och kvantitativa ökningen av dessa var det allvarligaste hotet mot mänskligheten. Den tekniska utvecklingen gick snabbare än arbetet att få till stånd nedrustningsavtal vars efterlevnad kunde kontrolleras. Med hänsyn till de allvarliga risker och den resursförstöring, som den fortsatta upprustningen i världen medförde, fann FK 78 det naturligt att ägna särskild uppmärksamhet åt läget på nedrustningsområdet, jämte relationerna öst-väst och situationen i Norden. Kommittén uppehöll sig därför utförligt vid nedrustningspolitikens betydelse för Sveriges säkerhetspolitik.

Nämnas bör också att kommittén i ljuset av händelserna i Iran år 1979 i närmast profetiska ordalag underströk vad religiösa strömningar kunde betyda också för politisk utveckling: ”Det islamska

¹²⁸ SOU 1979:42.

återuppvaknandet som kan iakttas i delar av den muslimska världen kan få betydande konsekvenser också på det politiska området. ” Och vidare: ”Den betydelse som frågan om mänskliga rättigheter fått såväl för strömningar inom östblocket som för supermaktpolitiken under de senaste åren liksom motsättningarna mellan regimen och kyrkan i vissa östländer, kan ses som andra exempel på religioners och ideologiers politiska betydelse”.¹²⁹

FK 78 problematiserade relationerna mellan supermakterna genom att konstatera att deras säkerhetspolitik ”förefaller att djupast dikteras av två delvis motstridiga överväganden, förutom den grundläggande misstro de hyser mot varandra. Å ena sidan står beslutsamheten att undvika att hamna i en väpnad konflikt direkt med varandra och å andra sidan beslutsamheten att förhindra att den militära balansen mellan dem på ett avgörande sätt rubbas till den egna sidans nackdel. ” Det första övervägandet hade till stor del legat bakom avspänningspolitiken, medan det andra hade lett till många av de senaste årens svårigheter för densamma.¹³⁰

Beslutsamheten hos båda att undvika militär konfrontation rörde sig dock om ett så grundläggande intresse, enligt kommittén, att det var svårt att se att någon av dem skulle komma att överge denna inställning. Man kunde dock inte utesluta risken att en situation i en lokal kris skulle kunna råka ur kontroll, med katastrofala konsekvenser.

Om den första hälften av 1970-talet präglats av affärsmässiga mellanhavanden mellan supermakterna, så hade under senare delen därav bilden förändrats menade försvarskommittén vidare. En ny fas i relationerna kunde sägas ha inträtt, präglad av ökad konfrontation inom vissa sektorer parallellt med fortsatt samarbete inom andra. Befrielsen från Vietnamproblemen var en förutsättning för den nya amerikanska administrationens inriktning på mänskliga rättigheter. Denna kom att oroa Sovjetunionen minst lika mycket som de sovjetiska aktiviteterna i Afrika kom att oroa Förenta Staterna och dess allierade. Kommittén betonade vidare att den amerikanska politiska offensiven på mänskliga rättighetsområdet sammanföll med att den sovjetiska ledningen började upptäcka vilken kraft som fanns i avsnittet om mänskliga rättigheter i den europeiska säkerhetskonferensens slutakt år 1975. Tillsammans med förhoppningar om liberaliseringar på många håll i Östeuropa och eurokommunismens ökade profilering innebar detta ”ett

¹²⁹ Ibid, s. 35.

¹³⁰ Ibid, s. 52.

betydande tryck mot den sovjetiska ledningen, som kom att se den amerikanska politiken som direkt inriktad på att försöka undergräva det sovjetiska säkerhetssystemets stabilitet.¹³¹ Förenta Staterna, å sin sida, oroades av det sovjetiska engagemanget i Afrika som mot bakgrund av Sovjetunionens fortsatta militära uppbyggnad, sågs som ett ökande hot mot egna intressen som råvaruförsörjning och förbindelsevägar.

Slutsatsen av dessa resonemang var att klimatet mellan de båda supermakterna kunde komma att växla, och ”månånda tidvis bli sämre än under de senaste åren”. Men det nya var att ”så tycks kunna ske utan att samarbetet mellan de båda för att bevara avspänningens grundelement behöver avbrytas”, konstaterade kommittén med en i vart fall i historiens ljus tämligen optimistisk, om än inte totalt felaktig, bedömning.

Rustningsspiralen fortsatte att drivas i höjden, och Nato:s totala utgifter för militära ändamål var något större än Warszawapaktens, framhöll kommittén, som också uppmärksammade de tilltagande problemen i den sovjetiska ekonomin, och konstaterade att ”uppriktthållande av militära styrkor av supermaktsformat kan komma att bli en ännu mera tyngande ekonomisk börda än för närvarande för detta land”.

Beträffande den säkerhetspolitiska situationen i Norden noterade Försvarskommittén 78 att under 1950- och 60-talen såväl Nato som Warszawapakten torde ha bedömt Nordens militärstrategiska betydelse som relativt ringa. Norden hade kommit att bli ett lågspänningsområde. Sveriges och hela Nordens säkerhet gagnades bäst av ”att Sverige för en politik som bidrar till största möjliga uttunning av stormakternas inflytande i det nordiska området” framhöll försvarskommittén.

En grundläggande förutsättning för den stabila situationen i Norden var att den även i stormakternas ögon framstod som fördelaktig och i enlighet med deras intressen. Det nordiska områdets strategiska betydelse hade otvivelaktigt ökat under de senaste tio åren, slog kommittén fast. Detta berodde i hög grad på den militärteknologiska utvecklingen och därmed sammanhängande bedömningar av ett framtida krigs karaktär. De kärnvapenbärande ubåtarnas allt viktigare roll och Murmanskombådets vitala betydelse var de främsta skälen härtill. Den marina verksamheten i de norra farvattnen hade också under senare år varit mera om-

¹³¹ Ibid, s. 53.

fattande än tidigare, konstaterades det. Därtill kom åtgärder för att stärka försvaret av Nordnorge. Denna ökande militära aktivitet från båda sidor kunde dock inte uppfattas som riktad mot Sverige. Den borde ses som ett led i supermakternas bevakande av sina globala intressen och som en del av den strategiska maktbalansen. Det kunde dock inte uteslutas att supermakternas känslighet kunde komma att bli större för sådana förändringar som de skulle kunna uppfatta som hot mot egna säkerhetsintressen.

Även Östersjön hade också i fortsättningen stor strategisk betydelse, främst som övnings- och basområde för Warszawapaktens sjöstridskrafter, men också för sjötransporter för Warszawapakten.

Frågan om kryssningsrobotar berördes också av FK 78, som konstaterade att utvecklingen av dessa i Förenta Staterna gav anledning till oro. Med tanke på räckviddsbegränsningarna i SALT II-avtalet (det var då ej klart att detta inte skulle komma att ratificeras) skulle utgångsläget för avfyrande av dessa från Nato:s sjöstridskrafter mot t.ex. Murmanskområdet komma att bli i närheten av nordiska vatten. De luftburna kryssningsrobotarna var ännu mer oroande, och de torde i stor utsträckning komma att ingå i USA:s beväpning under 1980-talet. Genom att kryssningsrobotar flög på låg höjd skulle överflygningar över neutrala stater som Sverige innebära neutralitetskränkningar som kunde skapa allvarliga problem, anmärkte kommittén.

Försvarskommittén sökte också i ett särskilt kapitel göra bedömningar av sannolikheten för att olika hot skulle uppstå och av deras konsekvenser för Sveriges del, utgående från de bedömningar om den internationella utvecklingen och om stormaktsblockens förhållanden som man tidigare redovisat. Uppmärksamheten hade i ökande grad riktats mot "u-landsområdena med deras labila förhållanden, snabba politiska växlingar och återkommande konflikter och krig", sades det. I och med att båda supermakterna fått globala intressen och resurser att hävda dessa riskerade supermakter och u-länder att bli indragna i varandras konflikter. Skärpta motsättningar mellan supermakterna kunde föranledas av konflikter i u-landsområden vilket i sin tur kunde påverka läget i Europa, framhölls det.

Konflikter med ursprung i u-landsproblem diskuterades också med utgångspunkt i oljevapnet. FK bedömde dock omfattande råvarubojkott från u-länder mot i-länder som mindre sannolika.

I sin analys ägnade försvarskommittén särskild uppmärksamhet åt möjligheten av ett krig i Europa. Redan existensen av de enorma rustningarna skapade farhågor för vilka intentioner som kunde styra dessa resurser, framhöll kommittén. Trots många gemensamma intressen kvarstod också supermaktmotsättningarna, vilka utgjorde ett latent hot mot freden. Möjligheten av spridning av ett utomeuropeiskt krig till Europa, liksom utbrott av en svårartad lokal konflikt, kunde leda till krig i Europa. Sammantaget bedömde kommittén att ”ett medvetet igångsatt krig mellan blocken i Europa är föga sannolikt.” Ett krig i Europa skulle dock få så svåra konsekvenser för Sverige att riskerna för ett sådant måste påverka vår säkerhetspolitik, konstaterades det dock.

Beträffande karaktären av ett framtida krig i Europa var det troligt att parterna åtminstone inledningsvis skulle söka föra kriget på konventionell nivå, men att riskerna för insats av kärnvapen och upptrappning av kriget till kärnvapennivå i hög grad förväntades bli bestämmande för parternas agerande, och att kriget åtminstone i den bemärkelsen kunde betraktats som nukleärt. Det var vidare svårt att föreställa sig något läge där endera maktblocket genom en frontalattack i Centraleuropa skulle eftersträva att erövra och behålla stora delar av det andras territorium, ansåg kommittén. Däremot framstod geografiskt begränsade framstötter i syfte att pressa fram eftergifter som mer sannolika, särskilt på kontinentens flanker.

Utredningen såg tre typer av situationer som innebar risker för militärt angrepp eller hot om angrepp mot nordiskt område. Den ena karaktäriserades av konventionellt krig mellan maktblocken, den andra av akuta motsättningar men ej öppet krig mellan dessa, och den tredje av kärnvapeninsats mot Sverige.

Mot bakgrund av den bedömning man tidigare gjort, att ett krig i Europa åtminstone inledningsvis skulle föras med konventionella vapen, konstaterade kommittén att nordiskt område såväl i norr som i söder hade sådan strategisk betydelse att det tidigt riskerade bli indraget i krigshandlingarna, och att Sverige då skulle få strategiskt intresse som militärt genomgångsområde till grannländerna. En isolerad militär operation i Nordeuropa bedömdes som mycket osannolik.¹³²

I ljuset av den dramatiska internationella utvecklingen under åren 1979 och 1980, präglad av kriser, tilltagande spänning och be-

¹³² Ibid, s. 86.

tydande osäkerhet fick försvarskommittén i ett senare betänkande år 1981 anledning att utveckla och i viss mån modifiera de bedömningar som gjorts år 1979. Kommittén konstaterade då att avspänningspolitiken råkat ut för ett allvarligt bakslag, men ansåg inte att detta innebar en återgång till förhållanden som liknade det kalla kriget under den första efterkrigsperioden. Inte minst mot bakgrund av den ungefärliga styrkejämvikten mellan maktblocken var en konfrontationspolitik av det kalla krigets modell svår att föreställa sig, ansåg kommittén i sitt andra delbetänkande om säkerhetspolitiken år 1981.¹³³ Det förelåg inte några tecken på att supermakterna skulle ha övergivit avspänningens grundval, nämligen beslutsamheten att undvika att råka i direkt, väpnad konflikt med varandra. Mest sannolikt var att de även i fortsättningen skulle vilja fortsätta åtminstone ett begränsat samarbete, ansåg kommittén.

För hotbildens del kvarstod i allt väsentligt de slutsatser som kommittén dragit redan 1979. ÖB:s (och FOA:s) uppfattning att situationer där en angripare hade större handlingsfrihet eller vidare målsättningar med ett angrepp mot Sverige refererades, men ansågs inte böra få något starkt inflytande på försvarsplaneringen. Den militära styrkeutvecklingen innebar emellertid att angrepp kunde sättas in med kortare varsel än vad som tidigare hade bedömts, vilket krävde förmåga att uppfatta snabba förändringar i omvärlden och smidigt anpassa beredskapen därtill. Kommittén delade ÖB:s bedömning att åtgärder mot överraskande angrepp borde prioriteras, liksom att betydande militärpolitiska förändringar i vårt närområde kunde inträffa som ledde till andra typer av hot mot Sverige.

Försvarskommittén diskuterade också i sitt betänkande år 1981 riskerna för kärnvapenangrepp mot Sverige. En upptrappning till kärnvapennivå bedömdes komma att ske först när maktblockens vitala intressen stod på spel, och detta kunde knappast gälla Sverige. Att en första kärnvapeninsats skulle ske bedömde kommittén mot denna bakgrund som uteslutet.

Sammanfattningsvis kan sägas att kommittén redan i sitt första delbetänkande skildrade en förstärkt hotbild, som i det senare betänkandet ytterligare betonades. Nordflanken fick i denna bild ökad betydelse och Sverige kunde riskera att beröras redan i

¹³³ Ds Fö 81:1.

inledningsskedet av ett europeiskt krig. Möjligheten av överraskande angrepp kunde inte uteslutas.

1982 års försvarsbeslut anslöt sig till de bedömningar som gjorts av 1978 års försvarskommitté. Det tog fasta på det nordiska områdets ökade strategiska betydelse, utbyggnaden av den sovjetiska marinen och nordområdenas ökade vikt, samt den ökande militära aktiviteten från båda supermakternas sida i vårt närområde, inklusive Östersjöområdet.

Departementschefen, statsrådet Gustafsson, underströk att östvästperspektivet dominerade bedömningen av läget i världen, och att supermakternas globala intressen och engagemang fördjupade lokala konflikter och förhindrade lösningar.¹³⁴ I vad avsåg Europa framhöll han särskilt utvecklingen i Polen och militärens maktövertagande som ett bakslag för strävandena att vidmakthålla avspänningens resultat. Supermakternas vapenarsenaler fortsatte att utvecklas samtidigt som nedrustnings- och förhandlingssträvandena präglades av starka motsättningar.

Den rådande spänningen och osäkerheten var ”ett resultat både av olösta politiska och ekonomiska konflikter runt om i världen och speciella utvecklingar inom vapentechnologin som driver på kapprustningen och hotar att undergräva det sätt på vilket avskräckningsbalansen hittills fungerat”.¹³⁵ Departementschefen delade vidare försvarskommitténs åsikt, att supermakternas ökande militära aktivitet i det nordiska området borde ses som ett led i deras bevakande av sina globala intressen och som en del av den strategiska maktbalansen dem emellan, och därför inte kunde uppfattas som primärt riktad mot Sverige. Utvecklingen kunde dock inte undgå att på olika sätt få återverkningar också för Nordens del, vilket den grova kränkning av svenskt territorialvatten och svenskt militärt skyddsområde, som en sovjetisk ubåt gjort sig skyldig till, utgjorde en allvarlig påminnelse om.

Departementetschefen delade också kommitténs uppfattning att de bakslag som avspänningsspolitiken råkat ut för inte hade inneburit en återgång till förhållanden som liknade det kalla kriget under den första efterkrigsperioden.¹³⁶ Däremot kunde han inte förutse ”något återvändande till de höga förväntningar som under

¹³⁴ Ibid, s. 16.

¹³⁵ Ibid, s. 17.

¹³⁶ Ibid, s. 18.

1970-talets första hälft åtminstone på västsidan omgav avspänningsprocessen”.¹³⁷

3.4.7 Det andra kalla kriget och 1984 års försvarskommitté, samt försvarsbeslutet år 1987

1984 års försvarskommitté (FK 84), presenterade efter sjuttioalets betoning av vidgade säkerhetspolitiska hot, en återgång till rent militära och militärstrategiska aspekter på säkerhetspolitiken.¹³⁸ Detta trendbrott reflekterade det hårdnande internationella säkerhetspolitiska klimatet ”det nya kalla kriget” som präglade 1980-talets första år. Om bakslagen för avspänningspolitiken av 1978 års försvarskommitté bedömts ha tillfällig, kanske taktisk natur, så ansåg 1984 års kommitté att en avgörande strategisk förändring inträffat i stormaktsrelationerna. Kommittén underströk sålunda att under senare delen av 1970-talet en fortlöpande försvagning av grundelementen för avspänningen inträffat. Sovjetunionens invasion år 1979 av Afghanistan innebar härvidlag den avgörande vändpunkten. Sovjetunionen hade inte ansett sig ha accepterat ett av USA definierat status quo, ej heller skyldigheten ifråga om återhållsamhet med rustningar eller minst av allt förpliktelser att acceptera systemförändringar i Östeuropa.

Den kraftiga militära upprustning och starkt ideologiskt präglade retorik och politik gentemot Sovjetunionen, som lanserades av den år 1980 valde amerikanske presidenten Ronald Reagan och hans administration, tolkades i Moskva som en bekräftelse på farhågorna att USA aldrig på allvar godtagit principerna om kärnvapenstrategisk paritet och lika säkerhet som grund för avspänningspolitiken, framhöll FK 84. Även Sovjetunionen började efter år 1983 öka sina försvarsutgifter i en snabbare takt än tidigare. Bedömningarna gick isär om försvarsutgifternas storlek. Försvarskommittén redovisade dels ACDA:s, den amerikanska nedrustningsmyndighetens, uppfattning om att det råde en ungefärlig balans mellan Nato- och Warszawapaktsländernas militärutgifter, dels SIPRI:s bedömning att Natos försvarsutgifter var nästan dubbelt så stora som Warszawapaktens. Viss samstämmighet råde emellertid om bedömningen att maktblocken höll i stort sett lika antal trupp i områdena närmast öst-väst-gränsen i Centraleuropa. I

¹³⁷ Ibid.

¹³⁸ Svensk säkerhetspolitisk inför 90-talet, SOU 1985:23.

fråga om många typer av materiel hade östsidan sedan länge en antalsmässig övervikt, vilken traditionellt ansågs balanseras av en tekniskt högre kvalitet på västsidan.¹³⁹ Detta senare Natoförsteg var dock i färd att minska till följd av en ökad sovjetisk satsning på modern materiel, ansåg utredningen, som dock också noterat att Sovjetunionen brottades med svåra interna ekonomiska problem.

Försvarskommittén diskuterade också de militära doktrinerna och noterade osäkerheten om Sovjetunionens övergripande säkerhetspolitiska doktrin. En allmän uppfattning var dock att den i stort hade en defensiv prägel, men att den militära doktrinen för hur styrkorna skulle användas i ett eventuellt krig däremot hade en offensiv profil. Man hade noterat senare års uttalanden av det sovjetiska ledarskapet¹⁴⁰ som visade att man accepterat att ett kärnvapenkrig ofrånkomligen skulle drabba alla, dvs. också Sovjetunionen självt. Mycket tydde på att ”föreställningen om ett krig på konventionell nivå blivit alltmer accentuerad i den sovjetiska militärstrategiska debatten”.¹⁴¹

Den militärtekniska utvecklingen hade accelererat ytterligare och lett till ökad rörlighet och större räckvidder. ”Kombinationen av ökad luft-, sjö- och markrörlighet skapar ökad frihet för en angripare när det gäller överraskande val mellan lämpliga områden för större operationer och för mer begränsade taktiska företag”.¹⁴² Supermakternas hotbilder av varandra var ofullständigt kända, och inom västlägret var spännvidden i uppfattningar om den andra sidans avsikter betydande. Kommittén framhöll emellertid att ett planerat anfall i stor skala mot väst i annat sammanhang än en akut kris mellan maktblocken av flertalet bedömare uppfattades som osannolikt.

Det nordeuropeiska områdets ökade strategiska betydelse blev föremål för ett eget kapitel i kommittébetänkandet, varvid konstaterades att utvecklingen i allt väsentligt utgjorde en vidareutveckling av det mönster som beskrevs av 1978 års försvarskommitté, med vissa förändringar som tillkommit under 1980-talet när det gällde undervattenskränkningar och stormakternas övningsverksamhet.

Sovjetunionens successivt mer omfattande marinstrategiska intressen i norr utgjorde den viktigaste bakgrunden till att det

¹³⁹ Ibid, s. 22.

¹⁴⁰ Se exempelvis Brezjnevs Tula-tal den 18 januari 1977.

¹⁴¹ SOU 1985:23, s. 25.

¹⁴² Ibid, s. 27.

nordeuropeiska och det nordatlantiska området strategiska betydelse under de senaste decennierna ökat väsentligt, hävdade försvarskommittén. Det kunde antas vara ett vitalt intresse för Sovjetunionen att i händelse av en konflikt skydda baskkomplexet på Kolahalvön och säkra de strategiska ubåtarnas överlevnad och operationsfrihet. Sovjetunionen torde i krig ha ett starkt intresse av att i första hand förhindra Nato att kontrollera och utnyttja kringliggande kuster och flygbassystemen i angränsande landområden, och i andra hand att utvidga det egna basområdet. Sovjetunionen hade emellertid endast begränsade markstridsförband i anslutning till det nordiska områdets norra delar. Dessa var inte ensamma tillräckliga för mer omfattande och uthålliga operationer, bedömde kommittén.

Östersjöns strategiska betydelse berördes likaså. De strategiska intressen som inverkade på området hade fått ökad tyngd och en starkare koppling såväl till nordatlantiska som centraleuropeiska förhållanden. Stormakterna hade alltmer kommit att betrakta det nordeuropeiska och nordatlantiska området som militärstrategiskt och operativt sammanhängande. Övningsverksamheten i det nordeuropeiska havs- och luftrummet hade blivit mer omfattande i tid och rum, och delvis mer framskjuten, och detsamma gällde övervaknings- och underrättelseverksamheten.

I fråga om undervattenskränkningarna refererade kommittén ubåtsskyddskommissionens uppfattning år 1983 att dessa skulle ses som förberedande skeden i en militär operativ planering. Man konstaterade att erfarenheterna sedan dess inte givit anledning till andra slutsatser. Motiven var svåra att fastställa, ansåg dock kommittén, men dessa "torde huvudsakligen kunna hänföras till olika former av förberedelser för eventuella kris- och krigssituationer".¹⁴³ Även andra nordiska länder, som Norge, hade berörts, konstaterades det.

I sin diskussion om konflikter och hot, som kunde beröra Sveriges säkerhet, utgick försvarskommittén från insikten inom båda maktblocken att det var ett starkt intresse att undvika en för båda parter förödande militär konfrontation. Trots detta menade FK att det inte kunde helt uteslutas att akuta motsättningar i Europa eller på andra håll utvecklades till en väpnad konflikt.¹⁴⁴ Det var dock svårt att tänka sig att endera maktblocket genom en frontal attack i Centraleuropa inledningsvis skulle eftersträva att

¹⁴³ Ibid, s. 42.

¹⁴⁴ Ibid, s. 52.

erövra och behålla stora delar av det andras territorium. Däremot kunde det tänkas att endera parten sökte politiska eftergifter eller strategiska positioner. En sådan utveckling skulle kunna beröra även svenskt territorium.

Risken för krig i det nordiska området var i allt väsentligt relaterad till situationen i stort mellan maktblocken. ”En väpnad konflikt i norr är sålunda knappast tänkbar under i övrigt lugna och stabila förhållanden mellan Nato och Warszawapakten”, konstaterade försvarskommittén. I en större, öppen konflikt mellan blocken kunde det nordiska området komma att beröras redan i de inledande faserna. Svenskt område kunde få intresse som genväg vid flygoperationer, som genomgångsområde eller som basområde. Eftersom stormaktsblockens militära styrkor i huvudsak skulle bli bundna i garderingar eller operationer mot varandra kunde endast en begränsad del av deras styrkor avdelas mot Sverige.

Sammanfattningsvis konstaterade försvarskommittén att Sveriges läge blivit mera utsatt och att utvecklingen lett till ökade påfrestningar i fred. 1982 års försvarsbeslut hade starkare betonat stormaktsblockens kapacitet för överraskande angrepp. Denna kapacitet hade vidareutvecklats, och det fanns ”skäl att uppmärksamma att särskilda sabotageförband tidigt kan sättas in mot funktioner som är viktiga för totalförsvaret”. Vidare fanns det anledning att starkare än tidigare uppmärksamma de hot och påtryckningar som Sverige kunde utsättas för under spända fredsförhållanden.

I 1984 års försvarskommittés slutbetänkande, som lades år 1987, konstaterades att de bedömningar som gjorts i kommitténs säkerhetspolitiska rapport år 1985 låg fast.¹⁴⁵ Mot bakgrund av sina tidigare överväganden angående tänkbara hot fann kommittén skäl att framhålla att ”den ökade räckvidden, rörligheten och flexibiliteten hos en angripares stridskrafter ökar möjligheterna att inleda angrepp på ett sådant sätt att vi endast får kort förvarning”. Kommittén förordade därför att planeringen skulle utgå från den svåraste situationen, att ett angrepp kunde inledas med endast kort militär förvarning. Därmed skulle det s.k. kuppanfallet bli förstahandsalternativ i svensk försvarsplanering samtidigt som den sovjetiska ledningen lade om rodret och spänningarna mellan öst och väst sjönk dramatiskt.

¹⁴⁵ SOU 1987:9. Det svenska totalförsvaret inför 90-talet.

1987 års försvarsbeslut redovisade förändringarna i den samlade hotbilden på följande vis:

Det nordeuropeiska och nordatlantiska områdets ökade strategiska betydelse, motsättningarna mellan stormaktsblocken och den militärtekniska utvecklingen har sammantagna lett till att Sveriges läge blivit mera utsatt i samband med kriser och väpnade konflikter i vår omvärld. Denna utveckling har också lett till ökade påfrestningar i fred, främst i form av kränkningar av vårt territorium. Dessa tendenser berördes i 1982 års försvarsbeslut men har genom senare tids utveckling kommit till tydligare uttryck.

Hotbilden har sålunda påverkats av den militärtekniska utvecklingen. Särskilt bör framhållas den ökade räckvidden för taktiskt flyg, den återigen ökade betydelsen av strategiskt flyg, anskaffningen av långräckviddiga kryssningsrobotar, den ökade strategiska och operativa rörligheten och utvecklingen av undervattensteknologi.

1982 års försvarsbeslut innebar en jämfört med tidigare starkare betoning av stormaktsblockens kapacitet för överraskande angrepp och därav följande kortare militära förvarningstider. Denna kapacitet vidareutvecklas. Nu finns därutöver skäl att uppmärksamma att särskilda sabotageförband tidigt kan sättas in mot funktioner som är viktiga för totalförsvaret.

Det finns anledning att starkare än tidigare uppmärksamma de hot och påtryckningar som Sverige kan utsättas för under spända fredsförhållanden. Diplomatiska, militära och handelspolitiska åtgärder för att ge eftertryck åt vår beslutsamhet att motstå sådana hot och påtryckningar och orubbligt fullfölja neutralitetspolitiken bidrar till att minska främmande makts benägenhet att utsätta oss för hot.

Kränkningarna av svenskt territorium med ubåtar och andra undervattensfarkoster har riktat uppmärksamheten mot delvis nya hot. De kan främst bedömas som förberedande led i en operativ planering och kan därmed få negativa konsekvenser för vårt invasionsförsvars kapacitet.

Vårt beroende av ett handelsutbyte med omvärlden leder till att motsättningar och kriser i andra delar av världen kan få konsekvenser också i Sverige. Särskilda problem skapar det högteknologiembargo som de västliga industriländerna på senare år riktat mot Östeuropa.¹⁴⁶

Mot denna bakgrund konstaterades i avsnittet om försvarspolitiken att den ökade räckvidden, rörligheten och flexibiliteten hos stormakternas stridskrafter ökade möjligheterna att inleda angrepp på ett sådant sätt att Sverige endast skulle få kort militär förvarning. Svårigheterna att förutse militära förberedelsers syfte och riktning gjorde att ett dylikt angrepp fr.o.m. FB 87 blev styrande för planeringen på svensk sida.

¹⁴⁶ 1987 års försvarsbeslut, s. 25 f.

3.4.8 Den nya avspänningen och 1988 års försvarskommitté

1988 års försvarskommitté ställdes inför uppgiften att utarbeta och avge sitt delbetänkande¹⁴⁷ samtidigt som den politiska utvecklingen i Europa genomgick en radikal omdaning. Berlinmurens fall var en politisk och psykologisk händelse som symboliserade att en oåterkallelig demokratiserings- och liberaliseringsprocess inletts i Östeuropa. Trots att läget i januari 1990 präglades av ett stort antal osäkerheter slog kommittén fast att förändringarna i det säkerhetspolitiska konfliktmönstret i Europa innebar en klart minskad risk för storkrig mellan maktblocken. För svensk del var det ett säkerhetspolitiskt intresse att främja den positiva utvecklingen samtidigt som Sverige inte genom tvära kast i den egna säkerhetspolitiska linjen bidrog till att skapa ytterligare osäkerhet och instabilitet i ett känsligt läge. Kommittén menade att det förhållandet att utvecklingen syntes gå mot ett avsevärt säkrare och fredligare Europa inte minskade betydelsen av en svensk säkerhets- och neutralitetspolitik som en stabiliserande faktor. Osäkerheten i situationen underströk vikten av att små stater i skärningslinjen mellan vitala stormaktsintressen förde en politik utan tvära kast.

Med utgångspunkt i idéerna om ett bredare säkerhetsbegrepp gjorde 1988 års försvarskommitté en genomgång av globala problem som säkerhetshot. Därvid berördes utvecklingsländernas fördjupade sociala och ekonomiska kris med fattigdom i förening med socialt och politiskt förtryck som konsekvens. Biståndsinsatser från mera gynnade stater för att hindra lidande och politiska, ekonomiska och sociala motsättningar betecknades som en fråga om global, gemensam säkerhet i vidare bemärkelse. I sammanhanget berördes vidare bl.a. miljöhoten, rustningarna i tredje världen, regionala kriser inklusive etniska motsättningar och internationell narkotikahandel samt hot mot individer och stater. Internationell terrorism betonades som hot mot det internationella samfundet och reste krav på samordnade internationella motåtgärder.

Kommittén tog fasta på att sovjetledningen under Michail Gorbatsjov initierat en rad reformer och liberaliseringar inom Sovjetunionen för att söka bota en drastisk ekonomisk tillbakagång. I kampen att lösa de svåra inre problemen blev det ett incitament att främja internationell avspänning genom en rad förslag inom ramen för det s.k. nya tänkandet, exempelvis ifråga om ned-

¹⁴⁷ SOU 1990:5.

rustning, minskade engagemang i regionala konflikter och samverkan för ökad internationell handel. Försvarskommittén bedömde att den nya avspänningen som inletts mellan Förenta Staterna och Sovjetunionen med hänsyn bl.a. till ekonomiska nödvändigheter, hade större förutsättningar att bli varaktig. Den syntes innebära något kvalitativt nytt jämfört med tidigare avspänningsperioder under efterkrigstiden. Mot slutet av år 1989 hade Moskva deklarerat att Brezjnevdoktrinen, som innebar att alla socialistiska stater hade som internationell plikt att, om nödvändigt med vapenmakt, försvara de "socialistiska landvinningarna" där dessa hotades, inte längre gällde. Kommittén noterade dock att utvecklingen i bl.a. Baltikum visade att omvandlingsprocessen i Sovjetunionen aktualiserat latenta spänningar mellan den centrala ledningens målsättning att få till stånd en modernisering av det sovjetiska samhället, bl.a. genom en långtgående decentralisering av beslutsfattandet i ekonomiska frågor, och delrepublikernas strävan att så långt möjligt utvidga den nyvunna självständigheten även till den politiska sfären. Det är värt att notera att kommittén förutskickade att dessa motsättningar liksom förändringar i kommunistpartiets status i förlängningen kunde leda till ett hot mot Sovjetunionens fortbestånd.

Beträffande kärnvapenproblematiken noterade kommittén att även om den nya avspänningen medfört en avsevärd förbättring av supermaktsförbindelserna och det militära elementet i rivaliteten tonats ned, kärnvapnens roll för att tillgodose grundläggande säkerhetsbehov för kärnvapenmaktens väsentligen torde komma att bestå under överskådlig tid. Kärnvapnen torde också komma att behålla sin politiska roll som uttryck för supermaktstatus och medel för inflytande i kraft härav.

FU diskuterade också den militärtekniska utvecklingen och underströk att "västsidans teknologiska överlägsenhet torde länge ha utgjort ett växande problem för Sovjetunionen" och att i de budgetnedskärningar som aviserats minusposter markerats också i fråga om forskning och utveckling.¹⁴⁸

Beträffande doktrinutvecklingen noterar FU att Sovjetunionen "nu uttalat sin avsikt att förändra doktrinen i mera defensiv riktning" (en ganska försiktig beskrivning av Moskvas beslut år 1987 om en ny försvarsdoktrin). Vidare noteras framstegen inom nedrustnings- och rustningskontrollområdet.

¹⁴⁸ Ibid, s. 41.

För Nordens del ansåg kommittén att de ubåtsburna kärnvapnen med särskilt låg sårbarhet i strategiska sammanhang var av betydelse. USA hade därtill försett ett växande antal ytfartyg med kryssningsmissiler med lång räckvidd vilka kunde bestyckas med kärnvapen. Detta tillsammans med flygbaserade kryssningsmissiler framstod ur nordisk synpunkt som en oroande faktor. Trots detta bedömde kommittén att kärnvapnens roll i Europa inskränkts. Detta skulle i synnerhet gälla om ingen sida kände sig konventionellt underlägsen, eftersom kärnvapentröskeln då rimligen skulle höjas. Kommittén kunde därvid peka på att både Förenta Staterna och Sovjetunionen deklarerat att ett kärnvapenkrig inte kunde vinnas. INF-avtalets fortsatta implementering i riktning mot komplett eliminering av alla sådana kärnvapen med medellång räckvidd välkomnades, medan det var klart att den fortsatta fredstida stationeringen i Centraleuropa hade väckt starka negativa reaktioner främst i väst (särskilt Tyskland) men också i öst.

De konventionella styrkeförhållandena i Centraleuropa präglades enligt kommittén av att Sovjetunionen och Warszawapakten fortsatt hade haft ett större antal av vissa typer av markstridsförband med t.ex. stridsvagnar, samtidigt som Nato:s flygstridskrafter ansetts vara västalliansens väsentligaste tillgång för att uppväga obalansen i vad avsåg markstridskrafter. Centraleuropa hade givetvis hela tiden varit i fokus medan Nordeuropa hade berörts främst luftoperativt, som flankområde till Centraleuropa. Man kunde notera att flera av de små Warszawapaktsländerna hade visat tendenser att minska sina markstridskrafter, vilket kommittén bedömde skulle få till följd en påtaglig reduktion av kapaciteten för överraskande inledda operationer i Centraleuropa.

Det nordeuropeiska området karakteriserades alltjämt av två huvuddrag: För det första en grundläggande stabilitet i både den politiska situationen och i den säkerhetspolitik som fördes av de nordiska länderna, och för det andra det vidare nordeuropeiska/nordatlantiska områdets strategiska betydelse i förhållandet mellan supermakterna och maktblocken.

Den nordligaste delen av det nordeuropeiska området tjänade dels som anflygningsväg för det amerikanska strategiska bombflyget, dels som luftförsvarszon för Sovjetunionen mot strategiska flygangrepp. Södra Skandinavien skulle ha betydelse vid ett konventionellt krig i Centraleuropa. Området framstod sålunda som ett möjligt anflygningsområde från båda maktblockens sida. Havsområdena kring södra Skandinavien fyllde såväl defensiva som

offensiva funktioner. Defensivt möjliggjorde de ett djup i försvaret mot operationer i luften och till sjöss från det andra maktblockets sida. Offensivt erbjöd de vägar för sådana operationer. Östersjön och Nordsjön hade därutöver viktiga roller som interna kommunikationsleder inom respektive allians. Både Nato och Warszawa-pakten hade kommit att se Nordeuropa som ett sammanhängande operationsområde av avgörande betydelse för styrkeutvecklingen i Europa som helhet vid en konflikt. I sammanhanget observerade kommittén att de grova upprepade undervattenskränkningarna av svenskt sjöterritorium i de tidigare officiella analyserna om bakgrund och motiv till kränkningarna hade bedömts vara en fråga om olika former av förberedelser för framtida kris och krigssituationer.

Trots den antydning som försvarskommittén gjort om ett ökande strategiskt intresse för nordområdena, hävdade kommittén att detta inte rubbade det förhållandet att Norden förblivit ett stabilt område. Den nordiska stabiliteten förblev av grundläggande betydelse för beskrivning av Sveriges säkerhetspolitiska miljö, vars centrala element förblev dels Danmarks, Norges och Islands medlemskap i Nato, på särskilda villkor, dels Finlands neutralitetspolitik i förening med 1948 års fördrag om vänskap, samarbete och bistånd med Sovjetunionen (VSB-fördraget) och dels Sveriges neutralitetspolitik, alliansfrihet i fred syftande till neutralitet i krig. En avgörande faktor för stabiliteten i Norden hade varit att de båda supermakterna upplevt det rådande läget som gynnsamt och förenligt med sina intressen, vilket kommit till uttryck i att båda sidor visat en betydande återhållsamhet i sina militära dispositioner i området. Detta i förening med de nordiska ländernas egen strävan att förhindra uppkomsten av hårda konfrontationsytor mellan allianserna i Norden utgjorde en grund som kunde antas främja en stabil utveckling i Norden. Arbetet att utreda förutsättningarna för en kärnvapenfri zon i nordiskt område som bedrivits inom ramen för en nordisk ämbetsmannakommitté såg försvarskommittén som ett exempel på hur de nordiska länderna genom egna åtgärder strävade efter att upprätthålla och vidareutveckla en stabilitetsfrämjande ordning i norra Europa. Sålunda ansågs att bevarandet av en kärnvapenfri zon i Norden utgjorde ett väsentligt led i ansträngningarna att även framdeles bevara lugnet och stabiliteten i Norden.

Kommittén konkluderade att en väpnad konflikt i norr knappast var tänkbar under i övrigt lugna och stabila förhållanden mellan

Nato och Warszawapakten och att det nordiska området hade fått en starkare koppling till såväl nordatlantiska som centraleuropeiska förhållanden.

Effekterna av förhandlingarna mellan öst- och väst om ömsesidiga konventionella styrkereduktioner i Europa sågs av Försvarskommittén som en säkerhetspolitiskt positiv utveckling samtidigt som man observerade att förväntade reduktioner – till följd av att den äldsta materielen skulle utgå – kunde leda till en ökad modernitet hos de styrkor som var baserade i det nordeuropeiska området samt att uttunning av stridskrafter i Centraleuropa kunde få till följd volymmässiga förstärkningar i exempelvis Leningrads militärdistrikt.

3.5 Hotbilden i ÖB:s opverk¹⁴⁹

Den militära hotbilden mot Sverige, som den upplevdes av ÖB och Försvarsstaben under utredningsperioden, framgår från år 1978 av ÖB:s operativa verk och före år 1978 av motsvarande, men då ännu separata, handlingar. I opverket gjorde ÖB grundläggande bedömningar av strategisk och operativ art, i opverket fick militärbefälhavarna sina uppgifter för olika situationer och i verket reglerades fredstida beredskap med mera. Av ett särskilt bihang, appendix, framgick vilka krigsförband respektive militärbefälhavare – åtminstone inledningsvis – skulle få disponera i krig.

Det är att märka att det inte fanns något kapitel eller särskilt avsnitt i opverket som hade rubriken Hotbild. I stället fick hotbilden läsas ut av de resonemang ÖB förde i avsnitten om strategiska och operativa grunder. Det bör också hållas i minnet att ÖB i dessa avsnitt redovisade främst stormakternas militära handlingsmöjligheter medan litet sades om sannolikheten för att möjligheterna skulle komma att utnyttjas (det vill säga krigsriskerna).

Genom att opverket reglerade krigsplanläggningen hos militärbefälhavarna och chefen för första flygeskadern (MB/CE1) och sedan vidare nedåt i nivåerna kunde nya opverk inte ges ut alltför ofta. I det följande redovisas sålunda hotbilden, som den beskrevs i 1970/71 års operativa order, 1974 års operativa order, 1978 års

¹⁴⁹ ÖB:s operativa verk är i sin helhet kvalificerat hemliga och upprättades vid Försvarsstaben. De förvaras i Högkvarteret. Avsnitten om strategiska och operativa grunder varifrån hotbildsbeskrivningen hämtats är dock enkelhemliga.

opverk, 1985 års opverk och opverk 85 K (K för komplettering) som utgavs 1989.

I de olika planer, som ingick i opverken och deras föregångare, var – med ett undantag, som redovisas längre fram – Warszawa-pakten (det vill säga Sovjetunionen med förbundna stater) angripare. Bakom detta låg inte några resonemang om att, exempelvis, Sverige stod närmare väst än öst. Istället var det krassa militära sakförhållanden, som var grunden.

I ÖB:s operationsorder 1970/71 angavs visserligen tre krigsfall som tänkbara:

1. Västtyskland eller ett återförenat Tyskland var angripare
2. Warszawa-pakten, det vill säga Sovjetunionen med förbundna stater, var angripare
3. Nato – eller några av Natostaterna – var angripare

men ordern skrevs bara för krigsfall 2.

I opverket bedömdes motivet för ett eventuellt angrepp vara att få kontroll över svenskt territorium för Warszawa-paktens egna syften eller att förhindra att huvudmotståndaren, det vill säga Nato, kunde utnyttja det. Det finns dock inget resonemang om de större sammanhangen i vilka ett angrepp på Sverige skulle ingå, det vill säga vad de strategiska slutmålen kunde bedömas vara. Nato nämnades för övrigt inte mer i ordern.

För den erforderliga kontrollen över svenskt territorium bedömdes ockupation vara nödvändig och den sannolikaste betvingelsemetoden skulle vara invasion. Invasionen kunde förutsättas genomföras inom ramen för ett så kallat storanfall eller kuppanfall. Storanfallet innebar att en inledande förbekämpning av ett mobiliserat svenskt försvar under kanske lång tid (veckor) och huvudsakligen genom flyganfall skulle följas av invasion över kust- och landgräns. Kuppanfallet skulle, som benämningen antyder, komma överraskande när det svenska försvaret inte hunnit mobilisera. Genom insats av små styrkor skulle en lamslående effekt eftersträvas varefter angriparen med senare insatta styrkor skulle kunna uppnå sina mål.

Andra betvingelsemetoder än invasion redovisades också. Betvingelse genom terroranfall mot till exempel storstäder och utrymmande civilbefolkning bedömdes inte trolig. Avspärning, subversion och psykologisk krigföring bedömdes var för sig vara

för långsamt verkande men skulle troligen användas som komplettering till ett militärt angrepp.

Som geografiska hotriktningar för kustinvasion sågs i det då rådande militärpolitiska läget vara särskilt Sydsverige och östra Mellansverige inklusive Gotland och för gränsinvasion övre Norrland. I ett förändrat läge där Finland och/eller Danmark tagits sågs nya hotriktningar för kustinvasion (nedre Norrland respektive västkusten).

I 1974 års order fanns betydande likheter med 1970/71 års order. Det var fortfarande med Warszawapakten som angripare som ordern skrevs, hotriktningarna var desamma, angreppssyftet var som tidigare att kunna utnyttja svenskt territorium alternativt att hindra Nato från att göra det och det var fortfarande invasion, som sågs som huvudsaklig betvingelsemetod.

Några förändringar fanns dock. En möjlighet sågs att angriparen av tids- och resursskäl måste nöja sig med att bara ockupera delar av landet. I fråga om hotriktningarna gjordes en precisering för kuppenfallet. Där bedömdes Skåne, Stockholmsområdet och Gotland liksom övre Norrland vara särskilt utsatta.

I opverk 1978 samlade ÖB de dokument, som tidigare varit separata men som alla påverkat försvarsmakten operativt. Hit hörde till exempel dokument om beredskap i fred, mobilisering, uppgifter i krig, bestämmelser för krigsplanläggning och krigsförbandens fördelning på de sex regionerna – militärområdena.

I opverket bedömdes Förenta Staterna och Sovjetunionen under överskådlig tid kvarstå som de enda supermakterna i kraft av överlägsen militär och ekonomisk styrka. Som tänkbara konfliktområden varifrån konflikter skulle kunna spridas angavs Mellanöstern och Afrika. Konflikter skulle också kunna uppstå i länder där en frigörelse skett, men där den politiska strukturen var svag och outvecklad. Också kring råvarutillgångar bedömdes konflikter kunna uppstå. Oljekrisen år 1974 fanns i färskt minne. Som möjlig konfliktorsak sågs också att någon supermakt av trovärdighetsskäl mot sina allierade kunde se sig tvingad till ett annars inte önskvärt agerande. Ändå uppfattades viss avspänning råda mellan supermakterna och att man undvek direkta konflikter – framförallt i Europa. Man var medveten om riskerna med kärnvapen och agerade hellre med politiska och ekonomiska hot och påtryckningar. Samtidigt var militär balans och en andraslagsförmåga med kärnvapen mycket viktiga för den egna tryggheten och därmed förutsättningar för avspänning.

Sammanfattningsvis gjordes bedömningen i opverket att stormaktsintressena i vårt närområde var koncentrerade till nordligaste Skandinavien och Östersjöutloppen. Övriga delar skulle kunna vara intressanta för basering av sjö- och flygstridskrafter och för genommarsch. En konflikt stormakterna emellan skulle därför inte med nödvändighet behöva beröra Sverige. Men i opverket betonades att det var stormakternas uppfattning om vår förmåga – och vilja – att försvara oss som skulle vara avgörande för våra möjligheter att stå utanför en eventuell konflikt.

I opverket gjordes bedömningen att Warszawapakten hade en sammanlagd numerär överlägsenhet i förhållande till Nato på 5:2 beträffande arméstridskrafter trots att i siffran för Nato då hade inräknats den planerade tillförseln av förband från USA. I Nord-europa var Warszawapakten överlägsenheten ännu större, 10:1. Nato hade en liten numerär överlägsenhet i fråga om sjöstridskrafter men om också kvaliteten vägdes in blev överlägsenheten större. På flygstridskraftsområdet var Warszawapakten överlägsen (3:2) men Nato hade även här ett kvalitativt försprång. Paritet rådde i fråga om kärnvapen.

Genom att stormakternas militära resurser delvis var bundna av varandra och att en gard alltid måste upprätthållas även om krig dem emellan inte utbrutit bedömdes Nato:s militära handlingsmöjligheter mot Sverige vara begränsade till anfall med sjö- och flygstridskrafter. Warszawapakten kunde däremot alltid också avdela markstridskrafter mot Sverige. De största militära resurserna bedömdes Warszawapakten kunna avdela vid ett låst läge i samband med konflikt i Centraleuropa. Då skulle Warszawapakten kunna sätta in ett 30-tal armédivisioner, huvuddelen av östersjömarinen och ett 1000-tal flygplan. De minsta resurserna bedömdes finnas vid ett överraskande angrepp när stridskrafterna måste tas från fredsgrupperingen och röjande omgrupperingar liksom mobilisering inte kunde göras i förväg.

Sammantaget bedömdes därför vid en eventuell konflikt hot om invasion föreligga mot södra Sverige, östra Mellansverige (inklusive Gotland) och övre Norrland. Vid ett ändrat militärpolitiskt läge däremot kunde nya hotriktningar uppstå. Om Warszawapakten tagit Finland kunde ett kustinvasionshot mot nedre Norrland uppstå, låt vara att urlastning av trupp och materiel i så fall måste ske över kaj av rent terrängmässiga skäl. Om Warszawapakten tagit Danmark skulle en hotriktning mot västkusten uppstå och om

norra Norge också disponerades skulle Warszawapakten efter viss uppladdning kunna angripa Sverige västerifrån.

Ett eventuellt angrepp mot Sverige bedömdes föregås av en ökad spänning i Europa och ökade militära förberedelser. Detta skulle ge oss förvarning och huvudplaneringen skulle därför göras mot att det svenska försvaret hunnit genomföra mobilisering och inta utgångsgruppering vid ett anfall. Viss hänsyn måste dock tas i planeringen att anfall kunde påbörjas före eller under pågående mobilisering.

I opverk 78 fanns också andra hot antydda. Ett skulle vara att någon av stormakterna besatte ett begränsat område i Sverige för att därigenom tvinga fram svenska eftergifter. Ett annat påtagligt hot mot svensk neutralitet skulle vara överflygningar. Både Nato och Warszawapakten skulle kunna sätta in anfall mot varandra och därvid utnyttja svenskt luftrum.

De två supermakterna bedömdes under överskådlig tid behålla sina ledande roller inom Nato respektive Warszawapakten. En militär balans rådde i vilken kärnvapnen spelade en betydande roll. Förhandlingarna om rustningsbegränsningar bedömdes inte rubba balansen eller i nämnvärd utsträckning minska de militära resurserna. De bägge supermakterna strävade visserligen efter att flytta fram sina positioner och gjorde det också när helst det var möjligt men de bedömdes i det längsta undvika öppen konflikt med varandra.

Som konflikthanledningar sågs i opverket bland annat motsättningarna i Centraleuropa, på det nordatlantiska området och konkurrensen om råvarutillgångar (främst olja) men också att de så kallade satellitstaterna nu sökte en friare ställning inom östblocket.

Den tekniska utvecklingen beskrevs också i opverket med slutsatsen att de tekniska förutsättningarna att föra krig ökat genom ökad eldkraft, rörlighet och väderoberoende samtidigt som modern spanings- och övervakningsteknik gjort dolda krigsförberedelser svårare.

Relationerna mellan stormakternas stridskrafter beskrevs översiktligt. I fråga om markstridskrafter hade Warszawapakten en överlägsenhet i Centraleuropa på 2:1. Efter mobilisering skulle detta öka till 3:1. I Nordeuropa var överlägsenheten ännu större, 10:1, om stående och mobiliseringsbara markstridskrafter räknades in. I fråga om sjöstridskrafter hade Nato en styrkeöverlägsenhet i Atlanten och i området Grönland – södra Norge medan Warszawa-pakten (Sovjetunionen) var överlägsen i Norska havet och i Barents

hav. I Östersjön hade Warszawapakten en stor överlägsenhet. På flygområdet hade Warszawapakten en kvantitativ men Nato en kvalitativ överlägsenhet.

Med tanke på Warszawapakten resurser, deras beredskap och geografiska belägenhet var det – som tidigare – försvar mot Warszawapakten som den svenska krigsplanläggningen skulle inriktas på. Beskrivningen av Nordens och Sveriges betydelse för stormakterna vid en eventuell konflikt hade inte ändrats jämfört med opverk 78 eller vad som redovisats i samband med försvarsbesluten. Sverige ansågs fortfarande inte i sig vara ett strategiskt mål och att en konflikt skulle inledas med ett anfall mot Sverige bedömdes inte troligt. För den sammanlagda krigföringen vid en konflikt stormakterna mellan kunde dock Sverige – eller delar därav – få en betydelse. Nato:s militära handlingsmöjligheter mot Sverige sågs som små med tanke på att Nato alltid skulle ha brist på markstridskrafter i förhållande till huvudmotståndaren, Warszawapakten. Möjligen skulle Nato i påtryckningssyfte kunna besätta någon mindre del av svenskt territorium om Sverige inte genomfört mobilisering. I övrigt var Nato hänvisat till insatser med sjö- och flygstridskrafter, ABC-vapen eller icke-militära hot och påtryckningar.

En konflikt ledande till krig skulle föregås av en period med ökad spänning och ökade militära förberedelser. Anfall efter helt dolda förberedelser bedömdes inte möjligt utan Sverige skulle få viss förvarning. Det överraskande anfallet sågs också vara mindre sannolikt med tanke på dels svårigheterna att göra dolda förberedelser och dels det kända sovjetiska kravet på säkerhet vid militära operationer. Därför skulle fortfarande huvudvikten i svensk försvarsplanering läggas vid ett invasionsförsvar där mobilisering och utgångsgruppering hunnit genomföras.

Ändå lämnas det överraskande angreppet inte därhän i 1985 års opverk. Viss planläggning skulle ske mot bakgrund av i verket angivna riktlinjer. Ett tänkbart scenario skulle kunna vara en överraskande insats med syfte att betvinga Sverige genom att lamslå Stockholm och genom omfattande, demoraliserande sabotage, som skulle skapa kaos. Tidsfaktorn var viktig – resultat måste nås innan Nato skulle hinna vidta motåtgärder mot Warszawapakten.

Liksom i 1978 års opverk bedömdes Warszawapakten ha resurser för att samtidigt bedriva anfall eller försvar mot Nato och offensiva operationer mot Skandinavien. De största resurserna för den skandinaviska verksamheten bedömdes Warszawapakten som tidigare

ha vid ett låst läge i Centraleuropa. De då gripbara resurserna var desamma som angavs i 1978 års verk. Hotriktningarna var också desamma.

Nästa operativa verk utgavs med giltighet från den 1 juli 1989 men benämndes ändå opverk 85 K där K stod för komplettering. Opverket hade sålunda kompletterats med försvarsplaner för kris, neutralitet och angrepp med kort militär förvarning. Riktlinjer för hantering av militära fredstida hot bifogades också.

Begreppet överraskande angrepp ersattes av angrepp med kort militär förvarning (KMF). Förhållandet mellan stormakterna beskrevs och det konstaterades att det präglades av konkurrens om ledande ställning, ideologiska motsättningar och ömsesidig misstro om politiska avsikter. Samtidigt skedde dock i ökad omfattning dialog mellan dem. Bägge agerade globalt men Sovjetunionens kapacitet var inte i samklang med dess ambitioner. I opverket angavs att Sovjetunionen nu bara var stormakt till följd av militär och inte längre ekonomisk styrka. Sovjetunionen agerade med icke militära medel såsom bistånd till befrielseörelser och rådgivning och Sovjetunionen bedömdes vid konflikter alltid stöda den socialistiska falangen i hopp om att kunna sprida kommunismen. Sovjetunionen och Kina hade geografiskt sett blivit inringade och Sovjetunionen upplevde ökade ekonomiska problem. Bägge stormakterna agerade dock försiktigt, särskilt i Centraleuropa, och ingen av dem bedömdes vara beredd att gå i krig av ideologiska skäl.

Med tanke på att en militär gard alltid måste upprätthållas supermakterna emellan var det bara Sovjetunionen liksom tidigare som bedömdes kunna frigöra resurser för mera omfattande operationer i Norden. De strategiska intressena för supermakterna i området bedömdes inte annorlunda än tidigare men i opverk 85 K antydde mer än tidigare möjligheterna att hävda intressen också genom hot och politiska och ekonomiska påtryckningar.

Militärt bedömdes Nato huvudsakligen bara kunna agera med sjö- och flygstridskrafter i Norden till följd av en stor numerär underlägsenhet i fråga om markstridskrafter. Ett exempel på agerande nämns – Nato skulle knappast tillåta Sverige att uppfylla sina folkrättsliga förpliktelser i Öresund, det vill säga att hålla den svenska delen av sundet öppen för oskadlig genomfart vid neutralitet om Nato bestämt sig för att spärra Östersjöutloppen.

Nato bedömdes också på andra sätt kunna kompromettera svensk neutralitet och till och med tvinga fram ett sovjetiskt anfall.

Om svenskt luftförsvar mot överflygningar från Nato bedömdes som för svagt av Warszawapakten (Sovjetunionen) skulle erbjudanden om "samarbete" kunna bli aktuella. Men bara misstanken om att överflygningar skedde med svensk acceptans skulle kunna vara tillräcklig anledning för Sovjetunionen att gå i krig mot Sverige. Genom överflygningar skulle Sverige sålunda kunna dras in i kriget. Syftet med ett sådant agerande från Nato skulle vara att åstadkomma en sovjetisk kraftsplittring men också att få Sverige att välja "rätt" sida.

Som andra hot sågs också att Warszawapakten skulle kunna begära att fritt få disponera till exempel övre Norrland och Gotland i utbyte mot att angrepp inte gjordes. Då skulle å andra sidan också Nato kunna begära att få disponera andra delar av svenskt territorium. Härvid skulle en del av en kraftmätning mellan Warszawapakten och Nato till och med kunna komma att utkämpas på svenskt territorium.

Det allvarligaste hotet enligt bedömningarna i 85 K var dock – som tidigare – invasion över kust och landgräns och med syftet ockupation av hela landet. Som hotriktningar i fråga om kustinvasion sågs i det då rådande säkerhetspolitiska läget (Finland och Danmark inte tagna) liksom tidigare södra Sverige och östra Mellansverige.

Krig i Europa bedömdes föregås av betydande politiska spänningar och kris skulle uppstå. Men det skulle vara svårt att bedöma krisens längd. Militära förberedelser skulle upptäckas men beredskapen kanske skulle både höjas och sänkas flera gånger. I en sådan situation skulle Sverige knappast genomföra allmän mobilisering och om krig utbröt kunde därför den militära förvarningen bli kort. Detta återspeglas i försvarsplanen Angrepp med kort militär förvarning (KMF). KMF ersatte det gamla begreppet överraskande anfall. Det fanns dock nu också en insikt om att en kris inte nödvändigtvis måste leda till krig. Därför hade opverket kompletterats med en försvarsplan Kris.

En svängning beträffande huvudinriktningen för svensk försvarsplanläggning skedde med opverk 85 K. Kraftsamling skulle nu ske till KMF i stället för till försvar mot storanfall där mobilisering och utgångsgruppering genomförts i Sverige. Orsaken var att det inte längre bedömdes trovärdigt att Warszawapakten skulle angripa genom storanfall, det vill säga att efter en lång tid av förbekämpning (flera veckor) genomföra en stort upplagd invasion utan att Nato på något sätt skulle ingripa. Tidsfaktorn tillskrevs

alltså ökad betydelse. Det gällde i fråga om angrepp mot Sverige att snabbt åstadkomma resultat. Tillgängliga resurser fick inte bli bundna i Sverige under lång tid – operationen (påbörjad eller kommande) mot huvudmotståndaren fick inte äventyras. Dessutom skulle Warszawapakten vid en utdragen operation mot Sverige också riskera allvarliga förluster av kritiska resurser som exempelvis landstigningstonnage, handelstonnage, transportflygplan, helikoptrar, attackflyg, minröjningsfartyg och luftlandsättningsförband. Förutsättningarna att genomföra KMF bedömdes ha ökat trots allt bättre spanings- och övervakningssystem. Möjligheterna att angripa direkt ur fredsgruppering med sjö-, flyg- och fjärrstridskrafter bedömdes nämligen också ha ökat. Att KMF skulle vara den huvudsakliga grunden för krigsplanläggning framgick också av regeringens direktiv.

Ett specialfall fall av KMF var det strategiska överfallet där förvarningen skulle ha varit mycket kort. Strategiskt överfall sågs som ett hot där små styrkor skulle sättas in mot ett svenskt försvar med låg beredskap och där ett inledande syfte skulle vara att skapa kaos i samhället och omöjliggöra mobilisering varefter senare insatta, begränsade styrkor skulle tvinga Sverige till underkastelse. Bakom det upplevda hotet om strategiskt överfall låg kunskapen om att Warszawapakten disponerade ett stort antal sabotageförband och att det svenska samhället blivit allt sårbarare liksom att den svenska befolkningen var mycket ojämnt fördelad geografiskt. Hotet om tidiga, begränsade insatser i kaosskapande syfte skulle därför särskilt beaktas i fråga om Stockholmsområdet.

3.6 Andra uppfattningar om hotbilden mot Sverige

3.6.1 Allmänt

Olika uppfattningar om hotbilden mot Sverige har i större eller mindre utsträckning gjort sig gällande under hela perioden 1969-89. Från och med 1968 års försvarsbeslut började avspänningen att sätta sin prägel på försvarsutredningar och försvarsbeslut. Särskilt tydligt blev detta i och med 1972 års försvarsbeslut. Betoningen av avspänningen innebar en betoning av avsiktselementet i hotbilden. Inom försvarsmakten bestod emellertid den mer kapacitetsinriktade hotbildsbedömning som tog sin utgångspunkt i det i och för sig ostridiga förhållandet att samtidigt som avspänningen

utvecklades så fortsatte de militära rustningarna i omvärlden i oförminskad takt. ”De politiska avspänningssträvandena i Europa får reell betydelse först om de resulterar i att stormaktsblocken ömsesidigt minskar den totala militära styrkan i vår världsdel”, framhöll ÖB i sitt yttrande över FU 70. En viss diskrepans började visa sig mellan den hotbild som blev styrande på politisk nivå, och den som man inom försvarsmakten ansåg föreligga.¹⁵⁰

I de diskussioner om effekterna för försvarsmakten av 1972 års försvarsbeslut som fördes inom militärledningen framskyntade en strävan att tydliggöra för politikerna att försvarets styrka höll på att undergrävas, och att detta hade säkerhetspolitiska konsekvenser. I detta sammanhang diskuterade man vikten av att framhålla för regeringen att hjälp utifrån kunde bli nödvändig. ”Vi kanske tvingas till en försvarsfilosofi som ej politiskt är gångbar. En dialog med regeringen är nödvändig”, sade chefen för flygvapnet i militärledningen den 4 april 1972, och fick instämmande av marinchefen. För en mer utförlig redogörelse för diskussionerna om detta i militärledningen se avsnitt 7.6.

Under resterande delen av 1970-talet föreföll försvarsmakten ha varit upptagen av den fortsatt allvarliga hotbild som den kapacitetsbaserade analysen gav vid handen, avspänningspolitiken till trots. När man i militärledningen år 1974 diskuterade ett utkast till hotbild, tänkt att ligga till grund för överbefälhavarens förslag till regeringens direktiv för det operativa krigsförberedelsearbetet, såg chefen för Försvarsstaben i sin inledande presentation tre syften med ett sådant hotbildspapper: att söka definiera den hotbild överbefälhavaren baserat sig på, att ”bevisa” att Warszawapakten har resurser att anfälla Nordsektorn samtidigt som Centraleuropa, samt att ”söka bevisa” att diskrepansen ökade mellan Sveriges resurser och Warszawapaktens.¹⁵¹ Ubåtskränkningarna kom som en bekräftelse på detta synsätt och under en stor del av 1980-talet framstod kränkningarna som det svärmotsägliga beviset för att ett allvarligt militärt hot mot Sverige fortsatte att föreligga, oavsett den nya politiska avspänning som mot slutet av 1980-talet gjorde sig alltmer gällande.

¹⁵⁰ Före år 1968 hade ÖB:s militärstrategiska bedömanden utan större invändningar legat till grund för försvarsbesluten. Cars, Skoglund & Zetterberg. 1986. *Svensk försvarspolitik under efterkrigstiden*. Stockholm: Probus, s. 38.

¹⁵¹ MIL 1974-11-06, Högkvarteret.

I slutet av 1980-talet kunde man stundtals skönja vissa skillnader i de bedömningar av hotet mot Sverige som gjordes på olika håll, inom och utom landet.

Vid en föredragning om hotbilden den 1 september 1987 i militärledningen konstaterades att Warszawapakten fått en ny doktrin av defensiv karaktär och att övningsmönster ändrats i riktning mot färre och mer koncentrerade övningar samt att större, globala övningar utgått. Vidare övade man inte alltid alla moment, och ofta enbart marina moment utan trupp. Detta ledde till frågor om minskad realiserbarhet för Warszawapakten strategiska/operativa landstigningar, och om en insikt hos Warszawapakten om svårigheterna med större landstigningsoperationer. Hösten 1987 var man alltså i försvarsmaktens ledning medveten om att ett storanfall i form av en landstigningsoperation knappast längre var ett realistiskt element i hotbilden. Detta kom också till uttryck i ÖB:s årsöversikt 1987, där man tonade ned risken för storanfall.

Den slutsats som för den svenska försvarsplaneringens del drogs av detta var dock inte att hotet mot Sverige minskat, utan att det fått andra former. Inte minst med fortsatta ubåtskränkningar som ett, av flera, argument kom nu det överraskande anfallet, kupp-anfallet, eller, som man nu kallade det KMF, angrepp med kort militär förvarning att fr.o.m. 1987 års försvarsbeslut bli grund för krigsplanläggningen.

Den svenska bedömningen att risken för överraskande anfall ökat delades inte av alla bedömare av utvecklingen. I amerikanska underrättelsekretsar övervägde man av vissa uppgifter att döma att skärpa bedömningen av hotet mot Skandinavien och Sverige vid denna tid, men stannade för att inte göra detta (se 3.6.2).

3.6.2 Amerikanska bedömningar av sovjetisk krigsplanläggning mot Sverige

Amerikanska värderingar av hotet mot Sverige var genomgående minst lika återhållsamma som eller t.o.m. mer så än de svenska. Om de svenska militära bedömningarna kan sägas ha varit om inte alarmistiska, så ibland mer markerade än de politiska bedömningarna sådana dessa framkommit i försvarsutredningar och -beslut, så förefaller de amerikanska, och vissa andra analyser som utredningen kunnat ta del av, inte i alla delar ha stött den svenska militära uppfattningen.

Utredningen har inte haft möjlighet att göra en systematisk genomgång av andra länders värderingar av hotet mot Sverige. Ett allmänt intryck från mina samtal med säkerhetspolitiska experter i de nordiska huvudstäderna är dock att man där på flera håll inte var lika övertygade som i Sverige om omfattningen och aktualiteten av ett sovjetiskt militärt hot mot Sverige.

Rörande den amerikanska synen på eventuell sovjetisk operativ planläggning gentemot Sverige under 1970-talet och början av 1980-talet finns en del material att tillgå. Svenska militärer hade nära kontakter med sina kollegor i USA och frågor av denna art var ett vanligt samtalsämne i gemensamma diskussioner parterna emellan. Bedömningar från amerikanska militärer har refererats i svenska reserapporter från möten i Pentagon samt i diverse fack-tidskrifter och nedan följer en beskrivning av ett antal sådana fall.

När försvarsstabschefen Gunnar Eklund hösten 1974 var på besök i USA och där erhöll en föredragning vid Joint Chiefs of Staff (JCS) rörande förmodade sovjetiska anfallsplaner mot Nordkalotten överraskades han av att Sverige inte fanns med bland anfallsmålen. Sovjetiska operationer kunde endast tänkas i Nordnorge och Finland, menade de amerikanska militärerna.¹⁵² Detta stämmer också ganska väl med den beskrivning som arméöversten Albert Romaneski, tidigare amerikansk militärattaché i Stockholm, gjorde i en artikel i US Naval Institute Proceedings, från augusti 1973. Två tänkbara scenarier för sovjetisk aggression vid Nordflanken stipulerades. Inget av dessa inbegrep svenskt territorium. Det första fallet avsåg en påtvingad stationering av sovjetisk trupp i Finland inom ramen för VSB-pakten från år 1948. Tanken här torde ha varit ett sovjetiskt initiativ gentemot Finland varigenom Finland skulle ha tvingats acceptera sovjetiska baser på finskt territorium med kraftigt försämrad strategisk förvarning för de nordiska länderna som följd. För det andra spekuleras i en begränsad invasion av norra Norge, närmare bestämt Varangerhalvön och Finnmarksområdet. Anledningen till en sådan operation skulle enligt författaren kunna vara att Moskva (miss)bedömt Förenta Staternas vilja att ingripa som försvagad, i och med Vietnamkriget, och därför såg en chans att utan större risker kunna

¹⁵² Skrivelse från Ling-Vannerus till Algernon, 1976-06-09, dnr. Hbr H3, Krigsarkivet, Fst/sek 2, Serie F2:1, Försvarsattachéarkiven, 1976, vol. 39.

utöka sitt territorium i norr i syfte att förbättra sina möjligheter att operera med ubåtar i Nordatlanten.¹⁵³

Inte heller de s.k. Nordflanksstudier som genomfördes gemensamt av norska och amerikanska försvarsexperter i slutet av 1970-talet gjorde bedömningen att svenskt territorium skulle utnyttjas av sovjetiska trupper vid ett anfall mot alliansens norra flank. Snarare trodde man, även om en attack mot norra Sverige självfallet inte helt kunde uteslutas, att den sovjetiska armén istället skulle korsa finskt territorium för att nå norra delen av Norge i trakten av Tromsö.¹⁵⁴ En av de främsta amerikanska representanterna i dessa norsk-amerikanska militärstudier, generalmajor Richard C. Bowman, beskrev hösten 1980 projektets slutsatser för svenska militärer och konstaterade att man från Nato:s sida bedömde att ett sovjetiskt anfall över Nordkalotten sannolikt skulle kunna insättas med storleken 4-7 divisioner. En sådan operation kunde dock inte ske förrän efter en relativt lång uppladdning, där förvarningstiden egentligen inte var beroende av situationen uppe i norra Skandinavien utan av läget i Centraleuropa. Där räknade man med en faktisk förvarningstid på minst fyra dygn. Det stora problemet var, enligt Bowman, vilken reaktion som man inom Nato var beredd att genomföra i ett tidigt skede, både politiskt och militärt. Amerikanen var också av åsikten att ett anfall från sovjetisk sida under mycket lång tid kunde ha militära mål enbart i Nordnorge och att det inte var ”nödvändigt eller ens önskvärt” från sovjetisk sida att i detta sammanhang beröra norra Sverige så länge som Sverige kunde hålla ett rimligt starkt försvar i området. Situationen var radikalt annorlunda i det danska området som av Bowman bedömdes vara en utomordentlig viktig knutpunkt vid ett sovjetiskt anfall västerut. Om Danmark besattes skulle Natoförsvaret få mycket stora svårigheter att uppträda i norra delen av centralfronten. Den amerikanska generalen beskrev därefter behovet av att förhandslagra militär materiel i norra Norge och att förstärka Natos kapacitet och resurser i Danmark.¹⁵⁵

År 1981 publicerades i den ansedda brittiska säkerhetspolitiska tidskriften *Survival* en uppmärksammat artikel om det svenska försvaret av den respekterade försvarsanalytikern Steven Canby, som bland annat arbetat på konsultbasis för den amerikanska

¹⁵³ Romaneski, A. ”Nordic Balance in the 1970s”, *US Naval Institute Proceedings*, August 1973, s. 32–41.

¹⁵⁴ Tamnes, R. 1991. *The United States and the Cold War in the High North*. Oslo: Ad Notam, s. 247.

¹⁵⁵ ÖB Lennart Ljungs dagbok, 3 oktober 1980, Krigsarkivet.

militärledningen, (JCS). Enligt Canby var en sovjetisk attack på marken genom Sverige inte ett troligt scenario vid en stormaktskonflikt i Nordkalotten. Anledningen till detta, menade han, var att de befintliga sovjetiska styrkorna i området var otillräckliga både kvantitativt och kvalitativt, samtidigt som eventuella förstärkningar skulle vara ännu mindre lämpade att föra krig i den terräng och det klimat som bjöds i norra Norrland. Vidare ansåg Canby att det minimala vägnätet och de talrika vattendragen i norra Skandinavien kraftigt försvårade ett överraskande anfall mot norra Norge genom Sverige och Finland. Det ovan nämnda scenariot med en snabb sovjetisk attack genom Finland, längs med men utanför Sveriges norra gräns, i riktning mot Tromsö, bedömdes också som svårt att realisera eftersom endast en större väg (E78) fanns att tillgå. Inte heller bedömdes amfibieoperationer mot den svenska kusten (med undantag för Skåne) som ens möjligt att genomföra på grund av svåra topografiska förhållanden. I den mån det överhuvudtaget fanns ett rimligt scenario som inkluderade Sverige skulle det enligt Canby vara en kringgående rörelse riktat mot områden söder om Tromsö i syfte att innesluta den norska huvudstyrkan i denna del av Norge. Författaren ställde sig dock tvivlande till en sådan möjlig utveckling, med tanke på de relativt starka svenska markstyrkorna och den svåra terräng som fanns i området.¹⁵⁶

I en rapport år 1987 från försvarsattachén Torselius i Washington diskuterades bl.a. amerikanernas syn på det sovjetiska hotet mot Sverige, svensk försvarsvilja och synen på ubåtskränkningarna.¹⁵⁷ Några punkter förtjänar här att refereras.

Om hotet mot Sverige: ”I de scenarios som presenteras (på amerikanskt håll) berörs sällan Sverige av stridshandlingar från Sovjet. Vid SACLANT anger man att det är ett sovjetiskt intresse att Sverige står utanför kriget.” Det presenterades inga scenarier där svenskt luftrum utnyttjades. Möjliga anledningar härtill var den ökade räckvidden för sovjetiskt flyg, och den ökade tilltron till svenskt luftförsvar. Tveksamhet rådde dock på amerikansk sida om Sveriges förmåga att bekämpa kryssningsmissiler. Om hotet mot svenskt markterritorium anfördes: ”man delar vår uppfattning att Sovjet knappast för att nå ett så begränsat mål (norr) skulle vilja dra på sig Sverige som motståndare.”

¹⁵⁶ Canby, S. L., ”Swedish Defence”, *Survival*, May/June 1981, s. 116–123.

¹⁵⁷ ”Amerikansk syn på den säkerhetspolitiska situationen i Europa. Några kommentarer”, Fatt-CFst 810:213, 1987-12-04, Försvarsstabens arkiv.

Vissa ”nya tankegångar” inom amerikanska försvarsdepartementet och bland några yngre analytiker inom US Navy och Marinkåren noterades dock av Torselius: ubåtskränkningarna och spetsnaz passade enligt dessa analytiker in i en sovjetisk strävan att nå initialframgångar i Skandinavien före ett eventuellt kärnvapenbeslut inom Nato, något som Torselius noterade att också Gunnar Jervas varit inne på i en artikel i Försvar i Nutid nr 3/87.

Enligt dessa analytiker skulle Sovjetunionen börjat studera och planera för en anfallsriktning över centrala Skandinavien. ”En snabb framgång mot Sverige skulle vara ett exempel för andra neutrala stater”. Men ”man medger att scenariot inte är det mest sannolika men ändå något Sovjet planerar för. Man anser sig ha bevis för detta inom ’the intelligence community’ ”.

3.6.3 Risken för ett överraskande anfall – utredarens bedömningar

Om den svenska militära underrättelsetjänsten hade nära kontakter med sina amerikanska, brittiska och andra kollegor och fick del av deras bedömningar av hotbilder m.m. så gällde detsamma Försvarets Radioanstalt (FRA), som också hade nära kontakter med sina amerikanska kollegor och andra företrädare för det amerikanska och västliga underrättelsekretsar (intelligence community). Enligt dåvarande FRA-chefen Pär Kettis utgick den amerikanska planeringen i Europa i slutet av 1980-talet inte endast från kort militär förvarning i meningen 3–4 dagar, utan använde sig av en längre tidsperiod om 7–10 dagar. Utgångspunkten för detta var att Sovjetunionen visst skulle kunna starta ett ”självordsanfall” i Centraleuropa med användande av endast trupper från fredsgrupperingarna, men om Warszawapakten skulle ha någon utsikt till framgång måste en styrkeuppbyggnad ske och den räknade man i väst med att kunna upptäcka¹⁵⁸ (jfr för övrigt med vad Jaruzelski berättade för utredningen om uppbyggnadsgraden i de polska förbanden¹⁵⁹).

På amerikansk sida ansåg man inte ”en blixtn från himlen” vara ett troligt scenario. Man var medveten om att de sovjetiska förbanden i Östtyskland inte hade sådan bemanning att de utan tillförsel kunde

¹⁵⁸ ”Anteckningar från samtal med f. generaldirektören Pär Kettis”, 2002-08-30, Säkerhetspolitiska utredningens arkiv.

¹⁵⁹ Samtal med Jaruzelski, 2002-09-26, Säkerhetspolitiska utredningens arkiv.

sättas in i en anfallsstrid med utsikt till framgång. Sådana förstärkningar beräknades inte kunna ske utan upptäckt. Vidare måste Sovjetunionen aktivera de ledningsförbindelser som TVD-systemet byggde på och detta borde kunna upptäckas i god tid.¹⁶⁰ Beträffande frågan om de sovjetiska anfallsmålen var enligt Kettis den amerikanska bedömningen den att det sovjetiska övningsmönstret inte innefattade angrepp på Sverige vid en konflikt i Centraleuropa. Däremot fanns indikationer på att andra neutrala länder (Österrike) kunde komma att omfattas av krigshandlingar (jfr avsnitt 3.7.).

De ovan nämnda ”nya tankegångarna” bland yngre analytiker inom amerikanska flottan och marinkåren berördes också i FRA:s kontakter. Enligt uppgifter från dessa hade en studie om det sovjetiska hotet mot Skandinavien gjorts inom ”Navy Intelligence”, och utmynnat i slutsatsen att Sovjetunionen till skillnad mot vad som dittills antagits, planerade och övade överraskande besättning av de danska öarna på ett krigs första dag, eller t.o.m. dagen före övriga stridshandlingars inledande. Vidare omfattade studiens slutsatser också en gradvis höjd beredskap på Kolahalvön och troligen även i Baltikum, som skulle möjliggöra samtidiga, överraskande angrepp av kupptyp på Nordkalotten och mot Mellansverige. Denna studie hade uppmärksamats i det amerikanska försvarsdepartementet och slutsatserna, kompletterade med Försvarsdepartementets egna bedömningar, hade sedan förmedlats till Danmark och Sverige.

Efter ytterligare granskning hade man dock på amerikansk sida kommit fram till att det i materialet inte fanns tillräckligt underlag för farhågor om ett ökat hot. Den bedömning om hotbilden som de amerikanska underrättelsetjänsterna tidigare omfattat hade således inte reviderats.

Risken för ett överraskande anfall mot de danska öarna var enligt den amerikanska analysen att se som ett ”worst case scenario”. Denna form av sovjetiskt uppträdande hade inte iakttagits i sovjetiska övningsmönster under senare år. I de övningar som noterats syntes Sovjetunionen operera med utgångspunkten att de danska öarna kunde besättas först 7–8 dagar efter ett krigsutbrott. I sovjetiska defensiva övningar ingick inte besättande av de danska öarna. Vad gällde Sverige var analysen av iakttagna sovjetiska

¹⁶⁰ TVD-systemet innebar att världen uppdelades i ”krigsskådeplatser” eller ”strategiska riktningar”.

övningar den att Sverige inte var ett mål, "Sweden has been left out as target".

Inom den svenska militära underrättelsetjänsten övervägdes vid denna tid om det förelåg ett ökat strategiskt hot mot Sverige från Leningrads milo. Åren 1987 och 1988 umgicks man inom Försvarsstaben med tankar på en möjlig ny strategisk hotbild på Kolahalvön, innebärande aktivering och framgruppering av krigsförband. De låg i linje med de nya tankarna hos vissa yngre analytiker inom den amerikanska marinen som refererats ovan, men stämde inte med den etablerade amerikanska bilden, inte heller med den bild FRA hade från signalspaningen. Där hade man noterat bl.a. att ingen framgruppering av baser hade övats, något som skulle ha varit nödvändigt för en offensiv. Inte heller fanns något tungt attackflyg baserat i hela Leningrads milo. Dessa och andra omständigheter ledde FRA till slutsatsen att uppgifterna från den militära underrättelsetjänsten inte stämde.

Noteras kan dock med vilken snabbhet den svenska underrättelsetjänsten tycks ha tagit åt sig de från den amerikanska marina underrättelsetjänsten emanerande uppgifterna om en ökad hotbild. Denna uppenbarligen osäkra version av en ökad hotbild fick genomslag i den svenska krigsplaneringen genom 1987 års försvarsbeslut att sätta angrepp med kort militär förvarning (KMF) som högsta prioritet. De förmodade fortsatta ubåtskränkningarna i svenska vatten torde i sammanhanget ha bidragit till prioriteringen av KMF.

Det är förstaeligt att Försvarsstaben efter år 1985 hade svårigheter att formulera en operativt användbar hotbild med så påtagliga motsägelser i den inkommande informationen. Att i valet mellan en allvarlig hotbild med låg sannolikhet – och avsevärt nedtonat hot med hög sannolikhet, välja det förstnämnda kan mot bakgrund av erfarenheterna av svängningarna mellan det kalla krigets olika spänningsnivåer synas vara en rimlig reaktion för militära myndigheter som måste vara känsliga för värsta-falls-scenarier. Samtidigt måste man som nämnts ta i beaktande att militärledningen vid rådande tidpunkt alltjämt tolkade rapporterna om undervattenskränkingar uteslutande som uttryck för sovjetiska angreppsförberedelser mot Sverige. Det var först med 1995 års betänkande av Ubåtskommissionen som en nyanserad bild av omfattning och nationa-

litetsbestämmningar blev tillgänglig och en bredare motivanalys fick dröja till Ubåtsutredningen.¹⁶¹

En brist i hotbildanalysen under senare delen av 1980-talet blev att den inom utrikesförvaltningen tillgängliga informationen om den inre sovjetiska utvecklingen liksom den därpå baserade utrikespolitiska analysen inte tycktes ha tillräcklig grad matats in i Försvarsstabens bedömningar. Mycket talar för att om så skett att den tungt vägande amerikanska analysen starkt underbyggd av FRA-materialet hade lett till en avsevärt nedtonad hotbild i vad avsåg Gorbatsjovs Sovjetunionen.

3.7 Warszawapaktsdokumenten och hotbilden¹⁶²

Som tidigare nämnts kvarlämnades i Postdam, Berlin, i samband med det tyska enandet ett stort antal kvalificerat hemliga dokument, inrymmande detaljerade redovisningar av Warszawapaktens övningar och manövrer, samt detaljer om Warszawapaktens styrkor, styrkedispositioner och grupperingar. Detta material, som har blivit tillgängligt för forskning tillsammans med nyligen offentliggjort material från andra f.d. Warszawapaktsländer, däribland Polen, ger information inte enbart om Sovjetunionens och Warszawapaktens militära tänkande – det utgör också bevis för hur tänkandet skulle tillämpas i praktiken. Dessa dokument möjliggör främst en granskning av taktiska och operativa detaljer. Dock finns i samlingarna även dokument som återspeglar teori och övningar på strategisk nivå.

Inledningsvis är det nödvändigt att göra en distinktion mellan intentioner och militär förmåga (kapabilitet), mellan övergripande säkerhetspolitiska mål och militär alternativ planering i händelse av krigsutbrott. Förekomsten av manövrer och militära planer, av vad

¹⁶¹ SOU 1995:135 och SOU 2001:85.

¹⁶² I det fall ingen annan källa anges bygger detta avsnitt på följande material:

Andrén, C. "Om kriget kommit – Centraleuropa och Sverige i Warszawapaktens krigsplanering" i Leifland, L. (red.) 1997. *Brobyggare: en vänbok till Nils Andrén*. Stockholm: Nerenius & Santérus; Naumann, K. 1993. *NV: Anspruch und Wirklichkeit nach ausgewählten Dokumenten*. Berlin: Mittler; Heuser, B. "Warsaw Pact Military Doctrines in the 1970s and 1980s: "Findings in the East German Archives", *Comparative Strategy*, vol. 12. 1993, s. 437–457; Rühl, L. "Offensive defence in the Warsaw Pact", *Survival*, vol. 33, No. 5 (September/October 1991); The Harvard Project on Cold War Studies, www.fas.harvard.edu/~hpcws/index2.htm; Parallel History Project on NATO and the Warsaw Pact, www.isn.ethz.ch/php; vidare har Sara Larsson, CRISMART, Försvarshögskolan, för utredningens räkning gjort en genomgång av dokument från Warszawapaktens försvarsministermöten 1969–1990. Se "Genomgång av Warszawapaktens-dokument", 2002-03-18, Säkerhetspolitiska utredningens arkiv.

slag de vara mände, betyder inte i sig att det förekommit en avsikt att förverkliga planerna. För förverkligande krävs ställningstaganden på politisk-strategisk nivå, där intentioner skapas och genereras. Dock kvarstår det faktum att övningar kan definiera och indikera militärledningens handlingsalternativ och valmöjligheter i händelse av att en väpnad konflikt blir verklighet. Det är alltså sannolikt att de militära operationer som övades skulle betraktas som utomordentligt viktiga optioner för de militära planläggarna, och att de gav en anvisning om hur den militära ledningen väntade sig att en konflikt skulle inledas och utvecklas liksom hur de planerade att de egna styrkorna skulle operera. Man bör emellertid också hålla i minnet att ett viktigt inslag i Warszawapaktens stora övningar var att inåt och utåt demonstrera Warszawapaktsförbundens styrka. Vidare bör nämnas att alla operativa planeringsdokument avlägsnats från arkiven och därefter troligen förstörts eller förts till Moskva.

Det finns goda skäl att utgå från att den sovjetiska politiska ledningen, från Stalin och framåt, önskade undgå ett nytt krig, säkerligen ett nytt världskrig och definitivt ett kärnvapenkrig. Dessa ledarskap sökte uppnå sina mål med politisk-ekonomiska medel. Särskilt tydligt blev detta sedan Chrusjtjov på den 20:e partikongressen år 1956 slog in på ”den fredliga samexistensens politik”. Men om ett krig med väst blev oundvikligt måste Sovjetunionen vinna. Även efter det att USA successivt övergått till doktrinen om ”Flexible Response” (s.k. ”anpassat svar”) under 1960-talet visste sovjetledningen att Nato, på grund av Warszawapaktens förmodade numerära överlägsenhet ifråga om konventionella stridskrafter, kunde väntas tillgripa kärnvapen några få dagar efter ett konfliktutbrott, om konventionellt försvar misslyckats med att hejda en framryckning från Warszawapakten.

Det var uppenbart att det skulle innebära en betydande fördel för Sovjetunionen om en konflikt i Centraleuropa inte eskalerade till kärnvapennivå. Geografiskt låg Sovjetunionen närmare Väst-europa, den förmodade krigsskådeplatsen, än Förenta Staterna, och Warszawapakten hade större konventionella styrkor i centralregionen än Nato.

Ett för Sovjetunionen prioriterat strategiskt problem från 1960-talet och fram till mitten av 1980-talet blev därför att finna metoder att förstöra Nato:s kärnvapen innan de hunnit avfyra, en slags ”counterforce”. Åtminstone fram till början av 1970-talet hade Förenta staterna fler kärnvapen än Sovjetunionen. Redan från

slutet av sextioalet började sovjetiska strateger arbeta med möjligheten att genom nukleärt angrepp mot Nato:s nukleära depåer, flygfält och operativa taktiska kärnvapen i Europa förhindra Nato från att tillgripa sina kärnvapen. Från början av 1980-talet övade och planerade man också dylika attacker med konventionella styrkor som skulle luftlandsättas bakom fiendens linjer. I och med sin egen förbättrade förmåga och med utplaceringen av rörliga medeldistansmissiler typ SS 20 ansåg sig Sovjetunionen ha förutsättningar att efter ett första icke-strategiskt kärnvapenangrepp från Nato ändå ha militär förmåga att genomföra ett andraslag med sin återstående kärnvapenstyrka. Mot denna bakgrund och i ljuset av en alltmer utbredd övertygelse om omöjligheten av att vinna ett kärnvapenkrig föreslog Brezjnev väst ett ömsesidigt åtagande att inte bli först med att använda kärnvapen, för att i juni 1982 göra ett ensidigt, sovjetiskt, åtagande om icke-förstaanvändning.

Dessa politiska initiativ hade därtill det transparenta motivet att spela på stämningar i Västeuropa och då i synnerhet Västtyskland, där både politiker och allmänhet i växande grad vände sig mot att omfattande kärnvapenanvändning skulle ske på tyskt territorium. Ett politiskt tryck på Nato att undvika konflikteskalering till kärnvapennivå spelade Moskva i händerna. Parallellt utvecklade den sovjetiska militärledningen olika varianter på konventionella angrepp med omfattande utnyttjande av luftlandsättningsförband upp till divisions styrka (Operational Manoeuvre Groups, OMG) att operera djupt bakom fiendelinjerna. Prioriterade mål för dessa operationer och för flygvapnet förblev hela tiden Nato:s nukleära kapacitet. Massiva konventionella angrepp mot fiendens nukleära installationer skulle ersätta nukleära angrepp. Den situationen uppstod, paradoxalt nog, att Sovjetunionen utstationerade rörliga och precisa kärnvapen, SS 20, samtidigt som man utvecklade en strategi för att vinna kriget endast med konventionella medel. Detta innebar emellertid inte att optionen om första användning av kärnvapen åsidosattes.

Fram till år 1983 inrymde sålunda Warszawapaktsövningarna kärnvapenangrepp mot motsidans nukleära installationer. Av dokumenten framgår att fyra stora övningar åren 1981–1983 förutsatte kärnvapenanvändning av båda sidor. Warszawapakten skulle dock tillgripa kärnvapen endast om man kunde observera att Nato förberedde ett första kärnvapenangrepp.

Att tanken på enbart konventionellt krig (med konventionella angrepp mot motsidans nukleära installationer), som först om-

nämndes i sovjetiska strategiska skrifter på 1960-talet, började bli alltmer omfattad framgår av att från år 1982 till 1989, 13 övningar genomfördes utan att inrymma användning av kärnvapen medan, som nämnts, endast fyra övningar förutsatte kärnvapenanvändning. Eftersom Potsdamdokumenten inte är kompletta finns det ingen absolut garanti att inte fler övningar med kärnvapen företagits under 1980-talet, men bilden är tydlig.

Slutsatsen av det ovan förda resonemanget är att Warszawa-pakten i ett krigsfall hade ambitionen att rycka fram genom stora delar av Västeuropa utan att tillgripa kärnvapen. Det är dock samtidigt klart att Warszawa-pakten beredde sig för alternativet att selektivt och begränsat tillgripa kärnvapen, främst mot Nato:s kärnvapenkapacitet, medan det inte finns något i dokumentationen som tyder på ett omfattande eller totalt användande av den samlade kärnvapenarsenalen. Ej heller tycks man ha planerat för angrepp mot civila mål i Europa. Kärnvapenangrepp skulle tillgripas antingen som ett förekommande slag om man observerade att Nato förberedde angrepp, eller som ett svar på en första-användning av Nato. Den sovjetiska militärledningen ansåg sig kunna utgå från att även Atlantpakten efterhand sökte undvika kärnvapenanvändning, vilket bland annat tagit sig uttryck i Natobeslutet från år 1979 om treprocentig årlig tillväxt av försvarsbudgeten.¹⁶³ Följden hade blivit en avsevärd förstärkning och modernisering av Västalliansens konventionella kapacitet.

Den officiellt deklarerade defensiva karaktären av Warszawa-paktens militära strategi var i väsentliga delar skenbar. Av övningsmönstret från år 1977 och framåt framgår visserligen att ett krig förutsatte ett angrepp av Nato. I planeringen förutsåg man dock några dagars förvarning inför ett Natoangrepp, vilken skulle möjliggöra för Warszawa-pakten att blockera och snabbt inleda en motoffensiv djupt in i motståndarens territorium för att söka erövra större delen av Västeuropa. Det är sålunda ur svensk försvarssynpunkt intressant att notera att Warszawa-pakten inte förutsåg något Natoangrepp utan tydlig förvarning.

Warszawapaktsdokumenten visar på ett avgörande sätt att Sovjetunionens och dess allierades stridskrafter var organiserade och övade för en omfattande offensiv i Centraleuropa med ambitionen att till varje pris undvika strid på eget territorium och istället snabbt anfälla västerut.

¹⁶³ SOU 1979:42.

Djupangrepp skulle inledningsvis riktas mot norra Västtyskland och Danmark (Jylland). Från dessa framflyttade positioner skulle omedelbart inledas kontinentalomfattande operationer, där Nederländerna, Belgien, Luxemburg och Frankrike stod näst i tur som angreppsmål.

Få av de funna dokumenten pekade på defensiva operationer. Den övervägande delen av krigsplaneringen avsåg alltså offensiva operationer av olika slag. I ett dokument från år 1984 betonade den sovjetiska generalstabschefen Akhromejev att Warszawapaktsplaneringen byggde på en angreppsorganisation och att en försvarsoperation endast förberetts som ett andra alternativ. Detta stred mot den officiellt deklarerade strategins "defensiva karaktär". År 1987 antog Warszawapakten en ny strategi med klart defensiv inriktning. Så sent som år 1987 vidhöll dock den sovjetiska militärledningen officiellt att strategin, ehuru defensiv, måste möjliggöra förintande motangrepp som skulle föra stridshandlingarna till fiendens område. Det medgavs sålunda att den deklarerade defensiva styrkedispositionen inte skulle vara passiv. Den sovjetiska militärledningen spelade uppenbarligen på svårigheterna att göra en tydlig åtskillnad mellan defensiv motattack och en direkt offensiv kapacitet. Så sent som år 1988 genomförde Warszawapakten sin stora årliga manöver som en väsentligen offensiv övning. Inför förhandlingarna med Nato om reduktionen av konventionella styrkor i Europa (CFE), vilka inleddes år 1989, föreföll den sovjetiska försvarsledningen emellertid mer eller mindre motvilligt acceptera tanken på en mer defensiv styrkedisposition [defensive posture].

Det inledande djupangreppet mot Nordtyskland och Jylland övades enligt Warszawapaktsdokumenten i detalj. En första anfallsvåg skulle riktas mot Schleswig-Holstein med syfte att nedkämpa befintliga Natostyrkor i Nordtyskland och säkra ett brohuvud över Nord-Östersjökanalen för operationer västerut (och mot norr). Parallellt övades en offensiv maritim inriktning mot de danska öarna för att få kontroll över Östersjöutloppen. Enligt grundläggande dokument från år 1974 skulle Warszawapaktens samlade flottstyrkor i Östersjön inta "Bält-Sund-zonen" samt understödja operationer på marken. Härtill kom uppgiften att skydda basområdena och sjötransporterna längs Baltikum.

Invasionen av de danska öarna, främst Själland, övades både med initial kärnvapeninsats, under 1960-talet, och åren därefter utan kärnvapen. I övningsmönstret ingick angrepp på fientliga hangar-

fartygsgrupp(er) i Nordsjön och Atlanten samt eftersträvades luftherravälde över Bält- och Öresundsområdet. Sovjetisk, östtysk och polsk trupp skulle landstiga på Själland medan Falster och Lolland skulle erövrats av enbart östtyska förband. Invasionsstyrkor skulle redan under dagarna före ett krigsutbrott samlas i sydöstra Östersjökusten. Flygangrepp skulle under de tre första dagarna av kriget riktas mot radaranläggningarna på Bornholm, Mön, Falster och Lolland. Kombinerade sjö- och luftlandsättningar var tänkta att ske första dagens morgon på Själland. Bornholm ämnade man i flera av övningarna besätta med inledning den andra dagens morgon. Enligt vissa operativa planer skulle Bornholm passeras och endast besättas i ett senare skede – Mön, Falster och Lolland skulle angripas på fjärde dagen. På sjätte dagen skulle erövringen av de danska öarna vara fullbordad och på den tionde dagen skulle danska hamnar och kustanläggningar kunna användas av Warszawapaktsflottorna. Det kan vara av intresse att notera att vid övningar och simulerade landstigningsoperationer, östtyskt attackdykarförband svarade för uppgiften att inleda landstigningen på de danska öarna.¹⁶⁴

De östtyska truppernas uppgift var att på Nordflanken bryta in på västtyskt område och gå direkt mot Jylland för att följas av sovjetisk trupp som skulle driva offensiven vidare. De sovjetiska styrkorna skulle vara utrustade med taktiska kärnvapen att tillgripas om så behövdes, troligast mot Natobaser.

Beträffande Warszawapaktens operationer i andra riktningar är det värt att notera att under vissa scenarier Warszawapaktsstyrkorna skulle marschera genom Österrike, även under några scenarier, Schweiz, utan hänsynstagande till dessa staters neutralitet. I förutsättningarna för en krigsmaktsövning år 1983 utgick Warszawapakten från att inte heller Nato skulle komma att respektera Österrikes neutralitet.

Vad Östersjön beträffar befarades sammandrabbningar med Natos sjöstridskrafter i södra Östersjön, varefter Östersjöflottan skulle genomföra planerade landsättningsoperationer för att inta Östersjöinloppen och samverka med de mot Jylland riktade styrkorna.

De forskare, främst tyska och danska som arbetat med Warszawapaktens efterlämnade dokument har inte i förutsättningar och krigsmaktsövningar funnit något som tyder på utvecklade

¹⁶⁴ Samtal med Jaruzelski, 2002-09-26, Säkerhetspolitiska utredningens arkiv.

angreppsplaner riktade mot Sverige. En stående förutsättning vid manövrar och krigsfall har varit att Sverige, liksom Finland, Österrike, Schweiz, Albanien och Irland skulle inta en neutral hållning. Men som också framgått tycks man inte ha tvekat att ignorera Österrikes och kanske också Schweiz neutralitet om krigssituationen så skulle påkalla. Utredningen har inte heller för egen del funnit något i denna dokumentation som tyder på att Sverige skulle angripas av Warszawapakten.

Ur svensk synvinkel måste den brist på respekt för neutralitet, som angreppsplanerna mot Österrike – och i något fall Schweiz – visar, ehuru kanske inte överraskande, lägga en ny dimension till värderingen av den svenska neutralitetspolitiken under det kalla kriget. Samtidigt är det värt att notera att Sovjetunionen och dess allierade, i inget av de övade eller planerade angreppsfallen i södra Östersjön, Nordtyskland och, i synnerhet Danmark, inklusive de danska öarna, förutsåg krigshandlingar mot svenskt territorium. Ej heller befarade man angrepp från Sverige. Eftersom de i det forna Östtyskland och Polen funna dokumenten inte utgör en komplett sammanställning av Warszawapaktens övnings- och planeringsdokument utesluter detta inte att krigsfall inkluderande landstigning mot Sverige kan ha förekommit bland dokumenten.

Men eftersom de tillgängliga dokumenten konstituerar en bred bild av övningsmönster och tänkta krigsfall åtminstone avseende 1980-talet för en storkonflikt i Europa utgör de tunga belägg för att Warszawapakten i sina förberedelser inte räknade med att behöva avsätta resurser för landstigning eller luftlandsättning i Sverige, vilket också stämmer med vad den förre polske presidenten Jaruzelski anförde i sitt samtal med utredaren. Jaruzelski deltog i alla Warszawapaktens ministermöten och toppmöten sedan år 1965. Inte i något fall sade han sig kunna erinra sig att Sverige på allvar berörts eller tagits upp som ett problem. Utredningen har också gjort en översiktlig genomgång av dokument från Warszawapaktens ministermöten. Inte någonstans fanns Sverige omnämnt.

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. Den samlade bedömningen måste emellertid bli att Warszawapakten vid ett storanfall i Centraleuropa måste ha inriktat sig på att använda merparten av sina Östersjöresurser, inklusive landstignings- och luftlandsättningsresurser att understödja angreppen mot norra Tyskland

och Danmark. Att Warszawapakten skulle avsätta ytterligare resurser i detta sammanhang för invasionsföretag eller större militära operationer mot Sverige förefaller mindre sannolikt. Som president Jaruzelski framhållit gällde att de polska styrkorna, i vad avsåg Norden, var inriktade på Danmark och Natoland. Han tog det emellertid som självskrivet att Sovjetunionen som enda Warszawapaktsland som hade kärnvapen, vilket gav landet särskilda privilegier, ”planerade vissa ting själva och bevarade i egna kassaskåp”. Det torde sålunda vara givet att det i de sovjetiska militära arkiven, som utredningen inte fått tillgång till, kan finnas någon form av planering riktad mot Sverige.

4 Stödet från väst

4.1 1962 års amerikanska riktlinjedokument om Sverige

Den 19 februari 1961 beslutade den nyutnämnde amerikanske presidenten John F. Kennedy att Operations Coordinating Board (OCB) skulle avskaffas. OCB hade under den tidigare presidenten Eisenhower verkat som ett samordnings- och planeringsorgan inom det nationella säkerhetsrådet (NSC) och producerat policy-papper för ett stort antal länder och regioner, däribland Sverige och de övriga nordiska länderna. NSC-dokumentet 6006/1, *U.S. Policy toward Scandinavia (Denmark, Norway and Sweden)*, som redovisades av Neutralitetspolitikkommisionen i betänkandet *Om kriget kommit...* (SOU 1994:11), var ett exempel på den typ av riktningsgivande dokument vilka hade varit avsedda att ge ledning till den amerikanska administrationens verksamhet i vad avsåg amerikansk politik i Norden och gentemot Sverige. Kennedys beslut innebar att funktionen som utrikes- och säkerhetspolitiskt samordnings- och planeringsorgan istället skulle flyttas över till den amerikanske utrikesministern och State Department, där de regionala byråcheferna [assistant secretaries] fick i uppgift att bereda nya riktlinjedokument för respektive länder. Under beredningsprocessen skulle även andra berörda myndigheter, inklusive NSC i speciellt känsliga fall, konsulteras. Denna process pågick under flera år och resulterade i ett stort antal nya policydokument.¹

Inom det amerikanska utrikesdepartementets Bureau of Northern European Affairs (BNA), en underavdelning till Bureau of European Affairs (EUR), påbörjades tämligen omgående efter presidentens beslut arbetet med ett nytt riktlinjedokument för Sverige. I mars 1962 förelåg ett första utkast och ett drygt halvår senare den 23 november 1962 godkändes slutligen dokumentet

¹ Memorandum from Chester Bowles, "Foreign Policy and Operations Guidelines", undated, NARA2, RG 59, Policy Guidelines 1961-66, Lot File 67D396, box 1.

formellt som riktlinje för amerikansk politik mot Sverige. Det nya dokumentet, med titeln ”Guidelines for Policy and Operations – Sweden”, ersatte NSC 6006/1 vilket alltså inte ägde giltighet längre än två år.²

Riktlinjedokumentet avseende Sverige från år 1962 var vid färdigställandet klassificerat som hemlig [SECRET] och bestod av fem delar på sammanlagt 19 sidor. Den första delen utgjordes av en kort policyförklaring [basic approach] som behandlade Sveriges säkerhetspolitiska situation och en bedömning av de primära amerikanska intressena i området. I den andra delen tecknades en bakgrundsbeskrivning av förhållandena i Sverige med fokus på politiska, ekonomiska, militära och vetenskapliga faktorer. Efter denna bakgrund övergick diskussionen till vilka målsättningar [objectives] som Förenta Staterna hade gentemot Sverige under de närmaste fem åren. Här märks ambitioner att bevara de goda relationerna mellan länderna på alla områden, att stärka Sveriges förmåga att motstå påtryckningar från Sovjetunionen samt att underlätta för fortsatta nordiska kontakter och en liberal handelspolitik. Den fjärde delen slog fast på vilket sätt USA skulle förverkliga de uppställda målen i del tre. Här fanns en uppdelning på de politiska, ekonomiska, militära och vetenskapliga områdena. Politiskt var Förenta Staternas främsta handlingslinje även fortsättningsvis att i fredstid respektera den traditionella svenska neutralitetspolitiken, medan man i händelse av krig ämnade påverka Sverige i riktning mot en politik som harmoniserade med västvärldens målsättningar och strategi. Vad gällde den militära sidan var ambitionen från amerikansk sida att bevara det starka svenska försvaret genom att tillåta export av moderna vapensystem, med undantag av kärnvapen. I den sista delen fanns planer och handlingslinjer för vissa tänkbara scenarier [contingencies] såsom en sovjetisk aggression riktad mot Sverige, enskilt eller som en del av ett större angrepp, samt en sovjetisk aggression riktad mot Finland. Nedan finns en fördjupad analys av innehållet i 1962 års riktlinjedokument och dess säkerhetspolitiska konsekvenser.³

Det amerikanska dokument avseende Sverige som kortfattat introducerats ovan godkändes den 23 november 1962 av Secretary of State, Dean Rusk, och tjänade därefter som den gällande

² Memorandum entitled ”Sweden Guidelines Paper”, 6 June 1962, NARA2, RG 59, Policy Guidelines 1961-66, Lot File 67D396, box 13. Detta PM är en 6-sidig översikt av de förslag till ändringar som inkommit från nämnda departement och myndigheter.

³ ”Guidelines for Policy and Operations – Sweden”, June 1962, Records of the Policy Planning Staff 1962, Lot File 69 D 121, Box 218, NARA 2.

amerikanska politiken gentemot Sverige. Enligt ett internt dokument från april 1970 från den amerikanska ambassaden i Stockholm, representerade alltjämt 1962 års riktlinjedokument den ”primära utformningen” av Förenta Staternas politik mot Sverige. Ambassaden konstaterade dock att riktlinjerna var föråldrade [out of date] och skulle ersättas av ett ”nationellt policypapper för Sverige att utarbetas inom det amerikanska utrikesdepartementet”. Emellertid hade inget datum fastställts för denna omarbetning.⁴ Utredningen har inte funnit något sådant dokument i de amerikanska arkiven, vilket troligen tyder på att någon sådan omarbetning inte genomförts under Nixonadministrationens första år.

Utredningen har i vad avser dessa och följande år kontaktat Dr. Helmut Sonnenfeldt som inom det nationella säkerhetsrådet var ansvarig för Europafrågor inom Nixonadministrationen och som tjänstgjorde som Counselor i State Department från år 1974. Sonnenfeldt, som i sin tur konsulterat kollegor från säkerhetsrådet, har meddelat att varken han själv eller någon av kollegorna kunde erinra sig att man varit inblandad i utformningen av eller ens sett ett nytt riktlinjedokument avseende Sverige. Om exempelvis ett dokument utformats som instruktion till den nye amerikanske ambassadören i Stockholm år 1974, Robert Strausz-Hupé, kunde Sonnenfeldt inte heller erinra sig. Ett sådant borde, om det existerat, ha godkänts av Sonnenfeldt. Denne besökte Stockholm år 1976 tillsammans med utrikesminister Henry Kissinger (under Fordadministrationen) men trodde inte att mötet skedde på basis av några (policy) dokument. När Sonnenfeldt på 1980-talet inte längre tillhörde administrationen hade han emellertid fått intrycket att en viss utveckling ägt rum avseende Sverige ifråga om militära frågor och underrättelseverksamhet gentemot Sovjetunionen. Om detta skett i form av ett NSC-dokument eller presidentiellt beslutsmemorandum kände Sonnenfeldt inte till. Den förmodade (om)prövningen av policyn gentemot Sverige i början av 1980-talet bekräftas av dåvarande statssekreteraren i Försvarsdepartementet, Sven Hirdman, som enligt uppgift till utredningen fick informationen, via försvarsminister Caspar Weinbergers militära rådgivare Richard Bowman, att inställningen till Sverige diskuterades på hög nivå inom Pentagon åren 1980–1982 och slutgiltigt fastställdes först efter Weinbergers besök i Sverige hösten 1981 (se

⁴ ”Policy Formulation and Guidance”, Briefing material prepared for Ambassador Holland’s arrival, Stockholm – April 1970, Records relating to Sweden 1957-75, Lot File 72 D 339, Box 3, NARA 2.

avsnitt 4.6). Enligt Hirdmans källa skulle de norsk-amerikanska s.k. Nordflanksstudierna i slutet av 1970-talet varit mycket viktiga för slutsatserna rörande Sverige (se avsnitt 3.6 och 6.8).⁵

Utredningen har även kontaktat Dr. Zbigniew Brzezinski, nationell säkerhetsrådgivare åt president Jimmy Carter åren 1976–1980, som har låtit meddela utredningen – ”att såvitt han erinrade sig, inget nytt dokument hade färdigställts om Förenta Staternas politik mot Sverige” [To the best of my recollection, no new paper was prepared on U.S. policy toward Sweden, at least not on the NSC level].⁶ Slutligen bör nämnas att inget policydokument rörande Sverige eller Skandinavien har påträffats bland de NSC-dokument som nu har blivit tillgängliga för allmänheten via Internet, vilka täcker hela utredningsperioden.⁷

Det förefaller sålunda troligt att 1962 års riktlinjedokument sträckts ut och i relevanta delar varit gällande under 1970-talet och sannolikt enda fram till det ”andra kalla kriget” och Reagan-administrationens första år. Det skulle då i synnerhet gälla dokumentets kärna, ”policydelen”, medan den beskrivande delen, som Stockholmsambassaden framhållit, redan år 1970, efterhand blev föråldrad. Under alla omständigheter är riktlinjedokumentet från år 1962 av utomordentligt intresse eftersom det ger en tydlig inblick i den amerikanska synen på den svenska neutralitetspolitikens säkerhetspolitiska roll, Sveriges attityd gentemot Sovjetunionen, Sveriges medverkan i det multilaterala samarbetet, Sveriges möjligheter att spela en för väst positiv roll i Finland, och den svenska krigsmaterielimporten. I särklass viktigast är dock kärnfrågan om hur Förenta Staterna skulle förhålla sig i händelse att Sverige skulle utsättas för ett sovjetiskt angrepp. En fördjupad analys av 1962 års riktlinjedokument följer nedan men innan dess är det av intresse att beskriva den beredningsprocedur som dokumentet genomgick innan det formellt godkändes.

⁵ Brev från Helmut Sonnenfeldt till Rolf Ekéus, 2002-01-22, Säkerhetspolitiska utredningens arkiv; och uppgifter från ambassadör Sven Hirdman.

⁶ Brev från Zbigniew Brzezinski till Rolf Ekéus, 2002-02-20, Säkerhetspolitiska utredningens arkiv.

⁷ NSC-dokument finns tillgängliga via Internet på bl.a. de olika amerikanska presidentbibliotekens hemsidor samt på Federation of American Scientists hemsida. Detta gäller för hela utredningsperioden, 1969–1989.

4.1.1 Beredningen inom den amerikanska administrationen

Vid utarbetandet av det nya Sverigedokumentet hade det amerikanska utrikesdepartementets utkast cirkulerats med begäran om yttrande till flera andra departement och myndigheter, däribland Department of Defence (DoD) och den amerikanska under rättelsetjänsten CIA.⁸ Några större interna kontroverser rörande skrivningarna i Sverigedokumentet fanns inte inom den amerikanska administrationen.

Departement of Defence föreslog tre korrigeringar. För det första föreslog man ett tillägg till de politiska riktlinjerna varvid Sverige skulle uppmanas att ge stöd till finländsk neutralitet och suveränitet, främst genom det Nordiska rådet och försvarsministermöten mellan Finland och de skandinaviska länderna, i syfte att hjälpa den finska regeringen att motstå vidare sovjetiska påtryckningar. I motiveringen medgav man att detta var ett tillägg av utrikespolitisk karaktär som egentligen låg utanför Pentagons ansvarsområde. Man menade dock att en sådan skrivning var nödvändig som stöd för andra formuleringar i dokumentet rörande önskemålen om svenskt politiskt och militärt samarbete med Finland. Tillägget godkändes utan invändningar av State Department.⁹

För det andra bedömde DoD att skrivningen om nödvändigheten av att upprätthålla ett starkt svenskt försvar med hjälp av försäljning av moderna amerikanska vapensystem krävde en kvalificering. ”Moderna vapensystem” kunde i vissa sammanhang betyda nukleära vapen eller vapen med nukleär kapacitet, menade man, vilket kunde hamna i konflikt med den etablerade amerikanska hållningen att avråda Sverige från att producera egna kärnvapen. En sådan ambition fanns också stipulerad i dokumentet. För att inte missförstånd skulle kunna uppstå föreslogs tillägget ”Modern weapons systems not dependent upon nuclear warheads”. State Department hade inget att invända mot förslaget.¹⁰

För det tredje önskade Pentagon utesluta ordet ”Nato” framför ”länder” i en paragraf som önskade påverka Sverige i riktning mot

⁸ Memorandum entitled ”Sweden Guidelines Paper”, 6 June 1962, NARA2, RG 59, Policy Guidelines 1961-66, Lot File 67D396, box 13.

⁹ Williams (ISA/DoD) to McGhee, 30 April 1962, NARA 2, RG 59, Policy Guidelines 1961-66, Lot File 67D396, box 13. Tillägget finns ordagrant återgivet i det slutgiltiga dokumentet under punkt 8 på sidan 12 i *Guidelines for Policy and Operations – Sweden*, June 1962, ibid.

¹⁰ Ibid. Det föreslagna tillägget finns i *Guidelines for Policy and Operations- Sweden* (juni 1962) under punkt 21 på s. 15, medan den amerikanska ambitionen att avråda Sverige från att skaffa sig kärnvapen finns under punkt 27 på s. 16.

att införskaffa ”luftbevaknings- och stridsledningssystem [early warning and air control systems], kompatibla med och som komplement till de system vilka planerats för installation i grannländerna.” Syftet var att undvika att möjligheten av kompatibilitet mellan svenska och finska system inte skulle uteslutas, dvs. inte bara kompatibelt mellan Sverige och de nordiska Natomedlemmarna Norge och Danmark, utan också med Finland. Här konstaterades att Finland vid denna tid förhandlade med Storbritannien om inköp av tre radarsystem av typen Decca-Marconi med en räckvidd på mellan 400–480 km (250–300 miles). Dessa förhandlingar, menade DoD, visade på en finsk önskan om att använda sig av luftbevaknings- och stridsledningssystem från väst i syfte att samordna dessa med sina västra grannländer. State Department hade inte heller denna gång någon avvikande mening.¹¹

Central Intelligence Agency (CIA) hade också ett antal förslag till korrigeringar. Tyvärr måste konstateras att delar av CIA:s motiveringar till de framförda förslagen fortfarande är skyddade av hemligstämpel. Av det material som finns tillgängligt går det emellertid att utläsa att man önskade göra ett tillägg till en personlig beskrivning av utrikesminister Östen Undén där han framställts som ”i grunden pro-västlig” och där hans syn på neutralitet ansågs vara både ”legalistisk och inflexibel”. CIA önskade tillföra att Undéns besvikelse över bristen på samförstånd mellan supermakterna ibland tenderade att framkalla en ”kålsuparattityd” (”plague on both your houses” attitude). Även om State Department sympatiserade med denna ståndpunkt inkluderades formuleringen aldrig i det slutgiltiga dokumentet och detta berodde på att Undén några månader senare avgick som svensk utrikesminister. Formuleringen blev därmed onödig och togs bort när riktlinjedokumentet slutligen godkändes den 23 november 1962 (noteras kan att dokumentet är daterat juni 1962).¹²

CIA förelag även att underrättelsesamarbetet länderna emellan, istället för att beskrivas som ”substansiellt” [substantial], skulle betecknas som ”tillräckligt, men att det fortfarande fanns utrymme för förbättringar” [adequate, but there is still considerable room for improvement]. Detta var också den skrivning som det amerikanska utrikesdepartementet stannade vid. Slutligen ville man

¹¹ Ibid. Se punkt 22 på s. 15 i *Guidelines for policy and operations- Sweden* (juni 1962).

¹² Memorandum entitled ”Sweden Guidelines Paper”, 6 June 1962; och Tyler (EUR) to Secretary (Rusk), 19 October 1962, båda i NARA2, RG 59, Policy Guidelines 1961–66, Lot File 67D396, box 13.

från CIA:s sida ändra en formulering rörande Sveriges förhållande till EEC. Man önskade ersätta en skrivning om svenskt ”formal association with the EEC” mot ”Swedish associate membership in the EEC”. Tanken var att betona att man inte motsatte sig samarbete och eventuella politiska och ekonomiska arrangemang mellan Sverige och EEC, utan endast att det fanns allvarliga reservationer rörande ett formellt medlemskap i EEC. State Department instämde och den slutgiltiga formuleringen fick ordalydelsen: ”We should be prepared to examine any arrangements which might be worked out by Sweden with the EEC, although we continue to have serious reservations about formal Swedish associate membership in the EEC.”¹³

4.1.2 Analys av riktlinjedokumentet

Som tidigare konstaterats är riktlinjedokumentet från år 1962 av stort intresse eftersom det ger en klar inblick i den amerikanska synen på den svenska neutralitetspolitiken och vår säkerhetspolitiska roll i norra Europa. Det i särklass viktigaste är dock kärnfrågan om hur Förenta Staterna skulle förhålla sig i händelse ett sovjetiskt angrepp på Sverige.

Det ensidiga amerikanska åtagandet gentemot Sverige, i praktiken en informell säkerhetsgaranti, som lades fast i 1962 års dokument fortsatte i samma anda som NSC-dokumentet från år 1960, men innehöll än mer långtgående formuleringar och viktiga klargöranden. Till den politiska vikt som måste läggas på 1962 års riktlinjedokument i förhållande till NSC 6006/1, kommer att det nyare dokumentet koncentrerades enbart på Sverige. NSC-dokumentet omfattade de skandinaviska länderna Sverige, Norge och Danmark som region. Riktlinjedokumentet år 1962 baserades därtill på en detaljerad bakgrundsanalys vilket saknas i 1960 års NSC-dokument.¹⁴

¹³ Ibid. Se punkt 2 på s. 4 och punkt 9 på s. 12 i *Guidelines for policy and operations- Sweden* (juni 1962).

¹⁴ Följande textrader i NSC 6006/1 var hemligstämplade vid publiceringen av Neutralitetspolitikkommisionens betänkande *Om kriget kommit...*, SOU 1994:11, bilagedelen:

”(they do have weapons systems supplied by the United States which are adaptable for use with either conventional or nuclear weapons).” (s. 4)

”13. Denmark and Norway cooperate covertly to some degree with Sweden on military matters. Sweden also maintains some covert cooperation with Finland, though at a much reduced level as compared with pre-World War II days. The United States considers such cooperation among these countries to be desirable.” (s. 5)

I den centrala frågan om hur Förenta Staterna skulle förhålla sig i händelse av ett isolerat sovjetiskt angrepp mot Sverige, skärptes och preciserades den amerikanska politiken på avgörande sätt. Sålunda skulle Förenta Staterna i ett sådant fall *åta sig* att bistå Sverige [undertake to come to the assistance of Sweden] som ett led i ett svar från Nato eller FN på det sovjetiska angreppet. I Eisenhoweradministrationens dokument från år 1960 hade amerikanerna endast uttalat sig för att Förenta Staterna skulle *vara berett* att bistå Sverige [be prepared to come to the assistance of Sweden]. Av betydande vikt är också att USA i den nya strategin tog ett än mer direkt och konkret ansvar för denna hjälp än tidigare. Sålunda uttalades att planering och förberedelse för denna eventualitet – dvs. ett isolerat sovjetiskt angrepp på Sverige – endast fick genomföras av USA på unilateral basis [planning and preparation for this contingency must be conducted only on a unilateral US basis].

Förklaringen till detta ensidiga åtagande deklarerades vara att vissa Natomedlemmar kunde vara besvärade över att en privilegierad garanti om bistånd lämnades till en "neutral stat" som inte var Natomedlem. Därtill kom att "den svenska regeringen med största omsorg undvikit varje samröre med Nato". Emellertid uttalades i dokumentet att det var ytterst viktigt att de Natoallierade informerades innan någon aktion av den föreslagna karaktären vidtogs. Begreppet "garanti" kan här givetvis diskuteras. I garanti-begreppet ligger normalt ett åtagande som är känt inte bara av garanten utan också av den som kommer i åtnjutande av garantin. Det senare torde inte fullt ut ha gällt för Sverige. Möjligen kan en allmän säkerhetspolitisk bedömning och informella amerikanska signaler ha givit regeringen eller försvarsledningen vissa indikationer om de rätta förhållandena, men inget i den svenska försvarsplaneringen eller i överbefälhavarens operativa planering tyder på detta.

Den amerikanska politik gentemot Sverige som lagts fast i 1962 års riktlinjedokument innebar en principiellt viktig precision i vad avsåg Nato:s roll i frågan om möjlig hjälp till Sverige. Natogrannländer till Sverige skulle uppmuntras upprätthålla diskreta kontakter med det "svenska militära etablissemanget" genom besök, utbyte och andra samarbetsformer som utgångspunkt för möjligt

"to accept stockpiling of nuclear weapons, to acquire a competence in the use of nuclear weapons, to accept stationing of foreign troops," (s. 9)
"offering technical means of surveillance if needed." (s. 9)

framtida aktivt militärt samarbete. USA skulle för egen del upprätthålla och utveckla samarbetet med Sverige.

Det är viktigt att än en gång betona att USA i händelse av ett isolerat angrepp mot Sverige ensidigt skulle svara för planering och förberedelse av det militära biståndet till Sverige. Nato skulle endast informeras i förväg om USA:s avsikter. Detta reflekterade sålunda att den självpåtagna garantin om amerikansk hjälp till Sverige vid ett isolerat sovjetiskt angrepp (det talades ej längre om angrepp från "Sovjetblocket") inte, som tidigare tycktes ha varit fallet, gjordes beroende av allierades samtycke. Därmed stärktes i realiteten hjälpgarantin för Sverige. Denna principiellt utomordentligt viktiga modifikation av garantierna mot Sverige, hade dock i praktiken kanske mindre betydelse eftersom den avsåg det isolerade anfall som måste anses ha haft en relativt låg sannolikhet.

I händelse av ett europeiskt storkrig kunde man enligt riktlinjedokumentet inte förutse det svenska ställningstagandet. Om Sverige inte stred på Nato:s sida, skulle det vara angeläget att Sverige förblev en vänligt sinnad neutral. USA skulle därför, på sätt som var förenligt med dessa åtagande mot Nato, med uppmuntran och bistånd söka möjliggöra för Sverige att motstå varje sovjetisk attack. Återigen kan man konstatera skillnaden i förhållande till språkbruket i NSC 6006/1 där den första uppgiften i ett allmänt krig skulle vara att söka förhindra Sverige från att, så länge det förblev neutralt, bistå sovjetblocket. En sådan tanke uttalades däremot inte i det två år senare utgivna dokumentet, vilket tyder på ett växande förtroende gentemot Sverige. Även reservationen i vad avsåg USA:s förpliktelser mot Nato var marginellt mer positivt i det senare dokumentet – "förenligt med" åtagandena – i jämförelse med det tidigare – "utan att ifrågasätta" åtagandena. Som tidigare är det viktigt att notera att det var Förenta Staterna som på egen hand skulle bistå Sverige – inget sägs om bistånd från Nato.

Ett tredje krigsfall berördes också i 1962 års dokument nämligen frågan om Finland. Därvid anfördes att, i händelse av ett sovjetiskt angrepp mot Sveriges grannland Finland, vare sig det handlade om ett direkt militärt angrepp eller genom omstörtande verksamhet [subversion], Sverige med stor sannolikhet skulle ompröva sin alliansfria politik. Om så skedde skulle USA dels uppmuntra Natoländerna att erbjuda Sverige ett fullt medlemskap i alliansen, dels uppmuntra Sverige att ansluta sig till Nato. Ett sådant initiativ skulle givetvis endast tas om Sverige indikerade sin önskan om en närmare anslutning till väst av sådant slag att den skulle innebära

ett uppgivande av Sveriges historiskt grundade neutralitetspolitik, snarare än en önskan att mer rigoröst vidbliva en strikt neutralitetspolitik. Det uttalades därvid att under alla omständigheter, innehåll och tidpunkt för ett amerikanskt eller ett Natonärmande gentemot Sverige, omsorgsfullt måste bestämmas i ljuset av det existerande läget.

Denna politik var en nyhet i jämförelse med NSC 6006/1 där man nöjde sig med att konstatera att om Finland kom under kommunistisk kontroll (inget sägs alltså om ett sovjetiskt eller sovjetblocksangrepp på Finland) hotet mot Sverige skulle bli en realitet. En sådan utveckling skulle utan tvekan leda till en grundläggande policyöversyn från USA, från Nato och från Sverige självt. Utfallet därav skulle det knappast vara meningsfullt att spekulera över i ett policydokument, konstaterades det alltså i NSC-dokumentet.

Den underliggande analysen för den amerikanska ”garantin” är givetvis av intresse men man måste ha i åtanke att den reflekterar den amerikanska synen på Sverige i allmänhet och det svenska försvaret i synnerhet vid början av 1960-talet. Det är dock tydligt att Kennedyadministrationen, som tillträdde år 1961, hade en än mer positiv attityd gentemot Sverige än den utgående Eisenhower-administrationen. Det förefaller vidare som om vissa fundamentala element, såsom synen på det svenska försvarets funktion, i stort sett förblev oförändrade till in på 1970-talet. Påtaglig var likaså tilltron till den svenska demokratin och Sveriges grundläggande sympati för Nato och en Natoanslutning som enda rimliga alternativ till neutralitetspolitiken. De vid början av 1960-talet varma relationerna mellan svenska LO och den amerikanska fackföreningsrörelsen, i synnerhet bilarbetarförbundet, som var den demokratiska administrationen närstående, spillde över på en betydande amerikansk sympati för det socialdemokratiskt styrda Sverige. Med president Nixons republikanska administration, som tillträdde år 1969, minskades de fackliga förbindelsernas betydelse och därmed deras inflytande på de politiska sympatierna för Sverige. Även den svenska diplomatin under perioden 1965–1967, syftande till att finna kanaler för amerikansk-nordvietnamesiska förhandlingar för att nå ett slut på Vietnamkriget, bidrog till att upprätthålla en allmänt positiv uppfattning om Sverige. Som utförligt redovisas på annat ställe i denna utredning, försämrades dock de svensk-amerikanska politiskt diplomatiska relationerna åren 1968–1973. Som framgår av 1962 års riktlinjedokument, irriterades dock amerika-

nerna redan i början av 1960-talet av vissa inslag i Sveriges FN-politik.

I den underliggande analysen i riktlinjedokumentet från år 1962 konstaterades emellertid att den svenska regeringen och svenska folket anslöt sig till andra europeiska demokratiska staters värderingar och att Sverige såg sig som en del av den atlantiska gemenskapen. Av särskild vikt är att det i dokumentet framhölls att den svenska neutraliteten bedömdes som värdefull för Förenta Staterna, så länge som dess tillämpning fortsatt innebar att en stark och stabil nation utgjorde en buffert mot sovjetisk expansionism i Östersjöområdet. Man utgick från att den svenska alliansfriheten endast skulle ändras i händelse av allvarliga yttre händelser och att amerikanska övertalningsförsök inte skulle vara effektiva. Förenta Staterna borde därför i sin politik fortsatt erkänna neutraliteten och nära samarbeta med svenskarna på de områden där svenskarna var beredda till samverkan. USA borde samtidigt vara medvetet om de frågor som på grund av den geografiska närheten till Sovjetunionen var känsliga för Sverige. I dokumentet underströks att Sverige hade starka demokratiska institutioner och att det inte fanns minsta risk att dessa skulle kunna omkullkastas från vare sig höger eller vänster, t.ex. genom att kommunistpartiet skulle få en dominerande roll i svensk inrikespolitik. Alla svenska politiska partier stödde neutralitetspolitiken. Även om den svenska politiska ledningen var pro-västlig hade neutralitetspolitiken emellanåt dock föranlett den att inta positioner, särskilt i FN, som var till Sovjetunionens fördel.

Enligt riktlinjedokumentet upprätthöll Sverige ett "tämmligen [reasonably] starkt försvar" för att göra neutraliteten effektiv och för att stärka landet i mellanhavandena med Sovjetblocket. Bedömningen var att de svenska väpnade styrkornas militära uppgifter och uppdrag till en stor del överensstämde med USA:s och Nato:s målsättning, stärkte USA:s säkerhet och kompletterade de amerikanska ansträngningarna att avskräcka från angrepp mot Nato:s nordliga flank. Underrättelsesamarbetet mellan Sverige och USA var adekvat men kunde förbättras avsevärt. Det konstaterades vidare att de höga kostnaderna för forskning, utveckling och produktion av moderna vapensystem tvingade Sverige till internationell upphandling av militär utrustning och att det var ett amerikanskt intresse att Sverige erbjöds möjligheter att upphandla bästa tillgängliga utrustning för att tillgodose sina militära behov.

Privata amerikanska företag skulle ges möjligheter att konkurrera om den svenska upphandlingen.

I övrigt noterades i berömmande ordalag det svenska civilförsvarets kvalitet, Sveriges frihandelstradition och låga tullar, det kulturella svensk-amerikanska samarbetet inklusive Fulbrightprogrammet och nivån på svensk naturvetenskaplig forskning, särskilt den experimentella tekniken och precisionen i forskningsarbetet generellt.

Bland den amerikanska politikens målsättningar för Sverige-politiken kan nämnas stärkandet av den svenska beslutsamheten att motstå Sovjetunionens politiska, psykologiska, ekonomiska och militära påtryckningar. Mer specifikt gällde detta Sveriges motstånd mot sovjetiskt framträngande i Östersjön och det nordiska området i allmänhet, samt utvecklingen och upprätthållandet av det svenska försvarets förmåga. Därtill kan noteras den amerikanska politikerna att uppmuntra Sverige att stärka sina förbindelser med de krafter i Finland ”som var beslutna att motstå sovjetisk infiltration”.

Ytterligare jämförelser mellan det kortlivade NSC-dokumentet från år 1960 och 1962 års riktlinjedokument ger vid handen att det nyare var avsevärt mer detaljerat, särskilt avseende neutralitetspolitiken. Exempelvis fanns det inget i NSC-dokumentet som motsvarade de uttryck för respekt för den svenska sensibiliteten i vad avsåg neutralitetspolitiken som riktlinjedokumentet ger uttryck för. I det senare dokumentet betonades sålunda att om Sverige någonsin skulle ändra sin grundläggande alliansfria politik, skulle detta endast ske efter allvarliga yttre händelser snarare än efter amerikanska påtryckningar eller övertalningsförsök. USA måste därför vara ständigt medvetet om de (svenska) bekymmer som härrörde från Sveriges geografiska närhet till Sovjetunionen. Ej heller innehöll NSC 6006/1 något som motsvarade riktlinjedokumentets principuttalande om respekt för Sveriges traditionella fredstida alliansfria politik. Enligt riktlinjedokumentet skulle den amerikanska politikerna i händelse av ett allmänt krig, vara att uppmuntra Sverige, oberoende av neutraliteten, att anta en politik och vidta åtgärder i samklang med västliga målsättningar och strategi. I dokumentet fastslogs samtidigt att de svenska väpnade styrkornas uppgifter, oberoende av den alliansfria politiken, i stor utsträckning sammanföll med Förenta Staternas och Nato:s intressen. Det kan slutligen noteras att NSC-dokumentet till skillnad från riktlinje-

dokumentet inte innehöll något om underrättelsesamverkan länderna emellan.

Man kan ställa sig frågan vad som kunde ha föranlett Kennedy-administrationen att så snart överge NSC-dokumentet som styrande för politiken gentemot Sverige. En trolig förklaring kan vara de nya beslutsstrukturer som introducerades av en ambitiös och dynamisk administration, ivrig att demonstrera förnyelse och förändring efter de många åren av republikanskt maktinnehav i Vita Huset. Därtill måste antas att det var utvecklingen i stormaktspolitiken med dess hårdnande politiska klimat som förde den nordiska situationen in i blickfånget. Den allvarliga Berlin krisen, som inleddes i juni 1961, hade gjort risken för ett krigsutbrott i Europa akut. Den s.k. notkrisen hösten 1961 följde kort därpå. Sovjetunionens framställan till Finland den 30 oktober med begäran om bilaterala konsultationer inom ramen för 1948 års finsk-sovjetiska vänskaps-, samarbets- och biståndsfördrag, VSB-pakten, bidrog till att föra upp frågan om den nordiska säkerheten på den internationella agendan. I den ryska noten till Finland refererades sålunda till västtysk upprustning och hot mot Sovjetunionens västgräns. Notkrisen blev visserligen inte långvarig men den bidrog till att dra uppmärksamheten till den nordiska säkerhetspolitiska situationen och de hotbilder, risker och möjligheter som där existerade. Utfärdandet av riktlinjedokumentet kan således ses som ett försök att fördjupa Förenta Staternas engagemang i norra Europa och lägga grunden för en strategi i norr.

För denna utrednings ändamål reser riktlinjedokumentet, "Guidelines for Policy and Operations – Sweden 1962", viktiga frågor om genomförandet under 1970- och 80-talen av de intentioner som dokumentet ger uttryck för. Generellt går det att konstatera att de konkreta uttryck för amerikansk säkerhetspolitik i förhållande till Sverige, som kunnat kartläggas under utredningens gång, väl har passat in som element i de riktlinjer som fastlagts. Jag har på annat ställe i detta betänkande utförligt redovisat hur den amerikanska politiken i vad avsåg försvarsmaterielsamarbetet, liksom det känsliga men viktiga militärtekniska informationsutbytet genomförts fullt ut i enlighet med riktlinjedokumentets diktat att Sverige skulle erbjudas att "upphandla bästa tillgänglig utrustning för att tillgodose sina militära behov". Detta skedde alltså även under perioder av inte obetydliga påfrestningar i de politisk-diplomatiska förbindelserna mellan de båda länderna. Den rekommenderade fortsatta och förbättrade samverkan på underrättelse-

området genomfördes likaså med konsekvens och utan några nämnvärda störningar.

En central rekommendation i 1962 års riktlinjer var den anmärkningsvärda slutsatsen att planering och förberedelser för militärt stöd till Sverige i händelse av sovjetiskt angrepp skulle företas och detta unilateralt av Förenta Staterna. Utredningen har i sitt forskningsmaterial inte funnit något direkt belegg för att en genomarbetad amerikansk krigsplanläggning för särskilt och ensidigt stöd till Sverige verkligen existerat. I den amerikanska Stockholmsambassadens, av försvarsattachéerna gjorda analys från år 1970, konstaterades sålunda att "det inte existerade några kända alternativa planer [contingency plans] att avdela amerikanska styrkor att bistå Sverige i händelse av en nödsituation". En indikation av liknande innehåll kan redovisas från information sex år senare.¹⁵

Därmed uppstår frågan om någon amerikansk krigsplanläggning för Sverige någonsin existerat, säkerhetsgarantierna i 1962 års dokument till trots, eller om sådan planläggning helt enkelt inte varit allmänt känd bland amerikanska militärer. För det senare alternativet talar det förhållandet att en plan för militär hjälp till Sverige, om den existerat, skulle ha varit så hemlig att endast ett fåtal personer känt till den. Vidare skulle en sådan plan med nödvändighet ha varit tämligen rudimentär till sitt innehåll vilket också kan tänkas ha bidragit till att den inte var speciellt välkänd i vidare kretsar. För det förstnämnda alternativet, dvs. att någon egentlig planläggning inte existerat under nämnda period, talar, förutom de ovan nämnda dokumenten, att den ensidiga garantin till Sverige kom relativt sent (egentligen först i och med NSC 6006/1, från hösten 1960) och att läget i norra Europa vid denna tidpunkt var ganska stabilt utan någon akut krigsrisk. En plan för Sverige torde sålunda knappast vara en prioriterad fråga för militärer och analytiker i Pentagon, som troligen ansåg att norra Norge och de danska öarna var mer hotade av Sovjetunionen än det relativt välrustade Sverige.

¹⁵ "Swedish Defense Establishment", Briefing material prepared for Ambassador Holland's arrival, Stockholm – April 1970, Records relating to Sweden 1957–75, Lot File 72 D 339, Box 3, NARA 2; och Skrivelse från Ling-Vannerus till Algernon, 1976-06-09, dnr. Hbr H3, Krigsarkivet, Fst/Sekt 2, Serie F2:1, Försvarsattachéarkiven, 1976, vol. 39.

4.1.3 Tre huvudfrågor i de svensk-amerikanska relationerna efter år 1962

Tillgång till det amerikanska riktlinjedokumentet från år 1962 underlättar förståelsen av utvecklingen av de svensk-amerikanska förbindelserna under den period som är föremål för innevarande utredning, åren 1969 till 1989 och ger en ny belysning åt förutsättningarna för den svensk-amerikanska samverkan på viktiga delar av försvarsområdet. Ytterligare förtydligande avseende den amerikanska synen på den svenska säkerhetspolitiken och försvaret har hämtats ur amerikanska arkiv. Med hjälp av vissa dokument från dessa arkiv och rapporter från försvarsattachéavdelningen vid svenska ambassaden kan tre företeelser identifieras som illustrerar utvecklingen av förbindelserna. Den första avser den aktiva svenska utrikespolitiken, den andra den påstådda minskade svenska försvarsförmågan och den tredje det växande amerikanska egenintresset av försvarssamarbetet.

Den första frågan rörande den allt aktivare svenska neutralitetspolitiken fick till följd att kritiken mot Förenta Staternas agerande i världen ökade och att den svenska regeringen agerade mer självständigt, många gånger i situationer där de båda ländernas intressen krockade, t.ex. rörande Vietnamfrågan, relationerna med Kuba och andra länder i tredje världen samt i några nedrustningsfrågor. Två framträdande exempel på sådana konfrontationer under perioden, som ur ett amerikanskt perspektiv till viss del orsakats av den nya aktiva neutralitetspolitiken, var Olof Palmes deltagande i ett demonstrationståg i februari 1968 tillsammans med den nordvietnamesiske Moskvaambassadören samt Palmes jultal om bombningarna av Hanoi i december 1972. Dessa händelser redovisas särskilt i avsnitt 4.2 om Vietnamfrågan och de svensk-amerikanska förbindelserna. I en analys utarbetad inom den amerikanska ambassaden i Stockholm våren 1970 anfördes att svensk utrikespolitik tidigare hade präglats av kyla och försiktighet, såsom den influerats av tjänstemän från Utrikesdepartementet, men att en förändring hade skett från och med år 1965, vilket inte varit till gagn för USA. Vid mitten av 1960-talet, menade man, hade den svenska regeringen börjat acceptera tanken på att legalistisk alliansfrihet kunde förenas med politiskt engagemang. Detta hade fått till följd att en gradvis politisering av den utrikespolitiska processen hade ägt rum som var betydligt mer mottaglig för påverkan från det

socialdemokratiska partiet. Denna aktivering av svensk utrikespolitik berodde enligt ambassadens bedömning på fyra faktorer:

1. en tendens för Sverige att agera världssamvete genom att inta moralistiska ståndpunkter som var tänkta att framhäva landet som ett globalt föredöme kämpades för fred och social rättvisa;
2. påverkan från vänsterfalangen inom socialdemokraterna. Partiet hade tvingats vänsterut i utrikespolitiken för att behålla vänsterväljare, men inte för långt för att förlora socialdemokratiska center- och högerväljare;
3. ett antal ideologiskt sinnade socialdemokrater hade fått betydelsefulla platser i regeringen;
4. en svag och splittrad opposition som inte förmådde att bromsa och modifiera denna utveckling.¹⁶

Den aktiva neutralitetspolitiken verkar dock inte ha påverkat utgångspunkterna för den svenska säkerhetspolitiken och inte heller Förenta Staternas syn på denna politik, i alla fall om man får tro den bedömning som gjordes i en annan promemoria från början av år 1970, utarbetad inom ambassaden. Ur denna analys går att utläsa att den svenska säkerhetspolitiken fortfarande styrdes av i stort sett samma faktorer som framkom i 1962 års riktlinjedokument. Den främsta av dessa faktorer var det faktum att Sovjetunionen sågs som det enda hotet, samt att den svenska regeringen om Sverige attackerades från öst skulle förlita sig på en intervention från Nato. Den svenska försvarsmakten ansågs vara utformad för att under en viss tid klara av att hålla tillbaka en angripare i väntan på hjälp ifrån västmakterna. Ambassaden bedömde vidare att Sverige utgick ifrån att landet stod under det amerikanska kärnvapenparaplyet och att den svenska avhållsamheten från ett Natomedlemskap var en motprestation för sovjetisk tolerans för ett fritt och oberoende Finland. Existensen av en stark Natoallians ansågs ligga i Sveriges intresse. Det faktum att svenska politiker och militärer gjorde dessa antaganden var av betydelse för amerikanska intressen, menade ambassaden, trots att varken Nato eller USA hade avgivit några (formella) löften vad avsåg militärt bistånd till Sverige.¹⁷

¹⁶ "Social Democratic Foreign Policy: Active Neutrality", Briefing material prepared for Ambassador Holland's arrival, Stockholm – April 1970, Records relating to Sweden 1957–75, Lot File 72 D 339, Box 3, National Archives 2.

¹⁷ "Sweden's Security Policy", ibid.

I början av mars 1971 hävdades i en rapport från den svenske arméattachén i Washington, att den amerikanska regeringen blivit alltmer kritisk till den svenska utrikespolitiken från slutet av 1960-talet. Denna omsvängning var, som tidigare nämnts, främst en följd av svensk kritik mot den amerikanska Vietnampolitiken. Detta synes enligt rapporten, ha lett till att förhållandet till vårt land togs under omprövning inom bl.a. det nationella säkerhetsrådet (NSC). Några spår av sådana möten som behandlar Sverige har dock inte återfunnits i amerikanska arkiv. Under dessa möten skulle man, enligt attachérapporten, från amerikansk sida ha understrukit betydelsen av den svenska försvarspolitik för stabiliteten i Nord-europa. Av allt att döma skulle denna ha varit en avgörande faktor för de slutsatser man dragit, nämligen att svensk neutralitetspolitik alltjämt kunde anses vara trovärdig och borde stödjas av USA – oavsett åsiktsdivergenser rörande ämnen såsom Vietnam. När frågan om en svensk roll i Europa kommit upp hade sålunda betonats den betydelse Sverige hade haft och skulle komma att ha för stabiliteten i sitt närområde. Samtidigt betonades vikten av att det svenska försvaret borde förstärkas i och med den minskning av den amerikanska truppenvaron i Europa som skedde under större delen av 1960- och 70-talen.¹⁸

Den andra företeelsen, var en i amerikanska ögon nedåtgående tendens för svensk försvarsförmåga som ägde rum från slutet av 1960-talet och framåt. Stigande kostnader för avancerad krigsmateriel och stamanställdas löner, samtidigt som försvarsbudgeten reallt låg kvar på tidigare nivåer, betydde enligt amerikanska bedömare att den svenska försvarsmakten fick allt mindre resurser till övning och underhåll. Följden blev en låg beredskap, med dåligt utbildade och övade militära styrkor. Rätten till långa och regelbundna sommarsemesterar samt ledighet över julhelgerna var, i händelse av ett kuppanfall, en annan svaghet som betonades. Slutligen fanns en misstro emot möjligheten att snabbt och effektivt kunna mobilisera den svenska värnpliktsarmén och att omgående göra den stridsberedd. Denna misstro baserades inte bara på de faktorer som nämnts ovan - liberala semesterregler, bristfällig övning m.m. – utan också på den sjunkande moral man tyckte sig se i slutet av 1960-talet och början på 70-talet bland de svenska värnpliktiga. Bland annat observerades den ökande mängden sabotage och

¹⁸ Skrivelse från Ståhl till C Fst, 1971-03-03, dnr. H 810, Krigsarkivet, Fst/Sekt 2, Serie F2:1, Försvarsattachéarkiven, 1971, vol. 2.

skadegörelse inom försvaret, men även den ”strejk” som genomfördes på I 3 i Örebro, hösten 1972.¹⁹

Samtidigt med påpekandena om denna förmodade försvagning av svensk försvarsförmåga, visade amerikanerna på den sovjetiska krigsmaktens ökade kapacitet. För det första skedde en upprustning i Sovjetunionen under andra hälften av 1960-talet och början av 70-talet som bl.a. inriktades på en förstärkning av den marina kapaciteten i Murmanskområdet och på amfibiekapaciteten i Östersjön, vilket ändrade de strategiska förutsättningarna för norra Europa och Skandinavien. Enligt amerikanska bedömare ledde ryssarnas ökade militära förmåga i sin tur till att också deras politiska inflytande steg. Detta tog sig för Sveriges del bl.a. uttryck i utökade kontakter mellan Stockholm och Moskva, med uppmärksammade besök av utrikesministern Krister Wickman och LO-ordföranden Arne Geijer. Denna tendens ansågs dock fortfarande av amerikanska diplomater som förenlig med nära militära relationer med Förenta Staterna. Sveriges förbindelser med Moskva var formella och politiskt betingade, menade man, medan förbindelserna med USA rörde de vitala intressena för svensk säkerhet.²⁰

Vidare pågick under denna tid en snabb utveckling inom kärnvapenområdet, med utvecklingen av nya avancerade vapenbärare (ubåtar, missiler, bombflyg m.m.), och av fler och moderna taktiska kärnvapen, vilket i vart fall teoretiskt kunde påverka Sveriges, på konventionella vapensystem baserade, försvarsförmåga. Bland annat konstaterades i en rapport från den amerikanska ambassaden

¹⁹ Se t.ex. ”Swedish Defense Establishment”, Briefing material prepared for Ambassador Holland’s arrival, Stockholm – April 1970, Records relating to Sweden 1957-75, Lot File 72 D 339, Box 3, National Archives 2; Intelligence Note, 14 July 1972, RESN-88, DEF SWE 1970-73, RG 59, Central Files, Box 1798, National Archives 2; Stockholm to Washington, 16 December 1972, A-497, DEF SWE 1970-1973, RG 59, Central Files, Box 1798, National Archives 2; och Skrivelse från Geijer till Lundström, 1972-12-05, dnr. Hbr nr H8 A, Krigsarkivet, Fst/Sekt 2, Serie F2:1, Försvarsattachéarkiv Washington, 1972, vol.19. Den disciplinupplösning som man från amerikansk sida menade sig observera inom den svenska försvarsmakten var långt ifrån ett svenskt fenomen utan förekom allmänt inom västvärlden under denna period. Det skall tilläggas att den för svensk del var av tämligen ringa art och snart avtog under senare delen av 1970-talet. Vanligtvis rörde det sig om lättare skadegörelse, snarare än sabotage, och innefattade bl.a. lossade hjulmuttrar som förorsakade dikeskörningar. Inga dödsfall eller allvarliga skador orsakade av dessa aktioner har noterats. Vad gäller ”strejken” vid I 3 i Örebro, november 1972, rörde sig detta om en organiserad massjukskrivning förorsakad av att I 3 inte ingick bland de förband som av chefen för armén beordrats genomföra försök med ständig nattpermission. Aktionen varade bara någon dag. Se Eino Tubin, ”En sjuk sak på Narva-dagen”, i *Försvar i Örebro län – 1900-talet, Närkes militärhistoria III*, s. 295–317.

²⁰ Stockholm to Department of State, 29 August 1972, A-336, POL SWE 1970-1973, RG 59, Central Files, Box 2611, National Archives 2.

i Stockholm, från januari 1967, att Sverige realistiskt sett, med rådande kapacitet inom det svenska försvaret och utan egna kärnvapen, inte med säkerhet kunde garantera sin neutralitet i händelse av krig. Vad troligen åsyftades var att utvecklingen på kärnvapenområdet i praktiken hade gjort konventionella försvar utan nukleär förmåga obsoleta och att det svenska försvaret utan täckning av det amerikanska kärnvapenparaplyt var dömt till undergång vid en eventuell sovjetisk attack.²¹

Den tredje frågan, och mer gynnsam för Sverige, gällde de ökade behov som fanns för den amerikanska försvarsmakten (men också den svenska) i början på 1970-talet att minska forsknings- och utvecklingskostnaderna, som med tiden stigit kraftigt. Tanken med Nixons försvarspolitik i förhållande till andra länder var, enligt en tjänsteman nära den amerikanske försvarsministern, Melvin Laird, att ge ”hjälp till självhjälp” där så önskades och erfordrades. Därmed var den tid förbi då amerikanerna själva skapade och ordnade militära hjälpprogram åt andra länder och bestämde villkoren och metoderna. Istället ville man göra affärer med vänligt sinnade länder på jämställd basis och erbjuda det som dessa ansåg sig behöva. USA kunde inte längre egenhändigt utveckla all nödvändig försvarsmaterial för att täcka de egna behoven. Istället blev ambitionen att öka försvarssamarbetet med andra länder, som ibland på vissa områden var mer kompetenta än amerikanerna själva. Sverige, med sin utvecklade försvarsindustri och stora kunskaper inom många områden, var en given kandidat för sådan samverkan ansåg man i Pentagon. Inte heller var Nixonadministrationen speciellt benägen att blanda ihop politiska gräl över t.ex. Vietnamfrågan med bedömanden rörande frisläppande av hemlig försvarsmateriel och militärteknisk information. Detta gynnade tveklöst Sverige.²² En vikande trend beträffande Sveriges tillgång till hemlig amerikansk information kan dock spåras under Carteradministrationen från år 1977. Mer allvarliga problem för Sveriges del på detta område, visade sig emellertid först i början av 1980-talet.

Men det var inte endast Förenta Staterna som, i tider av nedskärningar och budgetbesparingar, önskade samarbete med andra

²¹ Stockholm to Washington, 20 January 1967, no. A-464, DEF SWE 1967-69, RG 59, Central Files, Box 1625, National Archives 2.

²² Skrivelse från Ståhl till C Fst, 1971-12-10, dnr. H 010, Krigsarkivet, Fst/Sekt 2, Serie F2:1, Försvarsattachéarkiven., 1971, vol. 2. Se också Promemoria från Ståhl, 1972-01-07, ”Anteckningar från samtal kring internationell samverkan ifråga om framtagningar av försvarsmateriel 1972.01.05”, HP24/USA, doss. 31, UD:s arkiv.

länder, i syfte att försöka begränsa stigande försvarskostnader. Detta gällde även Sverige. I en analys från augusti 1972 konstaterade den amerikanska ambassaden i Stockholm, att ”den svenska regeringen och speciellt det militära etablissemanget, kunde (om avspänningen mellan supermakterna fortsatte) förväntas odla vänskapliga relationer med USA på det militära området. Dessa kontakter måste med nödvändighet skötas diskret och hållas fria från politiskt innehåll. Samarbete med USA – speciellt inom forskning och utveckling på krigsmaterielområdet samt rörande upphandling av amerikansk militärrelaterad teknologi och hårdvara – fick allt större betydelse för det svenska försvaret. I tider av omfattande budgetnedskärningar, kunde Sverige endast behålla sin traditionella försvarspolitiska hållning genom att dela kostnader med andra länder, via gemensamma FoU-projekt, försäljning av vapen till utlandet eller genom direktimport av utländsk krigsmateriel. USA torde vara den mest troliga kandidaten för sådant ökat samarbete.”²³

Utredarens bedömningar

Vad kan man då utläsa när man med utgångspunkt i 1962 års riktlinjedokument studerar de trender som fanns från mitten av 1960-talet och fram till första hälften av 1970-talet? Är det rimligt att föreställa sig att förutsättningarna för kärnan i 1962 års dokument, policy/contingencydelen, dvs. den ensidiga säkerhetsgarantin till Sverige, kunde ha påverkats under tidens gång? Baserat på det källmaterial som finns tillgängligt för dagen är det svårt att se hur en fundamental förändring i inställningen till Sverige kunde ha skett från år 1965 och framåt trots de försämrade relationerna till USA på grund av den aktiva svenska utrikespolitiken och trots den förmodade nedåtgående trenden i svensk försvarsförmåga. Snarare fanns det faktorer som också verkade i motsatt riktning och ledde

²³ Stockholm to Department of State, 29 August 1972, A-336, POL SWE 1970-1973, RG 59, Central Files, Box 2611, National Archives 2. Den engelska originaltexten lyder: ”the Swedish government, and particularly its military establishment, may be expected to cultivate friendly relations with the U.S. in the military sphere. Contacts must necessarily remain unobtrusive and devoid of overt political content. Ad hoc cooperation with the U.S. – above all in the areas of weapons systems research and development and Swedish procurement of U.S. military-related technology and hardware – is increasingly important to the Swedish defense establishment. In this era of a mounting cost-squeeze, Sweden can hope to maintain its traditional defense posture only by sharing some costs with others through joint R & D ventures, arms sales abroad or direct purchase of foreign hardware. The U.S. is by far the most likely object of such increased collaboration.”

till ett allt närmare samarbete mellan länderna, nämligen den utökade samverkan inom försvarsmaterielområdet och det militärtekniska informationsutbytet, liksom i fråga om under rättelsesamarbetet, samt gemensamma farhågor i anledning av den sovjetiska upprustningen i närområdet. Självklart var delar av de deskriptiva avsnitten i 1962 års riktlinjedokument föråldrade vid 1970-talets början men det amerikanska agerandet i de tre krigsfall som nämnts, inklusive säkerhetsgarantin till Sverige, var troligen detsamma och giltigt även tio och kanske t.o.m. 20 år senare.

Det mönster som framgår när man studerar amerikanska dokument, som är tillgängliga ungefär t.o.m. år 1975, rörande förhållandet till Sverige är att landet betraktades som i grunden västvänligt och antikommunistiskt. Därmed delade Förenta Staterna och Sverige viktiga gemensamma intressen. Vidare får man anta att Nato:s försvar av sin norra flank, närmare bestämt Norge och Danmark, skulle omöjliggöras i det fall Sverige dominerades av Sovjetunionen. Det låg i amerikanskt intresse att garantera ett fritt, starkt och självständigt Sverige, som kunde motstå sovjetiskt tryck i norra Europa och stödja krav på bevarat finskt oberoende. Det är också troligt att Sverige i den amerikanska idévärlden ansågs ligga, i moralisk såväl som i militärstrategisk mening, inom deras ansvarsområde.²⁴ Den aktiva svenska utrikespolitiken, vilken vid ett flertal tillfällen orsakade friktioner mellan Förenta Staterna och Sverige, speciellt i Vietnamfrågan, påverkade sällan eller aldrig den säkerhetspolitiska gemenskapen utan rörde sig med få undantag på det diplomatiska planet. Faktum är att intensiteten i samarbetet mellan länderna på försvarsområdet under Nixons tid i Vita Huset, paradoxalt nog föreföll stå i omvänd proportion till kylan i de politiska relationerna. Dock måste konstateras att den informella och hemliga säkerhetsgarantin som Sverige hade under perioden, till

²⁴ Det finns en intressant historia där den amerikanska strategiske tänkaren, Herman Kahn (vid Hudson Institute), lär ha yttrat sig i tidskriften *US News & World Report*, 8 februari 1971 och konstaterat följande rörande USA:s försvarsskyldigheter i världen: "It is as if – to take an extreme example – the Russians or East Germans started bombing Sweden. We've no treaty with Sweden, but we wouldn't stand idly by and watch it. Sweden is in what I call our 'zone of responsibility' while Eastern Europe and perhaps Finland and Yugoslavia are not." Detta uttalande gjorde UD i Stockholm något oroligt och man frågade den svenska personalen vid Washington-ambassaden om dessa tankar var representativa inom den amerikanska administrationen. Den svenska ambassadören de Besche, minister Leifland och försvarsattachén Ståhl utarbetade tillsammans ett svar till UD som gav ett "i huvudsak nekande" svar. Ståhl, som kände Kahn personligen, ansåg att denne hade för vana att "ibland chockera sin omgivning [och] gärna [vill] tro att han – till skillnad från andra – kan 'think about the unthinkable'." Se Skrivelse från Ståhl till C Fst, 1971-03-26, dnr. H 810-111, Krigsarkivet, Fst/Sekt 2, Serie F2:1, Försvarsattachéarkivet, 1971, vol. 2.

skillnad från formella garantier under artikel fem i Nato:s stadgar, var beroende av en tillit till Sveriges försvarsvilja, såsom den kunde komma till uttryck i offentliga deklARATIONER, samt i personliga relationer mellan svenskar och amerikaner, både bland militärer och politiker. Detta var givetvis en oklarhet i sammanhanget, som emellertid kan sägas vara kompenserade av andra, för Sverige, gynnsamma faktorer.

Även om 1962 års riktlinjedokument mot slutet av 1970-talet eller början av 80-talet kan ha börjat samla damm i arkiven utan att formellt upphävas eller ersättas är det svårt att tro att de centrala säkerhetspolitiska elementen som dokumentet ger uttryck för skulle ha så ändrats att Förenta Staterna skulle ha modifierat den grundläggande politiken att kunna ingripa till Sveriges försvar om så vore påkallat i händelse av ett sovjetiskt angrepp mot Sverige. Den militära utvecklingen under senare delen av 1970-talet och 80-talet i norra Europa med en till den centrala strategin i Europa och över Atlantförbindelserna knuten nordlig flank är ett exempel på detta.

Som entydigt framgår av denna utredning var den i Nato:s strategi inbäddade norska försvarsplaneringen i sina premisser beroende av att svenskt territorium effektivt skulle kunna försvaras av svenska stridskrafter. Den norska militära kraftsamlingen till försvar mot sovjetiskt angrepp i den allra nordligaste delen av Skandinavien innebar att stora delar av Norge lämnades oförsvarade i skydd av det svenska territoriet. Även framgångsrikt svenskt försvar av norra Norrland var viktigt för Norges försvarsplanering. Så länge den svenska neutralitetspolitiken innebar att svenskt territorium och luftrum skulle försvaras, fanns det ett starkt amerikanskt och norskt intresse att denna politik skulle lyckas. Även om svensk neutralitetsdoktrin omöjliggjorde förberedelser för operativ samverkan, vilket amerikanerna enligt riktlinjedokumentet tycktes ha förståelse för, så kan man konstatera att omfattande samarbete utvecklades på praktiskt taget alla de områden som dokumentet anger, försvarsmaterielupphandling, militärtekniskt informationsutbyte, den s.k. annexverksamheten, och underrättelsesamverkan. I denna bemärkelse kan alltså konstateras att grundtankarna i 1962 års märkliga riktlinjedokument i allt väsentligt förblev styrande för amerikansk säkerhetspolitik gentemot Sverige fram till det kalla krigets slut.

4.1.4 Finland och riktlinjer för den amerikanska säkerhetspolitiken – ett jämförande perspektiv

På samma sätt som Kennedyadministrationen utfärdat ett riktlinjedokument för Sverige i november 1962 utfärdades i januari 1963 ett riktlinjedokument för Finland.²⁵ I likhet med vad som gällde för Sverige hade riktlinjedokumentet för Finland färdigställts av amerikanska utrikesdepartementet i konsultationer med andra berörda departement och myndigheter. Dokumentet hade utgivits under utrikesministerns myndighetsansvar som riktlinjer för alla berörda i genomförandet av Förenta Staternas utrikespolitik och verksamhet.

I riktlinjedokumentet togs som utgångspunkt att Finlands sårbarhet gentemot Sovjetunionens politiska och militära styrka, jämte dess neutralitetspolitik, formade princip och substans i de amerikansk-finska förbindelserna. Referens gjordes till president Kekkonens övertygelse att han bäst ensam hanterade de finsk-sovjetiska förbindelserna, utan stöd från västliga länder, och hans bedömning att finskt oberoende och säkerhet var avhängiga av en tydlig politik av vänskap med Sovjetunionen. Detta underströk nödvändigheten av "finess" [delicacy] i offentliga amerikansk-finska mellanhavanden. Dessa borde, enligt riktlinjedokumentet, inrymma förbättring av de ekonomiska, politiska och kulturella kontakter som knöt Finland till den fria världen. Förenta Staterna borde därför uppmuntra samarbete mellan icke-kommunistiska politiska partier för att stärka Finland inifrån.

Ingenting sägs alltså om militärt stöd till Finland, tvärtom varnas indirekt för detta.

Samtidigt gjordes en försiktig antydning om ett mer utvecklat stöd genom en referens till att om ett växande finskt självförtroende och styrka skulle kunna demonstrera större beslutsamhet att stå emot sovjetiska påtryckningar, Förenta Staterna skulle kunna vara berett att "ge ett mer direkt stöd" till Finland. För den överskådliga framtiden skulle dock gälla att Förenta Staterna måste vara noga med att undvika åtaganden vilka inte kunde uppfyllas, liksom en direkt konfrontation med Sovjetunionen i Finland. I beskrivningen av den finska utrikespolitiken noterades bl.a. att denna var baserad på förutsättningen att Finland låg inom den sovjetiska inflytelse-sfären.

²⁵ "Guidelines for Policy and Operations – Finland", January 1963, Records of the Policy Planning Council (S/PC) 1963–64, Lot File 70 D 199, Box 252, NARA 2.

I en livlig beskrivning av finsk inrikespolitik fästes särskilt avseende vid den allvarliga splittringen inom och mellan de icke-kommunistiska partierna. President Kekkonen sågs, trots stöd av väljarna, med antipatier inom sitt eget parti, agrarpartiet. Han var en hänsynslös och slug politiker med ambitionen att splittra övriga icke-kommunistiska krafter för att stärka sin egen och agrarpartiets framtid. Splittringen av det socialdemokratiska partiet mellan den av Moskva starkt ogillade ledningen Tanner, Leskinen och Lindblom å ena sidan och partiets dissidenter, Skogisterna, å den andra, varav många kryptokommunister, motsvarades av en splittring av den fackliga rörelsen. Denna hade utnyttjats både av det finska kommunistpartiet och president Kekkonen. Dessa interna slitningar, bedömdes i riktlinjedokumentet allvarligt försvaga Finlands förmåga att motstå sovjetiska påtryckningar.

I dokumentet bedömdes vidare att det skulle bli ett allvarligt bakslag för väst om Finland hamnade under sovjetisk dominans. Sovjetisk kontroll av framskjutna luftförsvarspositioner i Finland liksom utnyttjandet av finsk förvarningsradar skulle negativt påverka Nato:s militära positioner och allvarligt försvaga svensk säkerhet. Målsättningen för amerikansk politik skulle bli upprätthållandet av ett oberoende, demokratiskt och genuint neutralt Finland, samt att minska Finlands sårbarhet gentemot ekonomiska och politiska påtryckningar från Sovjetunionen.

Handlingsprogrammet i detta syfte inrymde bl.a. stöd till demokratiska partier och försök att främja det socialdemokratiska partiets enighet under icke extremistisk ledning, med stöd av inflytande från de skandinaviska arbetarpartierna. Vidare skulle skandinaviska fackliga organisationer uppmuntras främja en enad icke-kommunistisk fackföreningsrörelse i Finland. Bland de utrikespolitiska åtgärderna ingick att söka förmå president Kekkonen och andra inflytelserika finska politiker att inse att fortsatt anpassning till sovjetiska intressen undergrävde Finlands oberoende och försvagade den finska neutraliteten, att finskt oberoende och neutralitet bäst bevarades genom fasthet mot sovjetiska intrång, att föreställningen om ett neutraliserat Skandinavien inte låg i ett fritt Skandinaviens intresse och att Finland var sårbart mot intern omstörtning av den internationella kommunismen och borde vidta åtgärder mot denna möjlighet innan det var för sent.

Vidare borde andra länder, särskilt de skandinaviska, genom exempelvis Nordiska rådet, och Storbritannien uppmuntras på-

verka Finland att stå emot sovjetiska påtryckningar. Bland andra åtgärder nämndes att stödja finska kandidater till positioner i FN och att uppmuntra Finland att i FN rösta efter substansinnehåll i resolutioner, snarare än att söka upprätthålla en rigid neutralitet när öst-väst-relaterade frågor behandlades.

I vad avsåg militära frågor skulle den amerikanska politiken gå ut på att förse den finska försvarsmakten med militär utrustning till reducerade priser, att främja besöksutbyte mellan finska och amerikanska myndigheter, att för finländarna visa upp den amerikanska militärförmågan, att uppmuntra samarbete mellan de finska och svenska militära myndigheterna, att genom örlogsbesök och andra uppvisningar av flygvapen och militär förmåga "visa flaggan" i Finland, och att stärka uppbyggnaden av den finska försvarsmakten till den i fredsavtalet tillåtna nivån.

Slutligen identifierades i det amerikanska riktlinjedokumentet ett antal (negativa) fredstida utvecklingsmöjligheter [contingencies] exempelvis att Sovjetunionen strypte handeln med Finland som utpressningstaktik, att Sovjetunionen krävde konsultationer med finnarna för att upprätta baser eller för att få till stånd gemensam användning av militära anläggningar, att Sovjetunionen undergrävde Finlands oberoende, och att Finland på sovjetisk uppmaning föreslog att Norden skulle bli ett neutralistiskt block.

Detta ur många synpunkter intressanta dokument är särskilt viktigt i ett perspektiv, nämligen att det i jämförelse med riktlinjedokumentet för Sverige inte förutsåg något militärt bistånd till Finland i händelse av att detta land skulle ha utsatts för angrepp av Sovjetunionen. Ej heller fanns något nämnt som motsvarade stödet till och samverkan med Sverige ifråga om försvarsmateriel och underrättelseverksamhet. Den defensiva karaktären av åtgärder är notabel och misstron mot president Kekkonen påtaglig, liksom i vad avsåg det intriganta och intrikata inrikespolitiska spelet i Finland.

Indirekt illustreras de båda riktlinjedokumenterna den djupgående skillnaden i den amerikanska synen på Finlands och Sveriges säkerhetspolitiska läge. Samtidigt framstår vid en granskning av de båda dokumenterna särskilt tydligt omfattningen av det internt formulerade ensidiga amerikanska garantierna för Sveriges säkerhet, där Förenta Staterna syntes vara berett att ingripa till Sveriges försvar i händelse av ett angrepp mot landet.

4.2 Vietnamfrågan i de svensk-amerikanska förbindelserna

De svensk-amerikanska relationerna kan sägas ha nått sin absoluta höjdpunkt under året 1963, dvs. under John F. Kennedys sista år i Vita Huset. Den övervägande positiva anda som präglade de politiska relationerna länderna emellan under Eisenhower-tiden förvandlades i början av 1960-talet till ett än mer förtroligt förhållande, militärt och ekonomiskt såväl som politiskt. Statsminister Erlander hade goda relationer med president Kennedy och den 30 januari 1961 utvidgades 1952 års överenskommelse om det militära samarbetet med en ministeriell notväxling om säkerhetsåtgärder avseende information, utrustning och tjänster av hemlig karaktär. Uppgårelsen konkretiserades i ett hemligt underavtal den 31 augusti 1962 med syfte att förenkla utbytet av teknisk information mellan de båda försvarsmakterna. Det militära samarbetet expanderade både kvantitativt och kvalitativt och USA hade snart övertagit rollen från Storbritannien som Sveriges viktigaste partner på det militära området. 1962 års riktlinjedokument innehåller en genomgående positiv, ja närmast översvallande, ton gentemot Sverige och den svenska neutralitetspolitiken, understödd av ett starkt försvar.

4.2.1 De politiska relationerna mellan Sverige och USA

Sommaren 1965 inleddes en nedåtgående trend i de svensk-amerikanska politiskt-diplomatiska relationerna. Den främsta orsaken kom att bli den svenska regeringens kritik mot den amerikanska krigföringen i Vietnam. De första kritiska rösterna hade höjts under våren 1965 när kriget i Vietnam trappats upp genom utökade amerikanska insatser på marken och i luften. Dåvarande kommunikationsminister Olof Palme höll i juli månad i Gävle ett mot den amerikanska Vietnampolitiken kritiskt anförande, vilket enligt uppgift i förväg godkänkts av statsminister Tage Erlander och utrikesminister Torsten Nilsson, som innehöll den ofta citerade frasen ”det är en illusion att tro att man kan möta krav på social rättvisa med våld och militära maktmedel”. Detta blev inledningen till en utveckling i riktning mot alltmer kyliga relationer²⁶ vilka

²⁶ Den svenska utrikespolitiken under perioden 1965–1975 vad gäller Vietnam-frågan finns väl beskriven i Yngve Möller, *Sverige och Vietnamkriget – Ett unikt kapitel i svensk utrikespolitik* (Tiden, Stockholm, 1992). Boken koncentrerar sig, vilket titeln antyder, främst på den svenska utrikes- och inrikespolitiska processen och den amerikanska sidans reak-

dock till övervägande del kom att röra sig på det politisk-diplomatiska planet snarare än inom den ekonomiska, vetenskapliga, kulturella och militära sfären. Det sistnämnda samarbetsområdet skulle endast utsättas för enstaka påverkan. Senare följer en redovisning av hur detta samarbete kom att influeras av utvecklingen av de politiskt-diplomatiska förbindelserna. Om man bortser från det nämnda Gävletalet var den svenska kritiken mot Vietnamkriget inledningsvis betydligt mer försiktig till sin karaktär än vad den så småningom skulle bli. Orsaken till detta var givetvis att det amerikanska Vietnamengagemanget inte fullt utvecklats, men kan också troligen förklaras med att den svenska Vietnamrörelsen och den unga generationen socialdemokrater (t.ex. Olof Palme och Ingvar Carlsson) ännu inte var tillräckligt inflytelserika för att kunna påverka regeringens politik gentemot Förenta Staterna. Men betydelsefullt var även att Utrikesdepartementet under ledning av Torsten Nilsson i hemlighet arbetade för att upprätta förhandlingskontakter och samtalsmöjligheter mellan USA och Nordvietnam. Dessa ansträngningar var som mest intensiva under perioden hösten 1966 till början av år 1968, ett förhandlingsspår som amerikanerna senare gav benämningen Aspen.²⁷

Palme och Vietnamdemonstrationen vid Sergels Torg

När Vietnamkriget i början av år 1968 trappades upp (Tet-offensiven) och de svenska medlings- och kontaktförsöken slutgiltigt strandat uppstod politiskt utrymme för ny och skarpare kritik mot vad man bland många politiker inom flertalet politiska partier och i

tioner och motdrag finns endast i vissa fall beskrivna. Inte heller berörs de militära relationerna länderna emellan eller hur de påverkades av de politiska bråken. Rörande citatet från Palmes Gävle-tal 1965, se *ibid*, s. 39. En läsvärd avhandling som behandlar den amerikanska reaktionen på den svenska Vietnamkritiken, baserat på öppna källor, är Magnus Jernecks, *Kritik som utrikespolitiskt medel – En studie av de amerikanska reaktionerna på den svenska Vietnamkritiken* (Dialogos, Lund, 1983).

²⁷ En komplett uppteckning av de samtal som fördes mellan USA och Sverige inom det s.k. Aspen-spåret finns inkluderat i den s.k. Pentagon-rapporten som delvis kom till allmänhetens kännedom 1971 och därefter genom ytterligare frisläppande år 1976. Se George C. Herring (red.) *The Secret Diplomacy of the Vietnam War – The Negotiating Volumes of the Pentagon Papers* (University of Texas, Austin, 1983), s. 654-715. En helt ograverad uppteckning av dessa samtal, utan maskningar av sekretesskäl, finns att tillgå i Files of Ambassador at Large Averell Harriman, 1967–68, RG 59, Lot Files, Box 11, National Archives 2. Se också redogörelser för förhandlingarna med Hanoi och den amerikanska regeringen i Torsten Nilsson, *Åter Vietnam: Memoarer och reportage* (Tiden, Stockholm, 1981), s. 65ff, samt J-C Öberg, *Varför Vietnam? Ett kapitel i svensk utrikespolitik, 1965–1970* (Stockholm, 1985).

delar av den allmänna opinionen uppfattade som ett omoraliskt krig mot en fattig nation i tredje världen. När Palme återigen tog till orda mot USA:s krigföring i Vietnam, den 21 februari 1968, nu som utbildningsminister, under ett fackeltåg genom Stockholm med protestmöten vid Sergels Torg som slutmål, blev relationerna mellan Sverige och USA frostigare. I anslutning till detta demonstrationståg fångades också Palme på bild gående sida vid sida med den nordvietnamesiske Moskvaambassadören, på besök i Stockholm, en bild som dagen efter prydde dagspressens förstasidor världen över. Talet, som i den efterföljande rapporteringen tenderade att försvinna i all uppmärksamheten på nämnda bild, innehöll en replik rörande USA:s påstådda vilja att försvara det vietnamesiska folkets demokratiska rättigheter, där Palme deklarerade: ”Men skall man tala om demokrati i Vietnam är det uppenbart att den i betydligt högre grad representeras av FNL än av Förenta Staterna och dess allierade juntor.”²⁸

Den amerikanska regeringen blev upprörd över symboliken i Palmes gemensamma promenad med Nordvietnams ambassadör och det enligt dem starka språkbruket rörande USA:s och dess allierades demokratiska tillkortakommanden [outrageous public statement]. Man beslöt ganska omgående att kalla hem sin ambassadör William Heath till Washington²⁹ för överläggningar rörande förbindelserna med Sverige – en ditintills unik händelse under de knappt tvåhundra år som Sverige och USA haft diplomatiska förbindelser med varandra. Från amerikansk sida var man noga med att datumet för Heaths eventuella återkomst till Sverige medvetet skulle hållas vagt för att sätta press på svenskarna. I den amerikanske utrikesministern Rusks instruktioner rekommenderades dock att ambassadören skulle hålla sig bort från Sverige i omkring två månader.³⁰ På egen begäran fick Heath före avresan träffa

²⁸ Möller, *Sverige och Vietnamkriget*, s. 114ff.

²⁹ Ambassadören Heath hade även varit tillbaka i USA i december 1967 i mer privata ärenden och hade då enligt den amerikanska arméattachen Albert Romaneski planerat föreslå president Johnson, som var en nära vän till Heath, ”ett brytande av de diplomatiska förbindelserna mellan länderna.” Orsaken till detta skulle ha varit att svenska media framförde antiamerikanska åsikter, att svenska statsmän inte försökt dämpa dessa uttryck utan snarare ”mer eller mindre” sanktionerat demonstrationer m.m., samt att svenska statsmän på allt fler besök i öststatsländer gjort uttalanden som ”ej kännetecknas av neutralitet.” Se Promemoria av Kapten Sandgren FöD:s Kommandoexpedition, 1967-12-05, HP1/USA, doss. 220, UD:s arkiv. Huruvida dessa åsikter någonsin framfördes till Johnson och i så fall i vilken mån de påverkade relationerna till Sverige har inte gått att utröna från amerikanska arkiv.

³⁰ Telegram from Rusk to Heath, 28 February 1968, nr. 122077, POL SWE 1967-1969, Box 2506, Central Files, RG 59, NARA 2. Rörande det amerikanska beslutet att kalla hem Heath för konsultationer, se också Telegram from Rusk to Heath, 22 February 1968, nr. 119537; samt Telegram from Heath to Rusk, 27 February 1968, nr. 908, ibid.

både Erlander och Nilsson där han i kritiska ordalag framförde sitt lands synpunkter på den svenska regeringens agerande i Vietnamfrågan. Han nämnde specifikt Palmes handlingar samt Sveriges mottagande och behandling av amerikanska desertörer från Vietnam och unga män som sökt undgå inkallelse för deltagande i Vietnamkriget. Statsministern och utrikesministern vägrade dock att ta avstånd från Palmes agerande och ställde sig utan reservation bakom den förda svenska politiken. Händelsen ledde till en hetsig inrikespolitisk debatt med de borgerliga partiledarna och frågan kom att behandlas vid ett möte i Utrikesnämnden den 12 mars. Den efterföljande debatten skulle dock snart avta eftersom Förenta Staterna och Nordvietnam inom kort enades om att inleda fredssamtal i Paris.³¹

De svensk-amerikanska relationerna i ljuset av Vietnamkritiken diskuterades också på regeringsnivå i Washington. Dagen efter det att Heath hemkallats till USA hölls ett möte där förbindelserna mellan länderna diskuterades. President Johnson kunde inte närvara vid det allmänna mötet på dagen men träffade Heath på tu man hand senare under kvällen. Samtalsuppteckningar från dessa möten den 13 mars har inte gått att återfinna i amerikanska arkiv, men vissa andrahandsuppgifter finns att tillgå. John Leddy, Europachef vid State Department, informerade den svenske Washingtonambassadören Hubert de Besche att amerikanska företrädare under mötet gjort bedömningen att den svenska regeringen framfört ensidiga uttalanden i Vietnamfrågan. Vidare framkom att amerikansk personal i Stockholm inte kunde röra sig fritt utan att riskera att bli attackerad, vilket enligt Leddy innebar en situation som förutom Stockholm endast motsvarade den i Peking och Hanoi. Leddy noterade också att desertörfrågan varit uppe för diskussion och där man från amerikansk sida konstaterat att den svenska regeringen indirekt uppmuntrade denna verksamhet och utnyttjade desertörerna i propagandasyfte. ”Den allvarligaste konsekvensen av det aktuella läget” var dock, menade Leddy, att ”den amerikanska opinionens uppmärksamhet nu fästs på den (enligt dem) avgjort anti-amerikanska inställningen i Sverige.” de Besche

³¹ Samtalsuppteckningar rörande den amerikanska ambassadörens möten med statsminister Erlander den 6 mars och med utrikesminister Nilsson den 11 mars finns att tillgå i HP1/USA, doss. 221, UD:s arkiv. Se också en amerikansk redogörelse för samtalet den 6 mars i Marvin to President, 11 March 1968, NSF, Country File ”Sweden” Memos, box 205, Lyndon B Johnson Library. Samtalen finns även väl beskrivna i Möller, *Sverige och Vietnamkriget*, s.121ff. Se även redogörelse av en diplomat som närvarade vid mötena, Wilhelm Wachtmeister, *Som jag såg det – Händelser och människor på världsscenen* (Norstedts, Stockholm, 1996), s. 194f.

försvarade den svenska politiken och tillbakavisade flera av den amerikanske diplomatens påståenden.³² Den amerikanske ambassadören som ursprungligen planerat att stanna i USA i cirka två månader återvände slutligen till Sverige efter drygt en månad. Han var vidare i sina uttalanden både i USA och vid återkomsten noga med att slå an en ton av försoning och försökte spela ner bilden av en kris i de svensk-amerikanska förbindelserna.³³

Trots dessa försonande uttalanden i pressen var den amerikanska ambassaden i Stockholm i sin rapportering till Washington betydligt mer kompromisslös i sin analys av den svenska utrikespolitiken, speciellt vad gällde hanteringen av Vietnamfrågan. I mitten av juni 1968 konstaterade man bland annat att:

De nyckfulla tendenserna i svensk utrikespolitik som beskrevs i 1966 och 1967 års policy-bedömningar har övergått i fullskalig utrikespolitisk romantism. Den grundläggande principen att Sverige kommer att vara alliansfritt i fredstid för att undvika att bli indraget i ett krig som krigförande, kvarstår som hörnstenen i svensk utrikespolitik. Vad som har förändrats är den flexibilitet med vilken svenskarna definierar alliansfrihet (t.ex. är det konsekvent med deras definition av alliansfrihet, populärt beskriven som neutralitet – att den svenska regeringen identifierar sig med Nordvietnam, den grekiska PAK-rörelsen, mozambiska frihetskämpar och att attackera den amerikanska utrikespolitiken). Vidare har gränsen mellan socialdemokratiskt utrikespolitiska ståndpunkter och officiella sådana från den svenska regeringen suddats ut och i de flesta fall blir åsikter som framförts vid partikongresser officiell regeringspolitik inom några få månader.³⁴

I rekommendationerna till State Department slog man dock fast att den amerikanska regeringen hade begränsade möjligheter att påverka utvecklingen i Sverige, men förordade ändå tre åtgärder vilka på kort sikt kunde tjäna som instrument för att markera amerikanskt missnöje: att stoppa alla nya statliga forskningsanslag till Sverige; ställa in alla amerikanska flottbesök under sommaren 1968; samt att ställa in alla militära utbildningsprogram under samma period. I ett avsnitt om besöksrestriktioner för officiella amerikanska tjänstemän till Sverige, sades bland annat att inga aktiva officerare av flaggmans eller generals rang skulle tillåtas besöka

³² Promemoria rörande de Besche rapportering från Washington den 15 mars, HP1/USA, doss. 222, UD:s arkiv.

³³ Möller, *Sverige och Vietnamkriget*, s. 138.

³⁴ Airgram from Stockholm to Department of State, "US Policy Assessment – Sweden 1968", 11 Juni 1968, nr. A-725, POL SWE 1967–1969, Box 2506, Central Files, RG 59, NARA 2.

Sverige, om inte särskilda omständigheter förelåg och särskilt tillstånd givits av ambassadören.”³⁵

Även om en viss stabilisering av relationerna kunde observeras från amerikansk sida under hösten 1968 bedömde man detta som ett tillfälligt och ytligt fenomen och föreslog att tidigare rekommendationer skulle stå kvar och kompletteras med ett antal nya. Bland annat förordades att svenska representanter diskret skulle underrättas om att USA inte tog deras åsikter på större allvar, att svenska regeringen skulle tjäna på att ”balansera” sin neutralitetspolitik litet bättre, att för svenska företrädare betona faran i att låta inrikespolitiska avväganden styra utrikespolitiken rörande de i grunden goda relationerna mellan länderna samt att Sverige borde fortsätta att vårda de utmärkta relationer som fanns på de ekonomiska, militära, vetenskapliga och kulturella områdena.³⁶

Händelserna under våren och sommaren 1968 blev nu inledningen på en ansträngd period i svensk-amerikanska relationer som inte förbättrades förrän i början av år 1970. Palmes deltagande i Vietnamdemonstrationen i februari 1968 följdes snart upp av den svenska regeringens erkännande av Nordvietnam i januari 1969, samtidigt som relationerna till regimen i Saigon skars ner betydligt. Kulmen på denna period nåddes dock under hösten samma år när utrikesminister Nilsson under den socialdemokratiska partikongressen meddelade att Sverige planerade att starta ett biståndsprogram till Nordvietnam, trots att kriget enligt den amerikanska regeringen i praktiken fortfarande pågick.

Erkännandet av Nordvietnam

I början av januari 1969 föreslog utrikesminister Nilsson i ett telegram till Nordvietnams utrikesminister Trinh att diplomatiska förbindelser skulle upprättas mellan de båda länderna. Initiativet, som snabbt accepterades av nordvietnameserna, hade föranletts av ett starkt inhemskt opinionstryck, samt av det faktum att fredsförhandlingarna i Paris mellan amerikaner och vietnameser pågått en längre tid och att ett skifte på presidentposten i USA var i antågande. Sverige blev därmed första västland att erkänna den Demokratiska Republiken Vietnam. För Nilsson och den svenska

³⁵ Ibid.

³⁶ Airgram from Stockholm to Department of State, ”Assessment of US-Swedish Political Relations”, 15 October 1968, nr. A-985, POL SWE 1967–1969, Box 2506, Central Files, RG 59, NARA 2.

regeringen ansågs tiden lämplig att ta detta steg även om man kunde förvänta sig en negativ amerikansk reaktion. Denna reaktion skulle också komma inom kort. Ambassadören Heath begärde genast företräde hos utrikesminister Nilsson och den 13 januari 1969 presenterade han den amerikanska regeringens protest. Enligt amerikanerna gagnade den svenska åtgärden alls inte freden eftersom erkännandet tvärtom skulle öka omedgörligheten på nordvietnamesisk sida i Parisförhandlingarna. Beslutet fick också som konsekvens, menade Heath, att ledningen i Hanoi favoriserades i jämförelse med regimen i Sydvietnam med tanke på att Sverige uppenbarligen inte tänkte utse någon ny representant till Saigon. Detta skapade obalans i de svenska relationerna med de båda regimerna i Vietnam, enligt den amerikanske ambassadören.³⁷

Nilsson försvarade den svenska linjen och konstaterade att erkännandet inte fick uppfattas som en anti-amerikansk handling utan som en "logisk följd av de alltmer utvecklade svenska och nordvietnamesiska kontakterna under senare år". Fredsförhandlingarna i Paris hade pågått en längre tid och den svenska regeringen var övertygad om att båda parter önskade en fredlig lösning på konflikten. Därför borde inte ett svenskt erkännande få några negativa konsekvenser, menade den svenske utrikesministern. Vad gällde "obalansen" i kontakterna med Hanoi och Saigon menade Nilsson att erkännandet snarare skulle betraktas som ett "återställande av balansen" i Sveriges förhållande till de båda länderna, eftersom Sverige haft diplomatiska relationer med Sydvietnam sedan år 1959. Det faktum att den nyligen utsedda ambassadören i Bangkok inte samtidigt sidoackrediterats i Saigon skulle heller inte, ansåg Nilsson, uppfattas som "ett avbrytande av förbindelserna" med Sydvietnam, med tanke på att han fortfarande var verksam i landet.³⁸

Samtalet mellan Nilsson och Heath skulle bli det sista viktiga mötet dem emellan då amerikanen i slutet av januari avgick från sin post mot bakgrund av Richard Nixons tillträde som ny president i Washington. På svensk sida, men också bland flera amerikanska representanter, var man överens om att ambassadör Heath med sin

³⁷ Möller, *Sverige och Vietnamkriget*, s. 165ff och 170f. För Heaths samtal med Nilsson i ärendet, se Promemoria av J-C Öberg, "Utrikesministerns samtal med amerikanske ambassadören", 1969-01-13, HP1/USA, doss. 227, UD:s arkiv. En uppteckning på amerikansk sida finns att tillgå i Telegram from Stockholm to the Secretary of State, 13 January 1969, nr. 95, POL SWE 1967-1969, Box 2506, Central Files, RG 59, NARA 2. Se även utrikesministerns egen redogörelse för procedurerna kring erkännandet av Nordvietnam, Nilsson, *Åter Vietnam*, s. 142f.

³⁸ Möller, *Sverige och Vietnamkriget*, s. 170f.

bristande diplomatiska erfarenhet inte hade varit någon större tillgång i försöken att upprätthålla de svensk-amerikanska förbindelserna. Det skulle vidare dröja ända till i april 1970 tills en ny ambassadör blev utsedd och detta tolkades allmänt som ett sätt för Nixon att visa missnöje med den svenska regeringens Vietnampolitik. När en ny ambassadör till slut anlände i Stockholm ansågs detta till stor del vara Sverigevänliga amerikanska senatorers förtjänst.³⁹

I början av mars 1969 rapporterade den svenske Washingtonambassadören de Besche till Utrikesdepartementet rörande möjligheterna av att förbättra de svensk-amerikanska relationerna. De försök som gjorts bland diplomater på svensk sida att förklara den svenska Vietnampolitiken i USA hade inte krönts med någon större framgång, konstaterade de Besche. I de fall när den svenska inställningen hade presenterats, och plattformar för denna verksamhet hade funnits tillgängliga, hade man mött sådant motstånd att en "allmänt upplagd kampanj härom mera skulle skada än stärka vår sak". Det fanns intellektuella kretsar i USA som stödde den svenska politiken, menade de Besche, men dessa grupper hade för tillfället "intet inflytande över den allmänt negativa inställningen i detta land gentemot Sverige." Den svenska ambassadören slog därför fast att en "förbättring i förhållandet till USA kan därför icke uppnås annat än genom uttalanden eller helst vidtagande av åtgärder som för Förenta Staterna framstår som uttryck för en balanserad neutral och fredsfrämjande inställning till denna konflikt."⁴⁰ Och några sådana uttalanden eller åtgärder var inte att vänta under den närmaste tiden.

Inte heller på den amerikanska sidan fann man anledning till någon större optimism rörande de framtida förbindelserna. I Stockholmsambassadens årsrapport år 1969 noterades att det relativa lugnet i svensk-amerikanska relationer, som dominerat sedan sommaren 1968, fortsatt. Den aktiva svenska utrikespolitiken och dess orsaker beskrevs återigen och man konstaterade att "för ett land med Sveriges begränsade makt och alliansfria status – skyddad som hon huvudsakligen är av det västerländska säkerhetssystemet – är regeringens situation idealisk för att inta moraliska ståndpunkter vilket kan stärka Sveriges profil som en rättfärdig talesman för

³⁹ Ibid. Se också Robert Skoles artikel, "Gentle Slap för Swedes?", *Washington Sunday Star*, 1969-08-10, som kan erhållas i HP1/USA, doss. 230, UD:s arkiv.

⁴⁰ Chiffertelegram från Washington, 1969-03-04, dnr. 75:B 44, HP1/USA, doss.228, UD:s arkiv.

principer om fredliga uppgörelser, försoning och social rättvisa. Förutom skapandet av denna framtoning, fortsätter användandet av den aktiva neutralitetspolitiken att vara användbart för den svenska regeringen på det inrikespolitiska planet. Ideologiska ställningstaganden för saker som nationella befrielseörelser tillfredsställer vänsterfalangens krav, men kan samtidigt göras tillräckligt vaga för att inte stöta bort ett betydande antal mittenväljare”.⁴¹

I sina rekommendationer fastslog man att Washington borde fortsätta sin ”diskreta, återhållsamma men korrekta politik” [low-key, restrained but correct policy] gentemot Sverige. Denna politik hade klargjort för den svenska regeringen, menade ambassaden, att USA ”inte är villig att ta svenska åsikter, som småstat, alltför allvarligt när dessa rör globala problem och amerikanska förpliktelser, utom i de fall när konkreta svenska intressen och förpliktelser också är inblandade”. Man noterade vidare att ”den kanske största möjligheten för mer pragmatism och mindre ideologi i svensk utrikespolitik, ligger i det faktum att regeringspolitikens ideologiska innehåll, på det hela taget, är omvänt proportionell till landets verkliga intressen i varje del av världen.” Rörande eventuella besök av högre militärer, politiker och diplomater menade man att sådana endast skulle genomföras om de klart tjänade amerikanska intressen. Ambassaden avrådde vidare från amerikanska flottbesök under sommaren 1969, men rekommenderade att sjökadettutbyten mellan de båda länderna skulle fortsätta som planerat.⁴²

Biståndet till Nordvietnam

I slutet av september 1969 inträffade ännu en händelse som fick återverkningar på de svensk-amerikanska relationerna. Utrikesminister Torsten Nilsson annonserade vid höstens socialdemokratiska partikongress att regeringen ämnade ge ett bistånd på drygt 200 miljoner svenska kronor under tre år direkt till Nordvietnam, hjälp som tidigare kanaliserats via Röda Korset. Den federala Export-Import Bank som givit exportkrediter till Sverige, engagerade sig i frågan och inledde en utredning för att ta reda på huruvida detta förfaringssätt stred mot bankens regler och

⁴¹ Airgram to Department of State from Stockholm, ”US Policy Assessment – Sweden 1969”, 13 June 1969, A-349, POL SWE 1967–1969, Box 2506, Central Files, RG 59, NARA 2.

⁴² Ibid.

eventuellt mot amerikansk lagstiftning. Vidare var State Department upprört över det svenska förslaget eftersom USA i praktiken ansåg sig vara i krig med mottagaren för biståndet, Nordvietnam, ett krig som ännu inte var avslutat. Beslutet om bistånd resulterade också i att flera amerikanska fackföreningar hotade med bojkott av svenska varor och risken fanns att svenska handelsförbindelser med USA kunde skadas. Utrikesminister Nilsson menade dock, bl.a. vid ett möte med Rogers den 20 oktober, att hans uttalande miss-tolkats och slog fast att biståndet var tänkt att betalas ut först när kriget avslutats, vilket ännu inte var fallet, samt att hjälpen skulle komma både Nord- och Sydvietnam till del. Han gjorde även klart att tills vidare endast humanitärt bistånd skulle utgå till Nordvietnam och att mer långsiktigt bistånd fick vänta till senare. Inom definitionen för "humanitärt bistånd" inrymdes, enligt Nilsson, konstgödsel, vilket amerikanerna opponerade sig emot och istället bedömde som användbart i tillverkning av sprängämnen.⁴³

Om missnöjet från State Departments sida tidigare varit känt för allmänheten så har reaktionerna från Vita Huset och president Nixon varit mindre kända.⁴⁴ Den nyttillträdde amerikanske presidenten, som tidigare visat missnöje med det svenska erkännandet av Nordvietnam i början på året, beordrade i början av oktober som en konsekvens av nyheten om det svenska biståndsprogrammet State Department att drastiskt skära ner så mycket som möjligt av de diplomatiska förbindelserna med Sverige [to cut anything we can with Sweden].⁴⁵ Nixons nationella säkerhetsrådgivare Henry Kissinger var dock tveksam till sådana omfattande åtgärder och medverkade senare, efter samtal utrikesminister Nilsson haft med Nordvietnams Moskvaambassadör på besök i Stockholm, och som av amerikanerna uppfattades som konstruktiva, till en diskret moderering av detta drastiska beslut. Istället förslog han en handlingslinje, vilken gick ut på att svenskarna skulle uppmuntras

⁴³ Chiffertelegram från Washington, 1969-10-03, dnr. 75:B 149; Chiffertelegram från Washington, 1969-10-08, dnr. 75:B 156; samt Chiffertelegram från Washington, 1969-10-10, dnr. 75:B 160, alla tre i HP1/USA, doss.231, UD:s arkiv. Se också samtalsuppteckning från Nilssons möte med sin kollega William Rogers i PM av J-C Öberg, 1969-10-20, HP1/USA, doss. 232, ibid; samt New York to Secretary of State, 21 October 1969, nr.3693, Section 1-4, POL SWE 1967-1969, Box 2506, Central Files, RG 59, NARA 2. För mer allmänna beskrivningar av frågan om biståndet till Nordvietnam se Möller, *Sverige och Vietnamkriget*, s. 174-207; Nilsson, *Åter Vietnam*, s. 148ff; Björn Elmbrant/Erik Eriksson, *Det bidde en tumme - Historien om den svenska Vietnamhjälpen* (1970); samt J-C Öberg, *Varför Vietnam? Ett kapitel i svensk utrikespolitik, 1965-1970* (Stockholm, 1985).

⁴⁴ Se dock diskussionen i Leifland, *Frostens År*, s. 42f.

⁴⁵ Cole to Kissinger, 3 October 1969, National Security Files, Country Files, Sweden, Box 707, Nixon Presidential Materials Project, NARA 2.

att genom sina kontakter med nordvietnameserna, och nyvunna goodwill i samband med biståndet, verka för en mer pragmatisk attityd från Hanoi sida i Parisförhandlingarna rörande Vietnams framtid samt erhålla hjälp från svenskarna i frågan om amerikanska krigsfångar.⁴⁶

Den 7 november överlämnades därför ett brev från utrikesminister Rogers till Torsten Nilsson, vilket innehöll en vädjan om att den svenska regeringen skulle använda sitt inflytande hos regimen i Hanoi, för att möjliggöra att sjuka och skadade amerikanska krigsfångar i nordvietnamesiskt förvar skulle föras över till Sverige och där interneras. I den mån denna modell fungerade kunde sedan fler krigsfångar föras över till Sverige. Svenska fartyg kunde användas för transporter till Sverige, men också för att föra över sjuka och skadade Vietcongsoldater i amerikanskt förvar till Nordvietnam, om så skulle önskas. Transporter med flyg eller andra medel var också tänkbara och den amerikanska regeringen åtog sig att betala alla kostnader för detta, såväl som för själva vården av fångarna. Avslutningsvis konstaterade Rogers att han inte hade några illusioner rörande svårigheterna att förmå regimen i Hanoi till en sådan humanitär åtgärd, men hoppades ändå att Sverige skulle försöka med tanke på sin gynnsamma position i sammanhanget.⁴⁷

På Utrikesdepartementet reagerade man snabbt på denna förfrågan och i sitt svar erbjöd sig utrikesminister Nilsson att studera möjligheterna för att ställa ett sådant förslag till den nordvietnamesiska regeringen. Han påpekade dock att tankar i den riktning redan presenterats för Nordvietnams ambassadör och att det vore lämpligast om man gav regeringen i Hanoi en chans att reagera på detta förslag. Om positiva signaler erhöles från Hanoi kunde svenskarna sedan presentera det amerikanska förslaget, men för tillfället ansåg Nilsson att det var bättre att vänta. Han föreslog slutligen att kontinuerlig kontakt mellan svenska och amerikanska representanter skulle hållas i ärendet. På amerikansk sida var man dock besviken över att svenskarna inte omgående önskade agera i frågan. När sedan Utrikesdepartementet gjorde en påstötning gentemot Nordvietnams ambassadör huruvida det var möjligt att erhålla upplysningar rörande krigsfångarna och deras status, lovade denne att ta upp saken med Hanoi. Eftersom den nordvietna-

⁴⁶ Kissinger to Nixon, 6 November 1969, National Security Files, Country Files, Sweden, Box 707, Nixon Presidential Materials Project, NARA 2.

⁴⁷ Skrivelse från Rogers till Nilsson, 1969-10-07, HP1/USA, doss. 232, UD:s arkiv.

mesiska regeringen inte folkrättsligt erkände de amerikanska fångarna som ”krigsfångar” tog svenskarna upp ärendet som en ”rent humanitär” fråga. I Washington visade man uppskattning för det svenska agerandet trots att ärendet drog ut på tiden och den mer ambitiösa amerikanska planen inte kunde genomföras. Hösten 1970 kunde dock statsminister Olof Palme vidarebefordra en namnlista på 368 amerikanska krigsfångar till den amerikanska ambassadören i Stockholm, vilket bidrog till att stabilisera de något kyliga relationer som funnits under slutet av år 1969.⁴⁸

Palmes besök i USA – en lugnare period inleds

Efter att problemen med det kontroversiella biståndsprogrammet till Nordvietnam i någon mån hade lösts gick svensk-amerikanska relationer in i en något lugnare fas, trots svenska protester mot den amerikanska invasionen av Kambodja i april 1970. Denna period kom att sträcka sig t.o.m. maj 1972. Vid denna tid blossade stridigheter upp på nytt i Vietnam, vilket framkallade skarpa protester från svenska regeringsföreträdare i ett antal förstamajtal och som i sin tur ledde till fräna ordväxlingar mellan de båda ländernas diplomater. Under våren och sommaren 1970 inträffade två händelser som fick en viss inverkan på de svensk-amerikanska relationerna och som medverkade till ett visst mått av avspänning i förbindelserna. I april anlände den av Nixon nyutnämnde Stockholmambassadören Jerome Holland, en respekterad akademiker, dock utan diplomatisk erfarenhet, som av många ansågs vara ett synnerligen klokt taktiskt val av den amerikanska presidenten. Trots ett omfattande reseprogram av Holland, i syfte att restaurera förhållandena mellan Sverige och USA, samt en god förmåga att skapa personliga relationer med svenska representanter, var det svårt för den amerikanske ambassadören att överbrygga de motsättningar som alltjämt fanns i Vietnamfrågan. Holland stannade som ambassadör i Stockholm i drygt två år och återvände till USA under år 1972 som en tämligen desillusionerad man.⁴⁹

⁴⁸ Skrivelse från Nilsson till Rogers, 1969-10-17; och Chiffertelegram från Washington, 1969-11-23, dnr. 75:B 191, ibid. Se vidare Chiffertelegram från Moskva, 1969-12-05, dnr. 50:B 356; och Chiffertelegram från Washington, 1969-12-18, dnr. 75:B 208, HP1/USA, doss. 233, UD:s arkiv. Frågan finns även berörd i Möller, *Sverige och Vietnamkriget*, s. 207.

⁴⁹ Möller, *Sverige och Vietnamkriget*, s. 237–246. För en översiktlig bedömning av de svensk-amerikanska relationerna under året 1970, författad vid den svenska ambassaden i Washington, se Promemoria från Washington, undertecknad av de Besche, ”De svensk-amerikanska förbindelserna under 1970”, 1970-12-31, dnr. 72/1199, HP1/USA, doss. 239, UD:s arkiv.

Palmes resa till USA under försommaren 1970 för att mottaga hedersdoktorat från Kenyon College, Ohio, där han i sin ungdom erhållit en Bachelors-degree, var en annan händelse som bidrog till det relativa lugnet. Detta besök kom dock att skapa delikata problem för den amerikanska regeringen. Total ignorans av Palmes besök, som ursprungligen var Nixons huvudsakliga linje men också instinktiva önskan, hade den nackdelen att det skapade ett martyrskap för den svenske statsministern och skulle kunna utnyttjas av den senare i politiskt syfte. Ett handlingsalternativ som präglades av "business as usual" var också ofördelaktigt ur ett amerikanskt perspektiv, eftersom Palme hade varit en av USA:s främsta internationella kritiker i Vietnamfrågan sedan Gävletalet år 1965 och knappast kunde "belönas" för ett sådant beteende med ett officiellt mottagande. Det svenska riksdagsvalet skulle äga rum i september 1970 och den amerikanska regeringen med Nixon i spetsen hade ingen önskan att öka Palmes status som internationell ledare mer än nödvändigt, speciellt som han representerade ett litet land och var synnerligen kritiskt inställd till USA:s agerande i Sydostasien, nu återigen aktuellt genom interventionen i Kambodja.⁵⁰

Utrikesminister William Rogers bortsåg dock, medvetet eller omedvetet, från Nixons ursprungliga direktiv till State Department, dvs. att Palmes besök skulle behandlas som strikt privat och inte kommenteras offentligt, och planerade trots dessa uttryckliga order för den svenske statsministerns resa till USA. Efter några veckors politiskt manövrerande med hetsiga diskussioner där både Kissinger och dennes medarbetare Alexander Haig i det Nationella säkerhetsrådet (NSC) var inblandade lyckades utrikesminister Rogers i personliga samtal med Nixon, att få sin vilja igenom och övertyga presidenten om en kompromiss uttryckt som "low-key hospitality". Denna procedur innehöll ett planerat privat samtal mellan Palme och Rogers, medan president Nixon och Kissinger höll sig borta. Vidare skickades en påminnelse via diplomatiska kanaler till Palme att han borde akta sig för extrema uttalanden under sin vistelse i USA, något som kunde skada svensk-amerikanska relationer. Påståendet att Nixon någonsin skulle ha varit beredd att träffa Palme, men avstod på grund av statsministerns kritik av invasionen av Kambodja, finner inte stöd i de

⁵⁰ Memorandum for the President from Kissinger, 6 January 1970; och Memorandum for Kissinger from Sonnenfeldt, 13 January 1970, National Security Files, Country Files, Sweden, Box 707, Nixon Presidential Materials Project, NARA 2. Palmes besök i USA i juni 1970 finns väl beskrivet i Möller, *Sverige och Vietnamkriget*, s. 247–256.

amerikanska dokument som blivit tillgängliga. Snarare var alternativet att Palme överhuvudtaget inte skulle fått träffa någon medlem alls inom den amerikanska administrationen.⁵¹

Den 3 juni 1970 anlände så statsminister Olof Palme till USA. I sitt samtal med utrikesminister Rogers följande dag berörde den svenske statsministern bl.a. situationen i Sydostasien och Grekland, bakgrunden och orsakerna till den svenska Vietnamkritiken samt värdet av den svenska neutralitetspolitiken för stabiliteten i norra Europa. Palme lovade även att fortsätta sina försök att skaffa fram information rörande amerikanska krigsfångar i Nordvietnam. Största delen av samtalet behandlade den nyligen uppkomna situationen i Kambodja där USA intervenerat under våren 1970. Palme förklarade sin småstatsteori och konstaterade att Sverige alltid såg allvarligt på när stormakter tog sig friheter i relation till mindre stater. Rogers hävdade dock bestämt att amerikanerna hade blivit ombedda att hjälpa den kambodjanska regimen, även om detta naturligtvis inte erkändes offentligt av ledarna i Phnom Penh. Förutom sitt samtal med Rogers träffade Palme även FN:s generalsekreterare U Thant, ett antal amerikanska politiker och fackföreningsledare. Han genomförde också ett antal intervjuer i TV, samt höll en del tal, bland annat vid National Press Club i Washington. Vistelsen, som pågick i åtta dagar och slutade den 11 juni, genomfördes utan större diplomatiska incidenter och blev tämligen odramatisk.⁵²

Vad blev nu den politiska effekten av Palmes besök i USA? Rogers konstaterade i sin rapport till president Nixon att enligt hans bedömning hade Palme genom sitt besök fått en bättre förståelse av den amerikanska politiken i Sydostasien. Han hade vidare informerats om den kritiska inställning som USA hade till den svenska regeringens hantering av de amerikanska desertörerna och till erkännandet av och biståndet, för tillfället endast humanitärt, till Nordvietnam. Rogers noterade också att Palme uppenbarligen

⁵¹ Memorandum for the President from Kissinger, 6 January 1970; Memorandum for Kissinger from Watts, 20 January 1970; Memorandum for the President from Kissinger, 30 January 1970; and Memorandum for Kissinger from Sonnenfeldt, 6 February 1970, National Security Files, Country Files, Sweden, Box 707, Nixon Presidential Materials Project, NARA 2. Se också Memorandum for the President from Rogers, 21 May 1970, POL SWE 1970–1973, Box 2609, Central Files, RG 59, NARA 2. Påståendet att den amerikanska regeringen skulle ha hållit frågan om en möte mellan Nixon och Palme öppen går att finna i Möller, *Sverige och Vietnamkriget*, s. 249f.

⁵² Memorandum of Conversation, 4 June 1970, "Secretary's Talk with Swedish Prime Minister"; samt Memorandum of Conversation, 4 June 1970, "Sweden's Position on Southeast Asia", POL SWE 1970–1973, Box 2611, Central Files, RG 59, NARA 2. Samtalet mellan Palme och Rogers finns väl beskrivet i Möller, *Sverige och Vietnamkriget*, s. 251f.

gjort ett försök att tona ned sina tal och intervjuer under visiten för att inte stöta sig med sina amerikanska värdar.⁵³ Från svenska Utrikesdepartementets sida menade man att besöket haft ett stort värde genom att den ökat kännedomen om och förståelsen för Sveriges utrikespolitiska synsätt, även om man inte kunde begära att amerikanerna skulle ändra uppfattning i linje med de svenska ståndpunkterna. Pressrådet Frychius vid ambassaden i Washington kunde skicka hem cirka 700 tidningsurklipp till Stockholm innehållande såväl kritik som beröm. Inte sedan Ingemar Johanssons kamp om världsmästartiteln i tungviktsboxning år 1959 hade Sverige fått en sådan publicitet i USA, hävdade Frychius. Ambassadören de Besche kunde även rapportera att kontakten med Rogers hade varit en personlig framgång för Palme, där statsministern imponerat på amerikanen genom sin kunnighet och intellektuella förmåga.⁵⁴

Det kan ha sitt intresse att jämföra Utrikesdepartementets positiva rapportering om besöket med den betydligt svalare ton som anslogs i rapporterna från svenska ambassadens försvarsattachéavdelning. I den sistnämnda redovisningen konstaterades att besöket visserligen avlöpt "utan några allvarliga incidenter", men att värdet av besöket varit svårt att fastställa. Den amerikanska regeringen hade genomgående demonstrerat ett minimalt intresse för den svenske statsministern. Presidenten hade vägrat att träffa Olof Palme och visat detta genom att samma dag ta emot den marockanske premiärministern som samtidigt var på "privat" besök. Dessutom offentliggjorde man att Nixon senare skulle ta emot president Kekkonen på ett (visserligen) officiellt besök och många uppskattande ord sades om finländarna i det sammanhanget. New York Times, liberal och ofta positivt inställd till Sverige, hade kommenterat att det bara hänt en gång i modern tid att en amerikansk president vägrat träffa en besökande regeringschef. Det var år 1960 och hade denna gång gällt Fidel Castro.⁵⁵

Den svenske försvarsattachén noterade dessutom att vid den svenska ambassadörens middag för statsministern alla inbjuda kabinetsmedlemmar utom inrikesminister Hickel och finansminister Kennedy hade tackat nej. State Department hade varit representerat av ett utrikesråd. Detta mottagande av Palme hade

⁵³ Memorandum for the President, 20 June 1970, "Swedish Prime Minister's Visit", POL SWE 1970-1973, Box 2609, Central Files, RG 59, NARA 2.

⁵⁴ Möller, *Sverige och Vietnamkriget*, s. 252 och 255.

⁵⁵ Brev från Ståhl till Carl Eric Almgren, 1970-07-24, dnr. Hbr nr 23, Krigsarkivet, Fst/Sekt 2, Serie F2:1, Försvarsattachéarkiven, 1970, vol. 1.

stätt i ”skarp kontrast” till det som givits president Kekkonen drygt en månad senare, vilket innehöll ”stora ceremonier och högtidsmiddag i Vita Huset”. Publiciteten kring USA-besöket var ”inte heller fullt så överväldigande vid närmare eftertanke”, rapporterade försvarsavdelningen, då bara sju procent av det totala antalet nyhetsorgan i USA hade rapporterat från besöket. Man ansåg att det var ”oroande” att New York Times och Washington Post som hela tiden varit ytterst kritiska till den amerikanska Vietnampolitiken, var så kallsinniga mot Palme. Vid de anföranden som Palme hållit hade statsministern dock gjort ett starkt intryck på svenskar och amerikaner. ”Man var överlag imponerad över hans intellekt och sätt att framlägga sina uppfattningar”, konstaterades det i rapporten, men enligt avdelningens bedömning hade Palme inte varit lika stark i sina två TV-framträdanden. Bland annat föreföll statsministern ha bidragit till en viss ”begreppsförvirring” vad gällde neutralitetspolitiken och inte riktigt lyckats återställa förtroendet för svensk utrikespolitik till den nivå som funnits för tre–fyra år sedan.⁵⁶

Under andra hälften av år 1970 och under år 1971 fortsatte de relativt stabila svensk-amerikanska diplomatiska förbindelser som rått efter det att krisen under året 1969 klarats ut. Smärre incidenter som svensk kritik av den amerikansk interventionen i Kambodja, anklagelser om folkrättsvidrig användning av biologiska stridsmedel och fördömanden av bombningar av Nordvietnam kunde inte förmå att rubba denna bild. Ambassaden i Washington gjorde bedömningen att denna stabilisering av förbindelserna berodde på att Vietnamfrågan inte längre intog en lika framträdande plats i den amerikanska debatten eftersom avvecklingen av det amerikanska deltagandet i kriget hade påbörjats. Vidare hade de kritiska rösterna från Sverige en tendens att försvinna i den allmänna kritik som framfördes både internt och från omvärlden. Slutligen kunde konstateras att den svenska regeringen inte vidtagit några åtgärder som föranlett fördömanden från regeringen i Washington.⁵⁷

I årsrapporten för 1971 konstaterades vidare att ”den utveckling som inleddes 1970 i riktning mot lugnare och mer avspända relationer mellan Sverige och USA [hade] fortsatt”. Detta trots att

⁵⁶ Brev från Ståhl till Synnergren, 1970-08-04, dnr. Hbr nr H 4, Krigsarkivet, Fst/Sekt 2, Serie F2:1, Försvarsattachéarkiven, 1970, vol. 1.

⁵⁷ Promemoria från Washington, undertecknad av de Besche, ”De svensk-amerikanska förbindelserna under 1970”, 1970-12-31, dnr. 72/1199, HP1/USA, doss. 239, UD:s arkiv.

svenska klagomål mot USA:s politik i Sydostasien förekommit under perioden, vilket föranlett amerikansk kritik av den svenska hållningen vid tre tillfällen. Samarbetet hade t.o.m. ”intensifierats” på en rad områden, samtidigt som en ”breddning och utvidgning av kontakterna ägt rum.” Dessa förhållanden förklarades återigen med de orsaker som beskrivits ovan, men också att den amerikanska administrationen själv var splittrad i synen på Vietnamfrågan och att det därmed var svårt att kategoriskt kritisera Sverige för en politik som en stor del av de egna tjänstemännen sympatiserade med. Genom att också Danmark och Norge under år 1971 erkände Nordvietnam, hamnade Sverige inte längre i fokus på samma sätt vad gällde kritik mot den amerikanska politiken i Vietnam.⁵⁸

I maj–juni 1972 förekom dock ett flertal uttalanden från svenska regeringsföreträdare som föranledde den amerikanska regeringen att protestera. Förutom ett antal kritiska första maj-tal, höll utbildningsminister Ingvar Carlsson ett anförande vid en demonstration i Stockholm i slutet av maj som skapade irritation på den amerikanska sidan. Likaså blev amerikanska regeringsföreträdare upprörda över det tal som statsminister Olof Palme höll vid FN:s miljökonferens i Stockholm i början av juni, vilket bland annat innehöll en antydning om att USA bedrev ”ecocide” i Vietnam.⁵⁹

I en elvasidig analys med titeln ”Politics and Policy in Sweden – Spring 1972”, konstaterade den amerikanska ambassaden i Stockholm att det relativa lugn som varit rådande sedan sommaren 1968 nu ersatts av nya slitningar på grund av den starka amerikanska militära reaktionen mot nordvietnamesiska aktioner i söder. Nya demonstrationer av svenska Vietnamgrupper, men också fackliga (LO) och politiska utspel (socialdemokraterna) hade förekommit under april och maj 1972. Författaren noterade att ”i flera av sina uttalanden under maj och juni månad, frångick (svenska) regeringsföreträdare Sveriges nominellt sett neutrala hållning, och beskrev Vietnamkonflikten som ett kolonialkrig samt välkomnade öppet en seger för Hanoi.” Slutligen fastslogs att: ”medan Vietnamfrågan skapade allvarliga påfrestningar i de politiska och psykologiska förbindelserna mellan Sverige och USA, valde båda

⁵⁸ Promemoria från Washington, undertecknad av de Besche, ”De svensk-amerikanska förbindelserna under 1971”, 1972-01-20, HP1/USA, doss. 249, UD:s arkiv.

⁵⁹ Promemoria rörande meddelande från de Besche, inskickat den 27 maj 1972, ”Amerikansk demarche rörande svensk kritik av utvecklingen i Vietnam”, 1972-05-29; och Promemoria rörande meddelande från de Besche, inskickat den 8 juni 1972, ”Statsminister Palmes tal vid miljökonferensen”, 1972-06-09, båda i HP1/USA, doss. 251, UD:s arkiv.

regeringarna att undvika en utvidgning av konfrontationen till andra aspekter i de bilaterala relationerna. Inom områden som handel, internationellt ekonomiskt samarbete, vetenskap och teknologi, internationella organisationer och bilaterala utbyten var förbindelserna normala, dvs. allt ifrån goda till utmärkta. Som världshuvudstad för moralisk imperialism, har Stockholm utvecklat en 'split vision', där man inte ser några brister vid Östersjöns stränder och i s.k. progressiva länders agerande, men fokuserar osvikligt på syndare annorstädes. Under våren 1972 har denna talang, på ett smaklöst sätt, också applicerats i deras värdering av amerikanskt agerande.⁶⁰

I en rapport från ambassaden drygt en månad senare fastslogs att "the restrained but correct policy" inte "nämnvärt förmått minska den kritiska attityden gentemot USA beträffande Vietnam och andra politiska frågor, vilket har varit rådande inom den svenska regeringen sedan mitten av 1960-talet. Ett kraftfullt PR-program som genomförts av ambassaden har registrerat vissa framgångar, men en förhärskande anti-amerikansk, och speciellt anti-Nixon-vinkling i press och TV/Radio finns alltså kvar". Trots ambassadören Jerome Hollands stora inverkan på det svenska folket fanns det alltid gränser för hur svenskarna kunde påverkas i Vietnamfrågan, menade man. Ambassaden konstaterade uppgivet att "ingen politik eller personlighet har utsikter att i sak ändra läget förrän den indokinesiska konflikten är avvecklad på det ena eller andra sättet." En eventuell borgerlig regering efter valet i september 1973 väntades inte göra radikala ändringar i svensk politik utan endast sänka det retoriska tonläget.⁶¹

Frostens år

Trots dessa nya slitningar under våren och sommaren 1972 var det i slutet av december som åsiktsskillnaderna i Vietnamfrågan, som präglade de svensk-amerikanska förbindelserna alltsedan Gävletalet år 1965, nådde sin absoluta höjdpunkt: Olof Palmes juluttalande om bombningarna av Hanoi. Den amerikanska diplomatiska

⁶⁰ Airgram from Stockholm to the Department of State, 15 July 1972, "Politics and Policy in Sweden – Spring 1972", A-288, POL SWE 1970–1973, Box 2609, Central Files, RG 59, NARA 2.

⁶¹ Airgram from Stockholm to the Department of State, 23 August 1972, "U.S. Policy Assessment – Sweden, 1972", A-336, POL SWE 1970–1973, Box 2611, Central Files, RG 59, NARA 2.

konfrontationen med Sverige som följde på talet den 23 december 1972 upphörde inte förrän i mitten av mars 1974.⁶²

Bakgrunden var följande. I december 1972 hade fredsförhandlingarna mellan parterna i den vietnamesiska konflikten återigen stagnerat. President Nixon, som sökte ett snabbt slut på kriget för att kunna dra tillbaka de återstående amerikanska styrkorna från Sydvietnam, blev alltmer frustrerad över bristen på framsteg i samtalen. När regeringen i Saigon vägrade acceptera den överenskommelse som Washington och Hanoi hade träffat, och regeringen i Nordvietnam som en konsekvens därav börjat dra sig ur tidigare fastslagna kompromisser, beslutade Nixon att inleda flygbombningar av det nordvietnamesiska territoriet i syfte att tvinga Hanoi till eftergifter och till ett slutgiltigt fredsavtal. Bombningarna inleddes den 18 december och pågick i tolv dagar. Vid flygoffensiven användes mer än hundra bombplan av typen B-52 samt ungefär 500 attackplan i en av historiens intensivaste flygattacker. Mer än 20 000 ton bomber fälldes och förödelsen blev omfattande. Svenska politiker och en stor del av det svenska folket var kritiska till denna aktion och speciellt statsminister Olof Palme.⁶³ Han författade själv ett uttalande som till innehållet var ett kraftfullt fördömande av de amerikanska bombningarna och dess syften. Detta, som var tämligen kort och lästes upp i radions luncheko, förtjänar att citeras i sin helhet:

Man bör kalla saker och ting vid deras rätta namn. Det som idag pågår i Vietnam är en sorts tortyr. Det kan inte finnas militära motiv för bombningarna. Militära sagesmän i Saigon har förnekat att det skulle pågå en nordvietnamesisk uppladdning. Det kan inte gärna bero på vietnamesernas halsstarrighet vid förhandlingsbordet. Motståndet mot oktoberöverenskommelsen i Paris kommer – som New York Times påpekar – framför allt från president Thieu i Saigon. Det man gör är att plåga människor, plåga en nation för att förödmjuka den, tvinga den till underkastelse inför maktspråk. Därför är bombningarna ett illdåd. Därav finns det många i modern historia. De förbinds ofta med namn – Guernica, Oradour, Babij Jar, Katyn, Lidice, Sharpeville, Treblinka. Våldet har triumferat. Men eftervärldens dom har fallit hård över dem

⁶² En ofta citerad bok rörande de svensk-amerikanska relationerna under perioden efter december 1972 är Leif Leifland, *Frostens År – om USA:s diplomatiska utfrysning av Sverige* (Nerenius & Santérus Förlag, Stockholm, 1997). Boken är till stora delar baserad på amerikanska dokument (State Department) men även studier av svenska handlingar i UD:s arkiv. Boken berör, som titeln antyder, huvudsakligen de diplomatiska relationerna medan de militära relationerna endast belyses marginellt.

⁶³ Leifland, *Frostens År*, s. 33ff.

som burit ansvaret. Nu finns ännu ett namn att foga till raden – Hanoi julen 1972.⁶⁴

Palmes uttalande spreds snabbt och blev förstasidesnyhet i tidningar världen över. Nyheten nådde snart också Vita Huset, där president Nixon blev synnerligen upprörd över att bli jämförd med Hitler och hans handlingar med nazistförbrytelser under andra världskriget. Speciellt Kissinger, som var tysk jude till ursprunget, hade svårt att smälta en sådan liknelse och det ordval Palme använde sig utav. Den svenske ambassadören blev omgående uppkallad till den tjänsteförrättande utrikesministern Alexis Johnson, som delgav Nixons reaktion på talet. Johnson konstaterade, ”on direct personal instructions of the president”, att han inte kunde erinra sig vid något tillfälle då regeringschefen i ett land, med vilket USA hade vänskapliga diplomatiska förbindelser, gjort ett så ”outrageous statement” som Palme. Han tillfogade därefter en antydning om att Sverige skulle ha samarbetat med Nazityskland under kriget och, såvitt han kunde påminna sig, aldrig gjort ett sådant uttalande gentemot detta land. ”The statement assumes the worst motives and the basest of attitude on the part of the US”, fortsatte Johnson, ”without even anything of balancing nature with respect to the North-vietnamese. The US Government, therefore, cannot come to any other conclusion than that the Swedish Government attaches very little importance or value to its relations with the US, or the attitude of the US Government towards Sweden.” Som en konsekvens därav hade beslut tagits att den amerikanske chargé d’affaires John Guthrie inte skulle återvända till Stockholm, och att det inte var till någon gagn [not be useful] att den nye svenska ambassadören Yngve Möller kom till USA vid denna tidpunkt.⁶⁵

I sitt genmäle svarade de Besche, att Johnsons referat av Palmes tal inte stämde med den översättning han fått, och han tillbakavisade bestämt uppfattningen att Sverige skulle ha samarbetat med nazisterna under kriget. Detta var en misstolkning som var vida spridd i vissa politiska kretsar i USA, noterade den svenska ambassadören. de Besche noterade vidare att Palmes uttalande måste ses mot bakgrund av det djupa engagemanget i Vietnamfrågan som

⁶⁴ *Utrikesfrågor*, 1973, s. 186f.

⁶⁵ Kryptotelegram från Washington-ambassaden, 1983-03-17, från Kettis som innehåller ett telegram från 23 december 1972 undertecknat av de Besche, dnr. 93:B 235, HP1/USA, doss. 254, UD:s arkiv. En samtalsuppteckning på den amerikanska sidan finns tryckt i Leifland, *Frostens År*, s. 212f.

statsministern själv deklarerat och att representanter från fler länder än Sverige hade protesterat. Johnson slog fast att han inte sett något sådant i pressen och att man fann Palmes uttalande "outrageous" (ungefär "djupt stötande"). de Besche kontrade då med att hans regering fann de amerikanska bombningarna "outrageous".⁶⁶

Som en konsekvens av den skarpa protest som den svenska regeringen mottagit från president Nixon beslutade sig Palme, i samråd med kabinettssekreteraren Sverker Åström, att följande dag – under självaste julafton – formulera ett personligt brev till den amerikanske presidenten. Initiativet hade som syfte att utnyttja den direkta kanal som nu öppnats till Nixon, och där framhålla Palmes personliga band med USA, dennes beundran för den amerikanska demokratin och visa på faran med att Vietnamkriget kunde skada tron på demokratin hos den yngre generationen. Ambitionen var dock att undvika en försvagning av meddelandet från den 23 december. Det nya personliga meddelandet fick inte heller tolkas som en ursäkt, utan bara som ett förtydligande. I vilken utsträckning de båda budskapen skilde sig åt vad gäller ton och innehåll har varit föremål för livlig debatt, men viktigast i detta sammanhang är dock hur den amerikanska regeringen bedömde brevet.⁶⁷

Den 8 januari 1973 kunde så utrikesminister Rogers lägga fram sina förslag till Nixon hur relationerna med Sverige skulle hanteras. Inledningsvis gjorde Rogers bedömningen att Palmes brev från den 24 december var otillfredsställande [unsatisfactory] och att bollen nu låg hos svenskarna huruvida de önskade en förbättring av förbindelserna med USA. Eftersom Alexis Johnson redan hade meddelat svenska representanter att den amerikanske chargé d'affaires John Guthrie skulle stanna kvar i Washington i väntan på vidare instruktioner och den nye svenske ambassadören Yngve Möller inte var välkommen under rådande omständigheter, rekommenderade Rogers att detta beslut skulle stå kvar. Vidare menade den amerikanske t.f. utrikesministern att besök av civila eller militära representanter till Sverige inte fick förekomma under rådande förhållanden, samt att inga officiella inbjudningar skulle göras till svenska företrädare. Utåt sett skulle den amerikanska regeringens förhållande till Sverige präglas av en "kylig, men korrekt" attityd. Kontakter skulle dock vidhållas på teknisk nivå i Stockholm och

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Se Leifland, *Frostens År*, s. 51ff; Möller, *Sverige och Vietnamkriget*, s. 288ff; samt Sverker Åström, *Ögonblick – Från ett halvsekel i UD-tjänst* (Stockholm, 1992), s. 126f.

med den svenska ambassaden i Washington. Inga planer fanns på att störa de kontakter som fanns på det vetenskapliga och militära områden samt inte heller i handelsrelationerna länderna emellan. Dessa rekommendationer bifölls av presidenten den 21 januari 1973 med tillägget att han önskade granska, och förbehöll sig rätten att besluta om, eventuella förslag till förändringar av denna handlingslinje i framtiden. Den diplomatiska nedfrysningen var därmed ett faktum.⁶⁸

Hur händelseförloppet därefter utvecklade sig finns utförligt beskrivet på annat håll och det tjänar ingen nytta att här vidare upprepa alla aspekter av detta. Tre saker förtjänar dock att tas upp i detta sammanhang. För det första, har utredningen i amerikanska arkiv funnit dokument som tyder på att statsminister Olof Palme i slutet av januari 1973, cirka en månad efter juluttalandet, försökte öppna en informell kanal till Nixon via Anders Ferm och Henry Kissinger för att ”refurbish US/Sweden relations in the wake of the Vietnam settlement”. Enligt Jerry Schecter, som skulle ha erhållit förslaget från Palme under en internationell socialdemokratisk konferens i Paris några dagar tidigare (Palme var där åtföljd av Ferm), och som via Winston Lord vid det amerikanska nationella säkerhetsrådet, vidarebefordrade meddelandet till Kissinger, skulle de svenska representanterna emellertid inte ha varit beredda att backa från de uttalanden som gjorts under julen. Trots att inga kommentarer från Kissinger på denna propå har påträffats är det ingen vågad gissning utifrån det tillgängliga källmaterialet, att varken Nixon eller hans säkerhetsrådgivare var särskilt intresserade av en dialog med Sverige, så länge inte en tydlig och genuin ursäkt för juluttalandet kunde åstadkommas. En sådan ursäkt var dock varken möjlig eller önskvärd utifrån Palmes horisont.⁶⁹

För det andra har uppgifter framkommit som kastar nytt ljus över frågan varför den amerikanska nedgraderingen av relationerna med Sverige blev så djup och långvarig som den blev. Självfallet var ordvalet och den indirekta jämförelsen mellan Nixon och Hitler i Palmes tal ett tungt vägande skäl, men det fanns också andra anledningar. I början av mars 1973 hade den tidigare försvarsattachén

⁶⁸ Memorandum for the President from Rogers, 8 January 1973, ”Relations with Sweden”; Memorandum for the President from Kissinger, 13 January 1973, ”Relations with Sweden”; och Memorandum for the Secretary of State from Kissinger, 21 January 1973, ”Relations with Sweden”, i National Security Files, Country Files, Sweden, Box 707, Nixon Presidential Materials Project, NARA 2.

⁶⁹ Memorandum for Kissinger from Lord, 31 January 1973, ”Palme’s Feelers for Reconciliation”, National Security Files, Country Files, Sweden, Box 707, Nixon Presidential Materials Project, NARA 2.

Carl Gustaf Ståhl fått i uppdrag av försvarsminister Sven Andersson och överbefälhavaren, general Stig Synnergren att bege sig till USA för att lugna amerikanerna och försäkra sig om att de militära relationerna inte blivit skadade av den politiska dispyten mellan länderna. Det var också tänkt att Ståhl, som hade utmärkta kontakter i Pentagon och Vita Huset, skulle assistera den högste svenska representanten vid ambassaden i Washington, chargé d'affaires Leif Leifland, som under gällande restriktioner inte hade tillträde till några högre representanter inom Nixonadministrationen.⁷⁰

Förutom generallöjtnant George M. Seignious, Director Joint Chiefs of Staff, och Robert Basil, Director International Programs, Defense Research and Engineering, vid Department of Defense, träffade Ståhl även Sven och Fritz Kraemer, två personer med nära band med Nixon och hans personliga säkerhetsrådgivare Kissinger. Sven Kraemer hade då informerat Ståhl att CIA i en briefing varnat Nixon och Kissinger att det fanns bevis för att det socialdemokratiska partiet i Sverige hade givit finansiellt stöd till kommunistiska rörelser i Latinamerika och Afrika. Detta var också en anledning till att man nu inte var speciellt intresserad av att få en socialdemokratisk partiman som Yngve Möller på posten som ny svensk ambassadör. Denna briefing hade troligen hållits några veckor innan mötet i mars med Kraemer, och alltså efter Palmes juluttalande. Kraemer påpekade vidare att nedgraderingen av de diplomatiska relationerna med Sverige således inte bara berott på Palmes tal, utan minst lika mycket på denna underrättelse från CIA och den olyckliga koppling som därmed blev fallet med socialdemokraten Möller som ny ambassadör. Palme, som orienterades om detta i Stockholm av ÖB Synnergren och Ståhl, tackade för informationen, men valde att inte kommentera den.⁷¹

För det tredje, har själva "islossningsfasen" under denna kyliga period i efterhand visat sig innehålla fler komponenter än vad som tidigare framkommit. Den 26 november 1973 meddelade Kissinger president Nixon att han nu ansåg att seriösa försök gjorts av den svenska regeringen för att förbättra relationerna med amerikanerna. Palmes byte av utrikesminister från den radikale och USA-kritiske Krister Wickman till den mer konservative och pro-amerikanske

⁷⁰ Samtal med Carl Gustaf Ståhl, 2002-06-14, Säkerhetspolitiska utredningens arkiv. Se också Chiffertelegram från Washington, 1973-03-04, dnr. 81:B 61, HP1/USA, doss. 257, UD:s arkiv.

⁷¹ Ibid.

Sven Andersson sågs av Kissinger som ett tecken på en omsvängning i Sveriges attityd gentemot Förenta Staterna. Vidare uppskattades den svenske statsministerns intervention under ett möte i Nordiska Rådet, där han enligt utsago i samtal med den isländske statsministern, skulle ha påtalat vikten av ett starkt försvar på Island för säkerheten i Europa (alltså ett kvarhållande av amerikanska trupper på ön). Dessa faktorer, tillsammans med mer lågmälda offentliga uttalanden om USA:s roll i Vietnamkonflikten, ansågs borge för varmare svensk-amerikanska relationer och ett upphävande av den tidigare politiken, karakteriserad som, ”kyllig, men korrekt”. Ovan nämnda promemoria, som tidigare ansetts vara vägledande för hanteringen av frågan, har dock i efterhand visat sig betydligt mindre avgörande för den slutgiltiga upplösningen av de frostiga relationerna mellan de båda länderna.⁷²

Kissingers rådgivare i Europafrågor, Helmut Sonnenfeldt, argumenterade nämligen tvärtom i början av december 1973 för att ett alltför hastigt upptinande av relationerna med Sverige var olämpligt vid denna tidpunkt. Valet i september 1973 hade delat den svenska riksdagen lika mellan vänster- och högerblocken, och det fanns anledning att vänta med förändring av rådande politik till efter det att den politiska situationen i Sverige klarnat. Under påverkan från Sonnenfeldt ändrade Kissinger sin tidigare hållning och föreslog den 24 december Nixon att man skulle dröja med beslut i frågan. Presidenten krävde ingen större övertalning och normaliseringen med Sverige kom att dröja till den 14 mars 1974, då president Nixon fattade beslut i frågan, samtidigt som han utnämnde Robert Strausz-Hupé till ny Sverigeambassadör. En upptining av relationerna till Sverige fördröjdes således medvetet flera månader av Nixon med hänsyn till den inrikespolitiska situationen i Sverige.⁷³

I maj 1974 kunde också en ny svensk ambassadör i Washington påbörja sitt arbete, den tidigare chefen för politiska avdelningen vid Utrikesdepartementet, Wilhelm Wachtmeister. Med denna utnämning, som formellt godkändes av president Nixon den 20 mars,

⁷² Memorandum for the President from Kissinger, 26 November 1973, National Security Files, Country Files, Sweden, Box 707, Nixon Presidential Materials Project, NARA 2.

⁷³ Memorandum for Kissinger from Sonnenfeldt, 6 December 1973, ”US relations with Sweden” Memorandum for the President from Kissinger, 24 December 1973, ”US-Swedish Relations” samt Memorandum for the President from Kissinger, 14 Mars 1974, ”Restoration of Relations with Sweden”, i National Security Files, Country Files, Sweden, Box 707, Nixon Presidential Materials Project, NARA 2. I Kissingers promemoria från den 24 december har Nixon strukit under textraden ”I believe a more concrete indication of Sweden's intentions and attitude toward the United States is required” och för hand skrivit i marginalen ”I agree: Don't jump too fast”.

tillsammans med det faktum att USA dragit sig ur kriget i Vietnam, skulle de svensk-amerikanska relationerna sakta men säkert återupprättas till den nivå som varit vid mitten av 1960-talet. I en promemoria rörande ett planerat möte mellan Wachtmeister och Joseph Sisco från State Department i mitten av november 1974 konstateras att "there are no outstanding bilateral problems or issues between the United States and Sweden." En ny epok kunde ta vid.⁷⁴

4.2.2 De militära relationerna mellan Sverige och USA

Hur gestaltade sig då de militära relationerna under denna period och hur påverkades de av spänningarna i de politiska och diplomatiska sfärerna? Som ovan antytts påverkades som regel inte de militära relationerna mellan Sverige och USA under denna period, vilket kanske kan te sig anmärkningsvärt. Faktum var att både den svenska och den amerikanska regeringen hade ett gemensamt intresse av att hålla de militära förbindelserna utanför den politiska konflikten, och att man i de flesta fall lyckades. Till stor del levde faktiskt det militära samarbetet länderna emellan sitt eget liv, utan större påverkan från politiskt-diplomatiskt håll.⁷⁵ Ett par viktiga undantag finns dock. Ett av dessa var den svenska upphandlingen av luftvärnsroboten Redeye som vid ett flertal tillfällen var nära att avbrytas på grund av missnöje inom Pentagon och den amerikanska kongressen med den svenska regeringens politik i Vietnamfrågan (se nedan 4.4). Vidare begränsades besöksutbytet på generals- och amiralsnivå vid ett flertal tillfällen även om utbytet "on the working level" pågick som förut och i vissa fall ökade i omfattning. Amerikanska örlogsbesök till Sverige ställdes också in under perioden 1968–1973, vilket inte tycks ha inverkat negativt på

⁷⁴ Memorandum for the Secretary of State from Scowcroft, 20 March 1974, National Security Files, Country Files, Sweden, Box 707, Nixon Presidential Materials Project, NARA 2; och Hartman to Sisco, 14 November 1974, "Your meeting with Swedish Ambassador Wachtmeister", Records Relating to Sweden 1957–1975, Lot File 72D339, Box 4, RG 59, NARA 2. Se även Wilhelm Wachtmeister, *Som jag såg det – Händelser och människor på världsscenen* (Norstedts, Stockholm, 1996), s. 201ff.

⁷⁵ Den amerikanska ambassadören i Stockholm under åren 1961–1967, Graham Parsons, lär t.ex. vid ett möte med Hichens Bergström från UD, den 19 september 1966 ha konstaterat att "I tried my utmost never to become engaged with any Swedish Foreign Ministry officials on the subject of the relations between the military services of our two countries, given Sweden's fundamental position. I thought it was best for these matters not to be discussed at all at the political level." Memorandum for File, 19 September 1966, "Swedish-American Military Relations", Records Relating to Sweden 1957–1975, Lot File 72D339, Box 2, RG 59, NARA 2.

relationerna mellan den svenska och amerikanska flottan, som tvärtom blev allt intensivare från sommaren 1971 och framåt. Slutligen kan konstateras att det känsliga politiska läget under perioden ibland försvårade nya initiativ på materielsidan, vilket under långa perioder betydde att endast tidigare uppgjorda kontrakt kunde fullföljas. Sammanfattningsvis måste man likväl tillstå att medan de politiska relationerna var kyliga under perioden 1965–1973, rådde på den militära sidan en stabilitet som i vissa fall även tillät en utvidgning och fördjupning av förbindelserna.

Utifrån amerikanska förutsättningar var riktlinjedokumentet år 1962 i princip styrande för det militära stödet av och samarbetet med Sverige. Man kan med rätta fråga sig om den ensidiga, och hemliga garantin gentemot Sverige i händelse av ett angrepp av Sovjetunionen mot landet, och eventuellt mot Finland, kunde upprätthållas i ett läge där de diplomatiska förbindelserna liksom relationerna på politisk nivå hölls på sparlåga till följd av de djupgående svensk-amerikanska meningsskiljaktigheter i Vietnamfrågan som uppstod mot slutet av 1960-talet. Utredningen har ägnat betydande uppmärksamhet åt denna för säkerhetspolitiken så grundläggande fråga. Det har inte gått att fastställa att den svenska regeringen, eller för den delen det svenska politiska etablissemanget visste något om den amerikanska garantin i den form den fått i 1962 års riktlinjedokument. Det förefaller av språkbruket i detta givetvis hemliga dokument som om Washington var i grunden förstående för komplexiteten och trovärdighetsproblematiken i neutralitetspolitiken, samtidigt som tålamodet i både politisk-diplomatiska och militära kretsar emellanåt kom att pressas till bristningsgränsen. Men det går att på basis av tillgängligt material från amerikanska arkiv konstatera att en övergripande omprövning på ledningsnivå av principerna i riktlinjedokumentet inte för-
anleddes av krisen fram till år 1974 i de politisk-diplomatiska förbindelserna. Med detta i åtanke kan det inte à priori uteslutas att svårigheterna på politisk nivå skulle kunnat ha spillt över på verksamhetsnivån när det gällde de svensk-amerikanska militära förbindelserna, främst i fråga om försvarsmaterielsamarbetet, vilket var centralt för kvalitetsuppbyggandet inom det svenska försvaret under de år som omfattas av denna utredning.

Den första svensk-amerikanska diplomatiska kontroversen runt Olof Palmes Gävletal år 1965 hade ingen märkbar effekt på de militära kontakterna. Dessutom överskuggades den svensk-amerikanska diplomatiska agendan av de av utrikesminister Torsten

Nilsson initierade svenska diplomatiska ansträngningarna att skapa en amerikansk-nordvietnamesisk förhandlingskanal, ”Aspen-initiativet” som en positiv faktor. Sveriges hantering av den s.k. desertörfrågan blev dock i efterhand ett växande irritationsmoment särskilt som det amerikanska militärhögkvarteret Pentagons ledning gradvis övertogs av officerare med Vietnamerfarenhet.

Effekterna på de militära relationerna av händelserna i februari 1968

Det var först i samband med Olof Palmes Vietnamdemonstration i februari 1968 och hemkallandet av ambassadören Heath som den militära komponenten i de svensk-amerikanska förbindelserna aktualiserades. I anslutning till ambassadören Heaths temporära återkomst till Washington i mars 1968 gjordes inom administrationen en s.k. ”bred översyn” av relationerna med Sverige. Ytterligare samtal med Heath rörande de svensk-amerikanska förbindelserna hölls i början av april i Pentagon, där representanter för den amerikanska försvarsmakten och försvarsdepartementet hade argumenterat för att de tekniska informationsavtalen med Sverige skulle lämnas utanför överväganden om förändringen i den svenska regeringens attityd. Enligt en diplomat från State Departments Sverigeavdelning hade försvarets inställning under dessa möten resulterat i en mer återhållsam hållning till Sveriges agerande än vad som troligen annars skulle ha varit fallet. Detta beslut att undanta de militära samarbetsavtalen från en omprövning skulle bli vägledande för den attityd som den amerikanska regeringen intog under resten av perioden.⁷⁶

Det framgår av den svenska rapporteringen från Washington under denna tid att den amerikanska administrationen strävade efter att isolera de politiska kontroverserna mellan USA och

⁷⁶ Någon dokumentation från mötena den 13 mars har inte hittats i amerikanska arkiv. Ett dokument från den 12 mars slår fast att president Johnson skall träffa ambassadör Heath följande dag för att diskutera ”the full range of U.S.-Swedish relations”, Memorandum for the President, by Walt Rostow, 12 March 1968, NSF, Country File ”Sweden” Memos, box 205, Lyndon B Johnson Library. Så skedde också enligt chefen för State Departments Europaavdelning, John Leddy, som i samtal med de Besche den 15 mars beskrivit de politiska diskussionerna vid det interna amerikanska mötet. Promemoria rörande de Besche rapportering från Washington den 15 mars, HP1/USA, doss. 222, UD:s arkiv. Heaths möte i Pentagon i början av april antyds av Leddy till de Besche, Chiffertelegram från Washington, 1968-04-02, dnr. 74:B 107, HP1/USA, doss. 222, UD:s arkiv. Det amerikanska försvarets åsikter vid mötet finns beskrivet i, Ståhl till C Fst, 1968-05-21, dnr. H 810, Krigsarkivet, Fst/Sekt 2, Serie F2:1, Försvarsattachéarkiven, 1968, vol. 23.

Sverige från de militära relationerna. Majoriteten av tjänstemännen och militärerna inom försvarshögkvarteret Pentagon bedömde uppenbarligen konflikten med Sverige beträffande Vietnamkriget som ett marginellt och kortsiktigt problem som med tiden skulle lösa sig, medan man såg upprätthållandet av ett starkt svenskt försvar som en långsiktig tillgång, värd att slå vakt om. Sammantaget tyckte man således att priset för att straffa Sverige för sina "försyndelser" i Vietnamfrågan inte var värt att betala om detta resulterade i ett försvagat militärt försvar av Nato:s norra flank, i vilket Sverige var en viktig och oundgänglig del. Detta var en ståndpunkt som både Johnson- och Nixonadministrationen i slutänden gav sitt stöd. Andra krafter i den amerikanska huvudstaden, som i regel utgjorde en minoritet, var dock benägna att frysa ner förbindelserna med Sverige oavsett de militär-strategiska konsekvenserna. Till denna falang hörde ett antal republikanska kongressmän och Vietnamveteranerna inom försvarsmakten, som var på uppåtgående i hierarkierna, samt vissa av tjänstemännen på State Department. President Nixons tillträde i Vita Huset innebar inledningsvis inga större förändringar för svensk del, eftersom relationerna med vårt land inte var någon prioriterad fråga för den nytillträdda republikanska administrationen. På längre sikt var det dock rimligt att anta att ett visst tryck skulle uppstå om att se över de svensk-amerikanska relationerna, speciellt från representanter inom kongressen, där röster höjts för en "total översyn" av förbindelserna länderna emellan. I vilken utsträckning presidenten skulle kunna, eller ens var villig att avstyra sådana påtryckningar, var något som oroade både svenskar och de Sverigevänliga krafterna inom den amerikanska administrationen.⁷⁷

Det allvarligaste problemet under denna period rörde leveranserna av luftvärnsmissilen Redeye. Efter förtroendekrisen i februari 1968 hade försvarsdepartementet (DoD) begärt en rekommendation från den militära ledningen Joint Chiefs Staff (JCS) rörande försäljningen av Redeye till Sverige och i juli presenterades det militära utlåtandet. JCS rekommenderade att exporten av denna luftvärnsmissil till utlandet, inklusive Sverige, men med undantag av Australien, skulle avbrytas och inte återupptas förrän kriget i Vietnam var till ända. Pentagon och amerikanska utrikesdeparte-

⁷⁷ Skrivelse från Ståhl till C Fst, plus bilaga, 1969-01-31, dnr. H 810, Krigsarkivet, Fst/Sekt 2, Serie F2:1, Försvarsattachéarkiven, 1969, vol. 29; och Skrivelse från Ståhl till C Fst, 1969-03-25, dnr. Hbr nr H 2, Krigsarkivet, Fst/Sekt 2, Serie F2:1, Försvarsattachéarkiven, 1969, vol. 34.

mentet samtyckte till detta förslag och svenskarna erbjöds alternativet att antingen avbryta upphandlingen av Redeye utan kostnader eller förrådsställa de robotar man beställt i USA tills Vietnamkriget avslutats.⁷⁸

Effekterna av erkännandet av Nordvietnam

Den svenska regeringens beslut att i januari 1969 upprätta diplomatiska förbindelser med Nordvietnam samt utöka representationen i Havanna, väckte som ovan redovisats betydande irritation inom Pentagon. Speciellt företrädare för den amerikanska marinen var nu av åsikten att de militära förbindelserna med Sverige borde frysas, vilket också skulle inkludera alla materielleveranser. Det amerikanska försvarsdepartementets ledning hade dock stått fast vid principbeslutet från våren 1968 och hävdade att ett sådant viktigt steg, som den amerikanska marinen förespråkade, rörde fundamentala förändringar av USA:s förhållande till främmande makt, vilket måste avgöras på högre nivå. Initiativet till ett sådant beslut borde rimligtvis komma från State Department. Amerikanska utrikesdepartementet fastställde därefter, på inrådan av försvarsdepartementet, att förhållandet till Sverige skulle anses som oförändrat tills vidare och att alla tidigare åtaganden skulle fullföljas.⁷⁹

I en längre rapport från mars 1969 med titeln "Relationerna Sverige-USA", som producerats av den svenska försvarsavdelningen i Washington, konstaterades att Olof Palmes deltagande i en Vietnamdemonstration, tillsammans med Nordvietnams Moskvaambassadör, samt desertörfrågan lett till att de svensk-amerikanska relationerna försämrats. Attachéerna påpekade att fler västländer än Sverige hade kritiserat USA angående Vietnamkriget, men att de ovan beskrivna händelserna, och den uppmärksamhet de uppnått i amerikansk press, fått till följd att Washington ansett sig se ett mönster som visade att Sverige inte längre värdesatte en god relation till USA. Enligt en källa inom den amerikanska armén hade Sverige förts över från gruppen neutrala länder till gruppen neutralistiska, vilket torde betyda samma kategori som t.ex. Jugoslavien.

⁷⁸ Se exempelvis Hughes to Ingram, 1969-03-13, "Redeye Chronology", Records relating to Sweden 1957-1975, Box 2, Lot File 72D339, RG 59, NARA2; Nitze to Rusk, 5 July 1968, DEF SWE 1967-1969, Box 1625, Central Files, RG 59, NARA2; samt Intervjun med Stig Synnergren, 1993-04-29, Neutralitetspolitikkommissionens Arkiv.

⁷⁹ Skrivelse från Ståhl till C Fst, plus bilaga, 1969-01-31, dnr. H 810, Krigsarkivet, Fst/Sekt 2, Serie F2:1, Försvarsattachéarkiven, 1969, vol. 29.

Vad detta fått för konsekvenser i praktiken hade dock inte gått att utröna. De svenska försvarsattachéerna hade ännu inte kunnat observera några större förändringar i t.ex. den amerikanska arméns attityd till Sverige. Slutsatsen i rapporten blev att den officiella hållningen ”ännu icke förändrats”, men att risken fanns att så skulle ske i framtiden, speciellt om inflytelserika representanter från den amerikanska kongressen börjar agera i frågan.⁸⁰

Några månader senare under sommaren 1969 kunde den svenska arméattachén rapportera till Försvarsstaben i Stockholm att man sedan början av året ”arbetat i uppförsbacke” när det gällde svensk-amerikanska affärer. Antalet Vietnamveteraner sades ha ökat i den amerikanska försvarsledningen, vilket varit till men för uppfattningen om Sverige. Redeyeaffären tjänade här som en ”betydelsefull barometer”. De Sverigevänliga krafterna inom Pentagon kämpade mot ett allt starkare motstånd. Flera försök att stjälpå uppgörelsen om Redeye hade gjorts av kongressmän såväl som av högt uppsatta chefer inom Pentagon efter det att den svenska regeringen beslutade sig för att erkänna Hanoi. Företrädare för State Department hade också gjort klart för den svenska arméattachén att högre svenska militärer och andra chefer för tillfället inte var välkomna i USA. Ett undantag kunde dock göras för försvarsstabschefen Stig Synnergren längre fram under hösten och att besöket av chefen för den militära underrättelsetjänsten (C Fst/Sekt 2) tidigare under året, enligt State Department skulle betraktas som ett undantag. Svenskarna avråddes dessutom från att bjuda in höga amerikanska officerare till Sverige i rådande läge. Den amerikanska regeringen hade även tills vidare satt stopp för alla amerikanska örlogsbesök i Sverige, officiella såväl som inofficiella. Svenska representanter fick rådet att ”ligga lågt” och inte ge sig in i diskussion angående de kontroversiella frågor som fanns i relationerna länderna emellan. Den svenske arméattachén skrev att han fann det ”både besvärande och tråkigt att vi nått ett sådant lågvattenmärke i våra relationer med USA.” Som tur var, konstaterade han, fanns det fortfarande personer inom State Department och DoD som ville försöka överbrygga svårigheterna.⁸¹

⁸⁰ Skrivelse från Carl-Gustaf Ståhl, N. Grynning (M.att) och Gösta Lundström (F.att.) till C Fst, 1969-03-18, dnr. H 810, Krigsarkivet, Fst/Sekt 2, Serie F2:1, Försvarsattachéarkiven, 1969, vol. 29.

⁸¹ Skrivelse från Ståhl till C Fst, 1969-06-10, dnr. Hbr nr H 9; och Skrivelse från Ståhl till C Fst, 1969-04-11, dnr. Hbr nr H 3, båda i Krigsarkivet, Fst/Sekt 2, Serie F2:1, Försvarsattachéarkiven, 1969, vol. 34.

Dessa restriktioner rörande militära kontakter och besöksverksamhet stämde väl överens med de rekommendationer som den amerikanska ambassaden i Stockholm framfört till State Department i Washington från sommaren 1968 och framåt. I syfte att markera amerikanskt missnöje inställdes bland annat alla amerikanska örlogsbesök. Politiken blev som ovan nämnts att inga högre militärer [no service officers of flag or general rank] skulle besöka Sverige om detta inte klart tjänade amerikanska intressen. Detsamma gällde för svenska representanters besök i USA. I praktiken fortsatte besöksutbytet nästan utan inskränkningar på lägre nivå även om en del amerikanska besök på generals- och amiralsnivå ställdes in fram till år 1974. Inga amerikanska örlogsbesök till svenska hamnar ägde rum under perioden 1968–1973. Utöver politiska överväganden kunde också farhågor om demonstrationer i Sverige göra sådana besök mindre attraktiva för den amerikanska flottan.⁸²

Följderna av tillkännagivande av bistånd till Nordvietnam och Palmes besök i USA

Offentliggörandet i oktober 1969 om planerat svenskt bistånd till Nordvietnam blev ännu en händelse som tenderade att spilla över på de militära förbindelserna. Flera kongressledamöter gjorde förfrågningar hos State Department och Pentagon om situationen rörande eventuellt amerikanskt bistånd till Sverige, inklusive militära leveranser, med ambitionen att i så fall stoppa detta flöde. Samtal med amerikanska företrädare hade också givit vid handen att samtliga försvarsgrenar såg över sina relationer med den svenska försvarsmakten vad gällde vapenleveranser och samarbete. De krafter som tidigare dominerat inom State Department och Pentagon, och som menade att det långsiktiga militära samarbetet inte fick störas av tillfälliga irritationsmoment i Vietnamfrågan, fick allt svårare att driva sin linje mot mer Sverigekritiska grupper. Den närmaste tiden väntade ett principbeslut på högsta nivå i dessa departement huruvida information om vissa komponenter till det svenska Viggenprojektet, främst en attackrobot, en jaktrobot och

⁸² Stockholm to State, 11 June 1968, A-725; och Stockholm to State, 13 June 1969, A-349, båda i POL SWE 1967–1969, Box 2506, Central Files, RG 59, NARA 2. Rörande amerikanska flottbesök i svenska hamnar för perioden 1965–1982, se HP 84/USA, doss. 2, UD:s arkiv. Som jämförelse kan nämnas att 1966 och 1967 besöktes Sverige av 12 respektive 7 amerikanska örlogsfartyg, medan tre stycken besökte Sverige år 1974.

kameror till spaningsversionen av flygplanet, skulle frisläppas till Sverige. Denna övergripande prövning av de militära förbindelserna med Sverige hade, förutom meningsskiljaktigheterna i Vietnamfrågan, emellertid också föränletts av viljan att reducera kostnader för amerikanska militära åtaganden i utlandet. Washingtonambassadören, Hubert de Besche, såg sig därför föränledd att i ett telegram till utrikesministern ”ånyo understryka betydelsen av klara och entydiga deklARATIONER i riksdagen beträffande Vietnamfrågan och neutraliteten.”⁸³

I början av år 1970 hade oron i de svensk-amerikanska relationerna åter dämpats något. Till detta kan ha bidragit de besök som försvarsstabschefen Stig Synnergren,⁸⁴ doktor Marcus Wallenberg och LO-ordföranden, tillika ordföranden i utrikesutskottet, Arne Geijer, hade genomfört i USA under hösten 1969. Enligt försvarsavdelningen i Washington var det speciellt Geijers och Synnergrens insatser som, enligt deras bedömning, ”i allt väsentligt återställde förtroendet för fastheten i svensk säkerhetspolitik” bland amerikanska företrädare. En viss grad av avvaktande misstänksamhet kunde dock alltjämt spåras i kretsarna kring Vita Huset. Synnergren har i en tidigare intervju hävdade att det var hans egen insats tillsammans med Wallenberg som hösten 1969 räddade Redeyeaffären och därmed bidragit till att återupprätta förtroendet för Sverige och landets försvar.⁸⁵

Statsminister Olof Palmes privata besök i Förenta Staterna i juni 1970 kan ha haft en viss lugnande inverkan på de svensk-amerikanska förbindelserna i politiskt avseende, men sannolikt viktigare för de militära relationerna blev det USA-besök som statssekreteraren i Försvarsdepartementet, Anders Thunborg, genomförde i oktober 1970. I samtal med amerikanska företrädare i försvarshögkvarteret Pentagon hade Thunborg funnit förståelse för den svenska säkerhetspolitiken, medan man i State Department visat sig något mindre entusiastisk. I den amerikanska kongressen var ledamöterna i representanthuset betydligt mer negativa till den

⁸³ Chiffertelegram från Washington, 1969-10-28, dnr.75:B 168, HP1/USA, doss. 232, UD:s arkiv.

⁸⁴ Försvarsstabschefen Synnergren genomförde ett längre besök i USA, 6–18 november 1969, och träffade då bland annat chefen för J-3 (Operations) Joint Staff, generallöjtnant John W. Vogt, Commander-in-Chief TAC general Momeyer och Commander-in-Chief SAC, general Holloway. För vidare information se Krigsarkivet, Fst/Sekt 2, Serie F2:1, Försvarsattachéarkiven, 1970, vol. 6.

⁸⁵ Brev från Ståhl till Synnergren, 1970-02-17, dnr. Hbr nr H1, Krigsarkivet, Fst/Sekt 2, Serie F2:1, Försvarsattachéarkiven, 1970, vol. 1. Se också Intervjun med Stig Synnergren, 1993-04-29, Neutralitetspolitikkommissionens Arkiv.

svenska hållningen än man var i senaten. Slutligen hade den attityd som Thunborg mötte i det nationella säkerhetsrådet varit synnerligen ”businesslike” vad gällde den svenska säkerhetspolitiken. Helmut Sonnenfeldt, en av nationelle säkerhetsrådgivaren Kissingers närmaste medarbetare, hade dock något ironiskt konstaterat att ”vi är helt nöjda med den svenska neutraliteten så länge Ni inte är alltför neutrala åt ett håll”.⁸⁶

De militära relationerna åren 1971–1972

I januari 1971 kunde försvarsavdelningen vid Washington konstatera att Sveriges relationer till USA blivit ”hyggligt återställda efter krisen 1969”. Försvarsavdelningen gjorde bedömningen att det hade varit stabiliteten i den svenska försvarspolitik som varit den främsta tillgången, när det hade gällt att övertyga amerikanerna om att vår neutralitetspolitik låg fast och var värd att lita på. Man hade därmed anledning att med tillförsikt se fram emot de förestående förhandlingarna med amerikanerna om en uppgradering av luftvärnssystemet Hawk och inköp av jaktroboten Sparrow, avsedd för de nya Viggensplanen. De svenska attachéerna menade vidare att det under år 1970 genomförts flera lyckade besök på ömse håll, där det viktigaste varit det Thunborgska besöket men också det som generalmajor Sammet från det amerikanska arméhögkvarteret (US Army), genomfört i Sverige. Vidare hade den amerikanske flyggeneralen Glassers visit i Sverige, för att ytterligare bekanta sig med Viggensystemet, varit av stor betydelse. Enligt uppgift ledde Sammet's besök bl.a. till en särskild diskussion inom US Army's högsta ledning vilket resulterade i ett återuppväckt intresse för informationsutbytet inom annexverksamheten som det svenska och amerikanska försvaret påbörjat i och med ett Memorandum of Understanding från augusti 1962.⁸⁷

Det kan konstateras att resefrekvensen till och från Sverige för svenska och amerikanska militärer var tämligen hög under år 1971. Den amerikanske marinchefen Elmo Zumwalt, DoD:s forskningschef John S. Foster och amiralen Woods besök i Sverige ansågs som synnerligen lyckade och givande för både parter. Svenska

⁸⁶ Brev från Ståhl till C Fst/Sekt 2, 1970-11-03, dnr. Hbr nr H 6, Krigsarkivet, Fst/Sekt 2, Serie F2:1, Försvarsattachéarkiven, 1970, vol. 1. För samtalsuppteckningar från Thunborgs möten se HP24, USA, doss. 30, UD:s arkiv.

⁸⁷ Brev från Ståhl till Selander, 1971-01-12, dnr. Hbr nr H 3, Krigsarkivet, Fst/Sekt 2, Serie F2:1, Försvarsattachéarkiven, 1971, vol. 2.

besök i USA från den marina avdelningen vid Försvarets Materielverk hade också givit goda resultat. Från svensk sida hoppades man på att dessa kontakter skulle ge "goda skördar" inom en nära framtid. Zumwalts besök i Sverige under den period, som förbud mot örlogsbesök rådde, var speciellt viktigt för den svenska marinen, eftersom detta resulterade i ett kraftigt utökat samarbete mellan de båda marinerna, något som tidigare skett i relativt begränsad omfattning.⁸⁸ Det planerade besöksprogrammet år 1972 var också digert och innehöll flera svenska företrädare, bland annat marinchefen Bengt Lundvall, och ett amerikanskt toppbesök, nämligen ordföranden i Joint Chiefs of Staff, amiralen Moorer.⁸⁹

Med detta intensiva besöksutbyte i åtanke kunde den svenske försvarsattachéen i Washington i december 1971 konstatera att de svensk-amerikanska relationerna, vad gällde försvarsfrågor, "stadigt [hade] förbättrats under de senaste två åren i jämförelse med den period med ömsesidig bristande förståelse och förtroende som – främst genom Vietnamkriget – kom att präglade de sista åren under 1960-talet." Detta betydde dock inte att Sverige helt gick fritt från kritik i USA. Tvärtom, mötte man fortfarande ett stort mått av oförståelse för olika svenska företeelser och attityder hos många amerikaner, vilket även gällde personer i det amerikanska försvaret. Trots detta kunde konstateras att den officiella inställningen numera var betydligt mer "avspänd och 'businesslike'". Även förtroendet för den svenska säkerhetspolitik synes ha blivit helt återställt.⁹⁰

Enligt uppgift hade en tjänsteman från den amerikanske försvarsministerns kontor följande att säga rörande USA:s syn på de militära relationerna med Sverige:

Det är tre förhållanden som idag och för överblickbar framtid ur amerikansk synpunkt är fundamentala i förhållandet till Sverige och enkannerligen dess försvarsmakt. Förenta Staterna inser numera att man inte alltid behöver eller ens kan utveckla allting själv. Andra länder är ofta duktigare inom vissa områden. Man kommer därför att vara mer och mer öppen för utbyte av teknologi och tekniska lös-

⁸⁸ Skrivelse från Lindgren till Grandin, 1971-10-01, dnr. H 1430-60:4M, Krigsarkivet, Fst/Sekt 2, Serie F2:1, Försvarsattachéarkiven, 1971, vol. 15; och Skrivelse från Sjöberg till Stenberg, 1971-12-21, dnr. H 960 F, Krigsarkivet, Fst/Sekt 2, Serie F2:1, Försvarsattachéarkiven, 1971, vol. 17. Rörande besöken av Foster och Zumwalt se också Promemoria från Washington, undertecknad av de Besche, "De svensk-amerikanska förbindelserna under 1971", 1972-01-20, HP1/USA, doss. 249, UD:s arkiv.

⁸⁹ Skrivelse från Ståhl till C Fst, 1971-11-30, dnr. Hbr nr H 11, Krigsarkivet, Fst/Sekt 2, Serie F2:1, Försvarsattachéarkiven, 1971, vol. 2.

⁹⁰ Skrivelse från Ståhl till C Fst, 1971-12-10, dnr. H 010, Krigsarkivet, Fst/Sekt 2, Serie F2:1, Försvarsattachéarkiven, 1971, vol. 2.

ningar med vänskapligt sinnade nationer till ömsesidig båtnad. Sverige är därvid högt uppe på listan. Den tid är förbi då Förenta Staterna arbetade med militära hjälpprogram i syfte att på sina villkor och med sina metoder ordna andra staters försvar. Nixondoktrинens syfte – hjälp till självhjälp där så önskas och erfordras – är nu rättensöret. Med länder som Sverige är man helt inriktad på att göra affärer på jämställd basis och att därvid för sin del erbjuda det som svenskarna bedömer att man behöver och vill ha. Tiden då Vietnam var en belastning på de svensk-amerikanska förhållandena är förbi. Den amerikanska administrationen låter för sin del inte längre svenska ställningstaganden i frågor kring Vietnam spela in i sina bedömanden när det gäller frisläppande av hemlig försvarsmateriel eller 'know-how'.⁹¹

Enligt den svenske försvarsattachén hade dessa uppfattningar redan underlättat handläggningen på amerikansk sida av svenska önskemål. Detta kunde dock inte tolkas som att fältet nu var vidöppet och att alla svenska önskemål skulle komma att tillgodoses, eftersom USA liksom andra länder hade kunskapsområden och specifika hemligheter som man önskade bevara för sig själv.⁹²

Dessa tankar från amerikansk sida skulle bekräftas en månad senare i samtal med chefen för Pentagons forskningsavdelning, John S. Foster. Ambassadören de Besche som deltog i mötet tillsammans med den svenske försvarsattachén, ansåg att förslagen om ökat samarbete mellan svensk och amerikansk försvarsindustri i syfte att minska utvecklingskostnaderna, innebar en "radikal omläggning av tidigare politik". Förenta Staternas allt starkare vilja att samarbeta med det svenska försvaret och den svenska försvarsindustrin, kom utan tvekan att verka modererande för den amerikanska irritationen över den svenska kritiken i Vietnamfrågan, vilken nådde sin kulmen mot slutet av år 1972.⁹³

En episod under år 1971 som påverkade de goda relationerna var dock hotet i Sverige om officerslockout. Någon gång i mars hade George M. Seignious, Director Joint Chiefs Staff, omgående kallat in den svenska försvarsattachén Ståhl och upprört frågat om Sverige inte kände till att man befann sig mitt i det kalla kriget och samtidigt begärt en förklaring om officerslockouten. Eftersom Ståhl inte kände till något om detta, kontaktade han genast försvarsstabschefen Bo Westin som lovade att kontrollera saken och återkomma. Inom någon timme ringde Westin upp den svenska försvarsattachén och beordrade honom att snarast flyga till Stock-

⁹¹ Ibid.

⁹² Ibid.

⁹³ Skrivelse från de Besche till Wachtmeister, 1972-01-11, HP24, USA, doss. 31, UD:s arkiv.

holm. Vid hemkomsten besökte de båda officerarna genast försvarsminister Sven Andersson som informerades om ärendet och som slog fast att detta var en fråga för utrikesminister Torsten Nilsson. Vid mötet med Nilsson i Arvfurstens Palats några timmar senare, konstaterade utrikesministern helt kort: ”Hälsa dina amerikanska kontakter att det inte blir någon lockout och att detta inte kommer att hända igen! Och säg att det kommer från mig personligen!”. Vål åter i Washington fick Ståhl omgående tillträde till Seignious och delgav honom budskapet från Nilsson. Med detta var amerikanerna nöjda och frågan dök aldrig upp igen.⁹⁴

Exempel på den positiva trenden ifråga om försvarsmaterielsamarbetet under åren 1971 och 1972 var det uttalande, som höga amerikanska militärer år 1972 gjorde till sina svenska motparter i samband med diskussioner om amerikansk robotutrustning till Viggensystemet, att ”Sverige nu och för fortsatt samarbete på materielutvecklingsområdet sattes i klass med eller i vart fall näst intill Natoländerna”. I ett annat uttalande år 1972 betonades att orsaken till det sedan decennier fortlöpande och nära samarbetet hade varit den amerikanska respekten och förtroendet för Sveriges vilja och förmåga att vidmakthålla ett starkt och modernt försvar för landets säkerhetspolitik.

De svensk-amerikanska militära relationerna var dock inte helt problemfria, trots den klara förbättringen jämfört med åren 1968–1969. I början av maj 1972 meddelades överbefälhavaren Stig Synnergren av den amerikanska flygattachén i Stockholm, att det

⁹⁴ Samtal med Carl Gustav Ståhl, 2002-06-13, Säkerhetspolitiska utredningens arkiv. Bakgrund till Officerslockouten år 1971 var följande. Inför de stundande löneförhandlingarna presenterade Statens avtalsverk (SAV) i december 1970 ett utpräglat låglönebud. SACO och SR (Statstjänstemännens Riksförbund) som bl.a. företrädde Svenska Officersförbundet (SOF), som ansåg att deras medlemmars löner släpade efter, kunde ej godta budet. Löneförhandlingarna strandade kort före nyårshelgen. SR varslade om stridsåtgärder och den 5 februari 1971 uttogs bl.a. SJ:s tågledare i strejk. Från denna dag stoppades härigenom all järnvägstrafik i hela landet. SAV:s styrelse ansåg att arbetsgivarsidans motåtgärder borde leda till att strejkkassorna inom SR, som var en liten huvudorganisation, skulle tömmas så fort som möjligt. SAV:s styrelse fattade därför den 1 februari beslut att lockouta ett stort antal av SOF:s medlemmar. Sedan regeringens godkännande av stridsåtgärden inhämtats varslade SAV den 24 februari om lockout av ca 3 000 officerare (utöver de ca 1 000 andra SR-medlemmar, som redan var lockoutade). Dessa hade valts så att åtgärden ej skulle bedömas allvarligt påverka den omedelbara beredskapen. Varslet om lockout av officerarna skulle utlösas den 4 mars. Reaktionerna såväl inom, som inte minst utom landet där man förundrades över att en regering kunde lockouta sin egen officerskår, föranledde den tillsatta medlingskommissionen att den 2 mars uppmana parterna att skjuta upp de konfliktåtgärder som ännu ej utlöstes. Konflikten behandlades också i riksdagen. Den löstes genom att regeringen föreslog riksdagen en fullmaktslag den 10 mars (Prop. 1971:50), vilken riksdagen antog på följande dag. Lagen gav regeringen rätt att för en tid av sex veckor frysa ned stridsåtgärder som hotade väsentliga medborgarintressen. Se uppsats av fil. kand. i historia Mikael Nyhlén i ”Facklig verksamhet för officerarna”, *Statens Försvarshistoriska Museer skrift*, 4/2001.

planerade besöket av ordförande för den amerikanska militärledningen, Joint Chiefs of Staff, amiral T.H. Moorer, den 21–23 maj, hade ställts in. Detta berodde enligt den amerikanske attachén på de uttalanden som gjorts av vissa ledande svenska politiker under förstamajdemonstrationerna. Bakgrunden till beslutet var, enligt svenska uppgifter, att Moorer, efter de gjorda uttalandena, hade kontaktat den amerikanske Sverigeambassadören Jerome Holland och rådfrågat huruvida ett besök var lämpligt vid denna tidpunkt. Han hade snabbt erhållit ett svar med rekommendationen om att resan borde ställas in. Holland hade också rått Moorer att poängtera de ovan nämnda orsakerna till de svenska myndigheterna och således inte skylla på något annat. Holland hade vidare, för att undvika missförstånd, meddelat Moorers beslut och orsakerna därtill direkt till chefen för Utrikesdepartementets politiska avdelning Wilhelm Wachtmeister.⁹⁵

Under sommaren 1972 kunde försvarsattachéavdelningen i Washington konstatera att förbindelserna med USA på försvarssidan var ”goda” och att resorna som genomförts under året ”i regel blivit mycket nyttiga och de svenska besökarna synnerligen väl bemötta.” Det fanns dock enligt källor i Pentagon två problem, nämligen tilltagande ”sabotagehandlingar” inom den svenska försvarsmakten samt den ”strejk” som genomförts vid I 3 i Örebro. Pentagon och den amerikanska militären såg dessa företeelser som ”symptom på ett högt utvecklat samhälles svagheter och känslighet mot primitiva störningar.” Materiellt bedömdes den svenska försvarsmaktens standard fortfarande som god, men hur var det med moralen, disciplinen och motståndskraften, undrade man.⁹⁶

I ett utkast till årsredogörelse för 1972 kunde försvarsattachéavdelningen därmed slå fast att förbindelserna med de amerikanska försvarsmyndigheterna under det gångna året hade varit fortsatt goda. En breddad kontakt hade skett mellan svenska och amerikanska marinen, inte minst genom besök i USA av chefen för marinen, viceamiralen Lundvall. Från amerikansk sida förelåg stort intresse för svensk krigsmaterielutveckling, särskilt hade de låga

⁹⁵ Skrivelse från Lundström till Geijer/Lindgren/Sjöberg, 1972-05-19, dnr. Hbr H104, Krigsarkivet, Fst/Sekt 2, Serie F2:1, Försvarsattachéarkiven, 1972, vol.19. Den amerikanska flygattachén, Morse, medgav dock i förtroende till chefen Fst/Sekt 2, Gösta Lundström att resan förmodligen hade ställts in ändå på grund av att Moorers närvaro krävdes i Washington med tanke på den förstående Nixon-resan till Moskva. Morse var dock noga med att påpeka att de svenska ”uttalandena *hade* gjorts och att dessa *hade* varit den direkta och verkliga orsaken till att resan inställdes.” (understrykningar i originalet)

⁹⁶ Skrivelse från Geijer till Lundström, 1972-12-05, dnr. Hbr nr H8 A, Krigsarkivet, Fst/Sekt 2, Serie F2:1, Försvarsattachéarkiven, 1972, vol. 19.

utvecklingskostnaderna uppmärksammats. Förtroendet för den svenska försvarspolitikens bedömdes som stabiliserat och oförändrat gott, vilket icke minst framkom vid försvarsstabschefens, generallöjtnant Westin, besök i juli 1972. De planerade besöken av amiralen Moorer och generalen J D Ryan, Chief of Air Force Staff, hade dock ställts in på grund av Vietnampolitiksrelaterade faktorer. Försvarsavdelningen bedömde emellertid att besöken, om de hade kommit till stånd, torde ha ”bidragit till ytterligare bättre förståelse för svensk försvarspolitik.”⁹⁷

I slutet av år 1972 gjordes också förberedelser för att ta emot en ny ambassadör i Washington efter den avgående Hubert de Besche. Den tilltänkte ersättaren, Yngve Möller, erhöll en genomgång av överbefälhavaren och försvarsstabschefen, rörande de militära delarna av hans nya befattning. Den sistnämnde poängterade för Möller att ”den synbara motsättningen” mellan de diplomatiska förbindelserna – mellan Utrikesdepartementet och State Department – som för det mesta var ansträngda, och de goda militära förbindelserna mellan den svenska respektive amerikanska försvarsmakten, verkligen inte var ett ”militärernas påhitt”. Att vidmakthålla och rent av utveckla dessa goda förbindelser var ett i hemlighet uttalat önskemål av våra ledande politiker, konstaterade försvarsstabschefen. Han nämnde vidare de svensk-amerikanska sekretessavtalen och andra liknande avtal med olika länder. Möller fick även en redogörelse av chefen för den militära underrättelsetjänsten rörande annexsamarbetet och något om underrättelseavdelningens arbetsätt.⁹⁸

De militära relationerna åren 1973–1974

Som tidigare redovisats fick Möller aldrig tillträda posten som ambassadör i den amerikanska huvudstaden på grund av de spänningar som uppstod efter statsminister Palmes juluttalande om bombningarna av Hanoi. Med tanke på reaktionen från amerikansk sida och inledande osäkerhet bland svenskarna om hur omfattande den amerikanska nedfrysning skulle bli kom rykten att spridas om att också de militära samarbetsavtalen skulle beröras. Överbefälhavaren och försvarsminister Sven Andersson sände, som nämnts,

⁹⁷ Ibid.

⁹⁸ Skrivelse från Lundström till Geijer, 1972-12-21, dnr. Hbr 236, Krigsarkivet, Fst/Sekt 2, Serie F2:1, Försvarsattachéarkiven, 1973, vol. 26.

förre försvarsattachén Carl Gustaf Ståhl i mars 1973 till Washington för överläggningar med ledande amerikanska militära företrädare.⁹⁹

Vid Ståhls samtal med generallöjtnant George M. Seignious, Director Joint Chiefs of Staff, (JCS), som från svensk sida förmodades ha förankrat sina utlåtanden med State Department, den civila ledningen inom försvarsdepartementet och med chefen för militärledningen, ordföranden i JCS, amiralen T.H. Moorer, framhöll Seignious att han ansåg det ”nödvändigt att företrädare för försvaret i USA och Sverige höll goda kontakter, även om samarbetet just nu måste ske på en lägre nivå.” Det rådde en ”upprörd stämning” i USA men om situationen fick ”lugna ner sig” borde förhållandet till Sverige kunna bli bättre igen. ”Vi måste nu avvakta och se tiden an”, konstaterade Seignious. I ett möte med Robert Basil, som svarade för det internationella tekniska samarbetet vid Pentagon, framkom att det fortlöpande tekniska datautbytet borde kunna fortgå som normalt även i denna speciella situation. Han avrådde dock svenskarna från att vid denna tidpunkt försöka anskaffa ny materiel av hemlig natur eftersom en sådan förfrågan med största sannolikhet inte skulle bifallas. Basil bedömde emellertid den rådande situationen som ”temporär”. Sammantaget fördes samtalen i en ”mycket vänskaplig atmosfär” och det var ”närmast med beklagan som de amerikanska representanterna konstaterade att vi icke länge kunde umgås och samarbeta som förr”. Man uttalade förhoppningar om att läget snart skulle förbättras, men ingen vågade säga när.¹⁰⁰

Kort efter detta samtal hade ägt rum rapporterade den svenske försvarsattachén sin bedömning till Stockholm, att den på president Nixons initiativ beslutade nedfrysningen av de svensk-amerikanska förbindelserna inte bara påverkade de politiska utan även de militära kontakterna. Det var känt – fast inte officiellt meddelat försvarsavdelningen – att besök på toppnivå inte fick förekomma. Besök av personer från överste 1.a graden (motsvarande) och uppåt måste godkännas av State Department och/eller Vita Huset. För att sådana besök skulle kunna godkännas måste särskilda skäl föreligga. Det militärtekniska samarbetet tycktes dock inte ha påverkats. Däremot torde möjligheterna att erhålla

⁹⁹ Samtal med Carl Gustaf Ståhl, 2002-06-03 och 2002-06-13, Säkerhetspolitiska utredningens arkiv.

¹⁰⁰ Chiffertelegram från Washington, 1973-03-04, dnr. 81:B 61, HP24/USA, doss. 31, UD:s arkiv.

klartecken för leveranser av ny materiel ha beskurits. USA:s militära ledning bedömdes vilja bibehålla ett gott samarbete med de svenska militära myndigheterna inte minst av tekniska skäl.¹⁰¹

Denna oro över de svensk-amerikanska militära relationernas framtid skulle snart avta och läget kom att stabiliseras. I vissa fall skulle till och med de militära relationerna öka i frekvens. I oktober 1973 konstaterade chefen för det amerikanska flygvapnets under rättelseavdelning, generalmajor George J. Keegan, i samtal med den svenska flygattachén i Washington, att de diplomatiska förhållandena snart skulle återställas till sitt normala tillstånd, givetvis under förutsättning att svenska regeringsföreträdare inte gjorde några nya kritiska angrepp på den amerikanska administrationen. Fram till denna normalisering skulle de militära relationerna vara ”businesslike” och präglas av återhållsamhet. Keegan varnade dock för ett alltför ambitiöst besöksprogram. Under maj-juni 1973 hade svenska besökare från försvarsgrenarna, forskningsinstitut, privata och delvis privata företag ”formligen skölj[t] över USA”. Keegan varnade för att om Nixon och Kissinger fick nys om denna intensiva reseverksamhet skulle de kanske sätta stopp för utbytet, speciellt som de troligen inte var helt införstådda med omfattningen av försvarssamarbetet och det värde, som en konsekvens därav, den amerikanska krigsmakten satte på förbindelserna med Sverige.¹⁰²

Marinchefen amiral Bengt Lundvall besökte på nytt USA år 1973 på inbjudan av sin amerikanske motsvarighet, amiralen Elmo Zumwalt II (Chief of Naval Operations, 1970–1974). Vid sitt samtal med amiral Zumwalt framhöll denne att han personligen genom sitt besök i Sverige år 1971 och av andra erhållit en klar och god bild av den svenska marinens förmåga. Han ansåg marinen vara tekniskt framstående men såg det som en brist att man saknade ett sjörobotsystem med lång räckvidd. Den amerikanske marinchefen menade att det var viktigt att den svenska marinen försågs med ett sådant system och han erbjöd Sverige möjligheten att före andra

¹⁰¹ PM angående de aktuella militära kontakterna USA – Sverige, skriven av Överste S. Geijer, 1973-03-06, dnr. Hbr nr H 3A, Krigsarkivet, Fst/Sekt 2, Serie F2:1, Försvarsattachéarkiven, 1973, vol. 26.

¹⁰² Skrivelse från Sjöberg till Lundström, 1973-10-15, dnr. Hbr H141, plus bilaga ”Relationerna Sverige/USA”, HP1/USA, doss. 267, UD:s arkiv. Diplomater vid den svenska ambassaden i Washington gjorde bedömningen att Keegan tenderade att överdriva de militära besökens frekvens och att man skulle ta hans uttalande ”med en nypa salt” på grund av hans vanligtvis ”direkta språkbruk”. Faktum kvarstår dock att Keegan återkom en gång till under hösten och återigen i mars 1974 i samma ärende och att det därmed får anses som föga troligt att han överdrivit och agerat oöverlagt. För Washington-ambassadens bedömning se Leifland till Wachtmeister, 1973-10-29, dnr. 334, ibid.

nationer anskaffa Harpoonsystemet, som då var under slututprovning. Detta var ett löfte, hade Zumwalt förklarat och Sverige var viktigare än andra nationer. ”Han satte oss i topp på listan”, enligt Lundvall, som bedömde att Harpoon möjligen skulle ha kunnat vara tillgänglig för svenska fartyg år 1978. Amiral Lundvall har senare förklarat att detta erbjudande kom spontant och överraskande och att han som CM aldrig hade begärt någonting från någon annan marinchef.¹⁰³

Amiral Lundvall, som vid sitt tillträdet som marinchef, av statsminister Palme fått uppmaningen ”Håll Dina goda kontakter med USA – det är av största betydelse!”, fick en nära och personlig relation till sin amerikanske kollega. Vid ett tillfälle hade Zumwalt berättat för Lundvall att Department of State till honom uttryckt oro för att ”Palme gravitated towards the Soviet Union”. Lundvall hade då försäkrat sin amerikanske kollega att så inte var fallet, men att man måste skilja på uttalanden som var avsedda för en inrikespolitisk målgrupp och sådana som hade ett säkerhetspolitiskt syfte.

Under den period då de svensk – amerikanska diplomatiska relationerna var kylslagna och amerikanerna förklarat att de inte ville ha besök på högre nivå än överste/kommendör hade amiral Zumwalt brevlades inbjudit den svenske marinchefen med maka samt ”en högre officer, om möjligt Bo Westin, med maka” att delta i ett möte med marinchefer i SEATO. Mot bakgrund av den amerikanska inställningen frågade Lundvall försvarsminister Sven Andersson hur han skulle ställa sig till Zumwalts invitation. Försvarsministerns svar var: ”Bra! Klart Du skall resa. Jag skall tala med Palme” och statsministern tillade senare: ”Ta med Westin också!”¹⁰⁴

Erbjudandet att Sverige skulle få köpa Harpoon med förtur resulterade, efter vederbörliga svenska beslut, i att förhandlingar upptogs med den amerikanska tillverkaren, och ett ”Letter of Intent” skrevs under. Mot slutet av Lundvalls tid som CM föreslog företrädare för den svenska robotindustrin att marinen i stället skulle utrustas med ett svensktillverkat sjörobotsystem, vilket då ännu inte var utvecklat. Försvarsminister Lars de Geer, liksom Lundvalls efterträdare som CM viceamiral Per Rudberg, såg fördelar med att i stället för Harpoon utveckla ett svenskt system.

¹⁰³ Utredningens samtal med Bengt Lundvall 2002-11-07 och Per Rudberg 2002-10-11, Säkerhetspolitiska utredningens arkiv.

¹⁰⁴ Ibid.

Reaktionen i USA på det svenska beslutet var sådan att amiral Rudberg måste resa över Atlanten och redovisa skälen för det svenska beslutet att avstå från Harpoon. Konkret innebar det att marinen fick ett sjörobotsystem med svensk profil, bl.a. genom en unik målsökare, men att ombeväpningen av tolv torpedbåtar till robotbåtar försenades. Först år 1987 var samtliga fartyg ombyggda och alla besättningar utbildade.

Amiral Zumwalts erbjudande kan ses som ett tydligt utslag för den betydelse man från amerikansk sida tillmätte det svenska försvaret. Det låg helt i linje med tidigare amerikanska ställningstaganden i frågor om anskaffning av kvalificerad försvarsmateriel. Statsminister Palmes och försvarsminister Anderssons ställningstaganden visade också hur viktigt man från regeringen ansåg det vara att Sverige bibehöll kontakterna med USA.¹⁰⁵

I mars 1974, när de diplomatiska förbindelserna så sakteligen blivit etablerade igen berördes ännu en gång den intensiva reseverksamheten länderna emellan. Nämnde Keegan förklarade att ”anhopningen av resenärer under viss kort tidsrymd” innebar risker och han nämnde återigen som exempel perioden maj–juni 1973. Keegan gjorde bedömningen att det var viktigt att undvika politiska ingripanden från Vita Huset och State Department eftersom han bedömde att den professionella kontakten mellan Sveriges och USA:s försvarsmakter var för värdefull för att man skulle riskera något på grund av politiska konflikter. Han hoppades därför avslutningsvis att resornas fördelning i tiden samt deras inriktning skulle styras lite bättre av svenskarna i framtiden och att hans varningsord skulle beaktas. Men han konstaterade att om anhopningarna vid något tillfälle inte gick att undvika, skulle resorna genomföras ändå eftersom de var av stor vikt för USA.¹⁰⁶

Keegan tog också upp ett annat problem som man diskuterat i Pentagon rörande Sverige. I samband med en diskussion om utbyte av besök på försvarsgrenschefsnivå med Sverige hade observerats att en amerikansk general/amiral av svenskarna tycktes ”matchas” mot en sovjetrisk motsvarighet – exempelvis Moorer kontra Gretchko. Detta hade man i Pentagon tolkat som ett utrikespolitiskt spel från Sveriges sida i syfte att för omvärlden uppvisa hur neutrala [impartial] vi var. Pentagon var enligt Keegan inte intresserat av att utgöra en bricka i ett sådant spel och denna

¹⁰⁵ Ibid.

¹⁰⁶ Skrivelse från Sjöberg till Lundström, 1974-03-20, dnr. Hbr H 181, Krigsarkivet, Fst/Sekt 2, Serie F2:1, Försvarsattachéarkiven, 1974, vol. 35.

inställning kunde på sikt resultera i att USA blev mer restriktivt i vad gällde militära toppbesök. Emellertid, fortsatte amerikanen, hade man inget emot mer informella kontakter försvarsgrenschefer emellan, där två höga militärer utbytte åsikter och förtroenden. Sådant vore enbart ägnat att gagna de svensk-amerikanska förbindelserna och borde därmed eftersträvas, menade Keegan. Utbyten på detta sätt, noterade han, behövde inte relateras till utrikespolitiskt agerande på sätt som de tidigare behandlade.¹⁰⁷

I slutskedet av nedfrysningsperioden som inletts efter Palmes juluttalande upprättades inom Utrikesdepartementets politiska avdelning en promemoria som underlag för en då pågående studie inom departementet av de svensk-amerikanska relationerna under ledning av ambassadören Kaj Björk. I promemorian noterades, att "trots väsentliga skillnader i säkerhetspolitiska mål och medel så är den till neutralitet i krig syftande väpnade och alliansfria svenska säkerhetspolitiken sedan länge väl förenlig med Förenta Staternas intresse för bibehållen eller ökad militär stabilitet i Nordeuropa." Detta hade resulterat i för Sverige gynnsamma möjligheter att köpa avancerad militärmateriel från USA, vilket varit speciellt viktigt inom vissa området, främst rörande missiler m.m. Trots denna samsyn i de övergripande säkerhetspolitiska frågorna fanns naturligtvis områden där vissa intresseskillnader förelåg. Exempel på detta var vissa aspekter av nedrustningsfrågan och hur krigets lagar skulle tolkas. Björk konstaterade också att orsaken till dessa åsiktskillnader troligen var betingad av det faktum att USA var en "avspänningssökande supermakt" medan Sverige intog en ställning som "fredsivrande småstat". De säkerhetspolitiska relationerna länderna emellan ansågs dock inte ha påverkats av de försämrade diplomatiska förbindelserna.¹⁰⁸

Utredarens bedömningar

Det är knappast någon överdrift att konstatera att den svenska regeringens kritik av det amerikanska militära engagemanget i Sydostasien utsatte de svensk-amerikanska förbindelserna för betydande påfrestningar. Relationerna torde inte någonsin under båda ländernas gemensamma historia ha varit så ansträngda som under perioden runt decennieskiftet mellan sextio- och sjuttioalet.

¹⁰⁷ Ibid.

¹⁰⁸ Promemoria av Ulf Ericsson, 1973-12-21, HP24/USA, doss. 31, UD:s arkiv.

Något mildrades effekterna av den diplomatiska konfrontationen av att utgångsläget när dispyten bröt ut präglades av en tydlig amerikansk uppskattning av den svenska neutralitets- och försvarspolitikens bidrag till strategisk stabilitet i Norden. Till detta kom i vad avsåg specifikt Vietnamfrågan, den good-will som skapats genom den svenska diplomatiska aktiviteten med syfte att öppna upp en förhandlingskanal mellan Hanoi och Washington, ett projekt som fick det amerikanska kodnamnet Aspen. Visserligen kröntes Aspenprojektet lika litet som andra initiativ av liknande art vid denna tidpunkt med framgång, men detta var ingalunda uttryck för brister i projektet utan snarare en konsekvens av Hanois orubbliga hållning i förening med amerikansk ambivalens.

Att Vietnamfrågan ledde till politiska slitningar mellan två normalt mot varandra så vänskapligt inställda stater var en konsekvens av två diametralt motsatta synsätt på de grundläggande elementen om konflikten och de lokala krafter som där exponerades. För Sveriges del såg man utvecklingen i Vietnam som en pusselbit i en av nittonhundratalets stora politiska och sociala rörelser – den koloniala frigörelsen efter andra världskriget. Det vietnamesiska upproret mot kolonialmakten Frankrike hade lett till ett franskt nederlag som bekräftades med Genèveöverenskommelsen år 1954 och Vietnams delning. Den återupptagna konflikten mellan nord- och syd i Vietnam liksom FNL-influensen i syd under 1960-talet sågs i Sverige som blott en parallell till frigörelsen från koloniala system som samtidigt skedde i Afrika. I Sverige var stödet till den koloniala frigörelsen långt ifrån ett isolerat socialdemokratiskt projekt. Pådrivande var frisinna och liberala krafter – de förra inte minst på grund av anknytningen till den mångfacetterade missionsrörelsen – medan socialdemokraterna kom relativt sent in i bilden, främst då genom det socialdemokratiska studentförbundet och sådana unga ledare som Olof Palme och, efterhand, Ingvar Carlsson. Den stora konkreta politiska manifestationen i Sverige för detta synsätt blev biståndspropositionen (nr. 100) från år 1962 där det ambitiösa målet blev att en procent av BNP skulle anslås som bistånd till utvecklingsländer.

Förenta staterna, ett land skapat ur en kolonial frigörelsekamp, var långtifrån främmande för att sympatisera med och främja den koloniala frigörelsen. Man hade efter andra världskrigets slut vägrat att stödja sin gamla allierade Storbritanniens försök att återupprätta sitt världsvida kolonialvälde, motsatt sig det franska kriget i Algeriet och överhuvudtaget pressat de stora kolonialmakterna

Storbritannien, Frankrike och Nederländerna att avveckla sina kolonialstyren. Dessa överväganden hade emellertid efterhand kommit i skuggan av det som amerikanerna bedömde som en global kommunistisk expansion. Den kommunistiska regimen i Hanoi var en aktör i detta större politiska spel som styrdes av dominoteorin. Denna innebar att det provästliga Sydvietnam kunde betraktas som en dominobricka vilken, om den föll genom ett kommunistiskt övertagande, i sin tur skulle innebära att nästa dominobrickor, Kambodja, Laos eller Thailand skulle falla. Och bakom detta spel stod kommunistregimerna i Moskva och Peking. Det var svårt för amerikanerna att förstå, att svenskarna, vars säkerhetspolitiska hotbild dominerades av Sovjetunionen, inte delade dessa ideologiska och strategiska övervägandena.

Ytterligare irritationsmoment mellan Förenta Staterna och Sverige skulle komma att uppstå under 1970- och 80-talet runt svenskt stöd till nationella befrielseörelsen i Afrika, varav flera definerade sig som socialistiska i någon form (Afrikasocialismen). Det kan vara av intresse i sammanhanget att notera att den svenska Vietnamkritiken, och då i synnerhet Olof Palmes, efterhand kom att mer sällan referera till den antikoloniala aspekten och mer betona småstatsaspekten, där småstaterna sågs som offer i ett stormakts-spel (se avsnitt 5.4). Detta möjliggjorde en mer utrikespolitiskt balanserad hållning, även om den amerikanska irritationen knappast mildrades därav. Inte heller Palmes försäkran om svensk-amerikansk intressegemenskap i värnandet av demokratins ideal förefaller ha minskat misstänksamheten på politisk nivå.¹⁰⁹

Vad åter avser den svensk-amerikanska Vietnamdispyten är det emellertid tydligt att regeringarna på båda sidor sökte hålla de bilaterala militära förbindelserna utanför. Sålunda fanns något av en säkerhetspolitisk samsyn på den strategiska situationen i Nord-europa. Endast vid enstaka tillfällen spillde de politiska konflikterna över till de militära förbindelserna. Denna ambition att hålla isär de politiska och militära relationerna framgår tydligt av den dokumentation som kunnat redovisas ovan.

Den nedan i detalj redovisade problematiken runt leveransen av luftvärnsroboten Redeye var det viktigaste av de fåtal fall där den militära sidan av de bilaterala relationerna påverkades (avsnitt 4.4). Andra fall var de under flera år uteblivna amerikanska örlogsbesöken. Besökens politiska betydelse enligt svensk uppfattning

¹⁰⁹ Magnus Jerneck, "Olof Palme: en internationell propagandist", i Bo Huldt/Klaus Misgeld (red.), *Socialdemokratin och den svenska utrikespolitiken* (UI, Stockholm, 1990), s. 121–142.

var att markera Östersjön som ett internationellt hav och inte, som Sovjetunionen sökte hävda, som ett innanhav och enbart angelägenhet för strandstaterna. Begränsningarna i det ömsesidiga militära besöksprogrammet avsåg hög militär nivå medan inga motsvarande begränsningar infördes på lägre nivå (överstegrad och under). Dessa periodvisa inskränkningar kan ifråga om försvarsmaterielsamarbete tolkas som att rutinmässiga genomföranden av kontrakterade eller överenskomna projekt kunde fortsätta ostörda medan nya eller större samarbetsprojekt tidigt skulle hållas på is.

En faktor som vidare kan ha bidragit till att effekterna på försvarsmaterielsamarbetet i allt väsentligt blev begränsade under Nixonadministrationen, var ambitionen att försöka begränsa utvecklingskostnaderna för vapensystem genom samverkan och kostnadsdelning med allierade och vänligt sinnade länder som t.ex. Sverige.

4.3 Det militärtekniska samarbetet med USA

Med den höga ambitionsnivån som karakteriserade det svenska försvaret och den svenska försvarspolitik, vars uppgift blev att understödja och ge trovärdighet åt den deklarerade neutralitetspolitiken samt att hejda och avvärja, eventuellt slå, en invasion från supermakten Sovjetunionen, var det nödvändigt att ge både kvantitet och kvalitet till det svenska försvaret. Även om Sverige kunde mönstra en stor armé skulle det uppenbarligen varit svårt att kvalitativt avbalansera de exempelvis nära dussinet divisioner som tillsammans fanns i Leningrads och det Baltiska militärområdet. För svensk del blev det därför naturligt att söka utrusta och organisera sina styrkor med så hög teknisk kvalitet som möjligt. I jämförelse med Sovjetunionen/Warszawapakten skulle en satsning på högkvalitativa vapensystem ge komparativa fördelar om givetvis ej överlägsenhet. Trots en i betydelsefulla avseenden avancerad försvarsindustri var det uppenbart att om det svenska försvaret skulle upprätthållas på en kvalitativt hög nivå, Sverige måste söka att från utlandet införskaffa avancerad militärteknologi. Förenta Staterna hade under efterkrigstiden, som den i särklass ledande militärindustriella makten, byggt upp en anseelig militärteknologisk kapacitet. Det blev för Sverige av betydande intresse att utveckla nära kontakter och samarbete med Förenta Staterna just ifråga om vapenutveckling och militärteknologi.

Samarbetet mellan supermakten USA och den nordeuropeiska randstaten Sverige är märkligt både till innehåll och omfattning med tanke på att Sverige med sin alliansfria status i många fall visade sig få tillgång till teknologi som undanhölls Natoallierade. Denna privilegierade ställning för Sverige vittnar om den höga teknologiska standard och kompetens som upprätthölls såväl inom Försvarets Forskningsanstalt och Försvarets Materielverk, som inom försvarets operativa delar. Men än viktigare torde ha varit den amerikanska bedömningen av Sveriges strategiska läge och betydelsen för stabilitet och säkerhet i Nordeuropa att den svenska neutralitetspolitiken lyckades. Detta framgår med tydlighet av 1962 års riktlinjedokument men bekräftas upprepade gånger under utredningsperioden. Sålunda tilläts inte den diplomatiska osämjan om den amerikanska Vietnam-politiken på något avgörande sätt störa försvarsmaterielsamarbetet. Att denna strategiska bedömning avsåg också samverkan på underrättelseområdet framgår av riktlinjedokumentet från år 1962. Av växande betydelse blev vidare ömsesidigheten i samverkan. Eftersom inte ens den mäktiga amerikanska försvarsindustrin kunde täcka alla teknologiska moment i utvecklingen av många system, som med tiden blev allt dyrare, växte det fram ett mått av arbetsfördelning av värde för båda sidor. Denna trend uppmuntrades särskilt av Nixonadministrationen som hade tillträtt år 1969, och som såg denna form av samverkan som en implementering av den s.k. Nixondoktrinen om samverkan och fördelning av ansvar med allierade och vänligt sinnade stater.

Som utredare har jag velat ge en särskild redovisning av det svensk-amerikanska samarbetet ifråga om militärtekniskt informationsutbyte, den s.k. "annexverksamheten", eftersom den skänker en belysning på Sveriges neutralitetspolitik, som till stora delar hittills varit okänd, men som måste betraktas som central i svensk säkerhetspolitik. Sverige hade militärtekniska samarbetsöverenskommelser med flera länder t.ex. Norge, Storbritannien och Schweiz, men samarbetet med USA var det överlägset största med något enskilt land under utredningsperioden. Det svensk-amerikanska militärtekniska samarbetet bedrevs med början år 1962 men i enlighet med mitt uppdrag redovisas särskilt verksamheten från år 1969.

4.3.1 Historisk bakgrund

Det militärtekniska samarbetet mellan Sverige och Förenta Staterna kan sägas ha initierats genom notväxling den 30 juni och den 1 juli 1952 (SÖ 1954:74). Överenskommelsen från år 1952, stipulerade de villkor med vilka Sverige fick tillstånd att köpa militär utrustning, materiel och tjänster från den amerikanska staten. Den svenska regeringen åtog sig i samband härmed bland annat att inte vidareexportera hemlig amerikansk utrustning utan USA:s medgivande samt att garantera säkerheten för den utrustning och information man tillhandahållit. Överenskommelsen innebar inledningsvis dock inte någon större ökning av krigsmaterielimporten från USA och inte heller fick Sverige tillgång till en större mängd hemlig information. Istället fortsatte Sverige att handla med främst Storbritannien men också med Frankrike. I slutet av 1950-talet ökade emellertid det svenska behovet av robotar samtidigt som Förenta Staterna blev alltmer välvilligt inställd till Sverige. Eftersom de svenska önskemålen bäst kunde tillgodoses av Förenta Staterna, som var världsledande på området, inleddes förhandlingar med amerikanska myndigheter som visade sig positiva till en sådan export. Redan från början var det ett krav från amerikansk sida att Sverige kunde ge ett tillfredsställande säkerhetsskydd för de känsliga högteknologiobjekten. Svenskarna initierade snabbt ett omfattande industriskydd som garanterade säkerheten hos de företag vilka väntades ta emot den amerikanska teknologin.¹¹⁰

I samband med detta och i syfte att utvidga överenskommelsen från år 1952 till att omfatta säkerhetsåtgärder för alla upplysningar, utrustning, materiel och tjänster av hemlig natur inom försvaret vilka var tänkta att överlåtas mellan länderna, skedde en ny ministeriell notväxling den 30 januari 1961 (SÖ 1961:51). Denna uppgörelse konkretiserades senare bland annat i ett hemligt underavtal benämnt Memorandum of Understanding Concerning Technical Information, daterat den 31 augusti 1962 (med tillägg den 6 november 1963), med målet att förenkla och effektivisera utbytet av teknisk information mellan de två ländernas försvarsmakter.¹¹¹ Två

¹¹⁰ Betänkande av Neutralitetspolitikkommisionen, *Om Kriget Kommit... Förberedelser för mottagande av militärt bistånd 1949-1969*, SOU 1994:11, s. 129–132.

¹¹¹ Ett exemplar av detta MOU från 31 augusti 1962 finns att tillgå i HP24/USA, doss. 28, UD:s arkiv. Se också kommentarer från den amerikanska arméattachen i Stockholm, överste Thomas C. Rohan, rörande avtalet och dess syfte. Notering av Thomas C. Rohan, 10 June 1963, med två bilagor "Memorandum of Understanding Concerning Technical Information" samt lista över arméannexen, daterad 7 June 1963, Records Relating to Swedish Affairs 1958–64, Lot File 67D75, Box 1, RG 59, NARA2. Rohan konstaterar att: "This document

andra underavtal tecknades också, ett hemligt sekretessavtal för hanteringen av informationen och ett öppet avtal om patenträtt och tillhörande frågor.¹¹² Nämnade överenskommelse rörande utbyte av teknisk information innehöll, likt kinesiska askar, i sin tur ett antal hemliga annex, Data Exchange Agreements (DEA), som utgjorde hårdvaran i samarbetet och i vilket man specificerade informationsutbyten inom diverse vapentekniska områden av intresse för de olika försvarsgrenarna i respektive länder, till exempel jaktrobotar till flygplan, luftvärnsmissiler, mörkersikten, torpeder, ammunition till artilleripjäser etc.¹¹³

Dessa annex, 17 till antalet i början av år 1970 (nio för armén, sex för flottan och två för flygvapnet), var i ständigt förvandling under 1960-, 70- och 80-talet där vissa annexområdet ibland ansågs onödiga och därmed avvecklades eller inkorporerades i andra annex, medan nya emellanåt tillkom när behov av samarbete på nya områden uppstod. Speciellt JA 37 Viggen och Stridsvagn S var föremål för stor aktivitet inom ramen för denna annexverksamhet.¹¹⁴ Avtalet från år 1962 blev början på ett alltmer omfattande samarbete på det militärtekniska området mellan Sverige och USA. Vårt land var utan tvekan den part som fick ut mest av forsknings- och materielsamarbetet, men amerikanerna värdesatte också samarbetet, från kommersiella och militärstrategiska utgångspunkter,

(MOU 1962) provides a means for simplifying and expediting the exchange of technical information between armed forces agencies in the two countries. Prior to the implementation of this memorandum it was necessary for the United States Armed Forces to go thru a very complicated process of administration to clear the release of classified technical information to Sweden. Each release had to be separately justified before the State – Defense Military Information Control Committee (SDMICC). You may recall that there was some government reluctance in Sweden to the Agreement because, it was argued, it was a secret international agreement. However, now that the Memorandum of Understanding is in operation, all the parties concerned appear to be quite happy. There is a direct flow of technical information now between armed forces agencies in the two countries in the specific areas covered by various Annexes to the basic Memorandum.”

¹¹² Memorandum to the Secretary from Kohler, undated, "Circular 175: Request for Authorization to Negotiate and sign Classified and Unclassified Agreements with Sweden for Interchange of Defense Information", Records Relating to Swedish Affairs 1958–64, Lot File 67D75, Box 1, RG 59, NARA 2.

¹¹³ Betänkande av Neutralitetspolitikkommissionen, *Om Kriget Kommit... Förberedelser för mottagande av militärt bistånd 1949–1969*, SOU 1994:11, s. 129–132. Se även kommissionens intervju med Ingemar Engman, 1992-12-16, Neutralitetspolitikkommissionens arkiv.

¹¹⁴ "Swedish Defense Establishment", Briefing material prepared for Ambassador Holland's arrival, Stockholm – April 1970, Records relating to Sweden 1957–75, Lot File 72 D 339, Box 3, National Archives 2. I detta dokument räknar man till sju marinannex medan man på den svenska sidan endast uppger sex stycken. Denna diskrepans kan förklaras med att ett av de svenska flygannexen hanteras av både USAF och USN på den amerikanska sidan. I Sverige räknar man alltså med totalt 17 annex i början av år 1970, medan man i USA anger 18 stycken.

vilket deras agerande i samband med den Vietnamrelaterade nedfrysningen av de diplomatiska relationerna länderna emellan i slutet av 1960-talet och början av 70-talet visade.¹¹⁵

4.3.2 Definitioner samt samarbetets struktur och funktion

Annexverksamheten är i huvudsak kopplad till krigsmateriel-frågorna och den militärtekniska information som erhöles genom utbytet med USA utgjorde ett viktigt led i det svenska försvarets materielutveckling. Annex- och materielsamarbete kan således sägas representera mjukvaran respektive hårdvaran i krigsmaterielsamarbetet med USA. Den tekniska information, både av hemlig och öppen karaktär, som utväxlades mellan parterna inom annexverksamheten utgjordes vanligtvis av militärteknisk information och data rörande krigsmateriel under utveckling, som underlag för av USA beviljad licenstillverkning i Sverige och i samband med modifieringar och vidareutveckling av redan införskaffade vapen och utrustning.

Själva noden i detta svensk-amerikanska militärtekniska informationsutbyte utgjordes av den svenska försvarsattachéavdelningen i Washington, som skötte förhandlingar mellan myndigheterna och förmedlingen av kontakter mellan projektofficerare, i de båda länderna. Varje annexområde hade sålunda minst en svensk och en amerikansk projektofficer (ibland även en biträdande projektofficer), vilka ansvarade för hanteringen av och arbetet med informationsutbytet i respektive länder, medan de svenska attachéerna i Washington agerade som mellanhänder. Projektofficerarna (med byråchef eller motsvarande som lägsta tjänstegrad) utsågs av respektive projektmyndighet vilket på den svenska sidan var Kungl. Armétygförvaltningen, KATF, Kungl. Marinförvaltningen, KMF eller Kungl. Flygförvaltningen, KFF (senare Försvarets Materielverk, FMV) och på den amerikanska, US Department of Defense (Office of the Director of Defense Research and Engineering). Dessa projektansvariga var också skyldiga att säkerställa att den från USA införskaffade informationen delgavs de myndigheter och institutioner som anmält sitt intresse för annexets ämnesområde

¹¹⁵ UD:s politiska avdelning värderade den svenska respektive amerikanska nyttan av samarbetet till 70/30 i svensk favör. Se promemoria av Håkan Wilkens, 1973-02-28, "Det militära samarbetet Sverige-USA", HP24/USA, doss. 31, UD:s arkiv.

samt att underrättelsemyndigheten vid Försvarshögkvarteret blev underrättad om inkomna upplysningar.¹¹⁶

Ämnena för respektive annexområde initierades på förslag från endera parten, vanligtvis från de olika projektmyndigheterna men även från andra berörda institutioner. Vid handläggningen av förslag till nya annex skulle projektmyndigheten "samråda med andra eventuellt berörda myndigheter och institutioner inom försvaret." I överläggningar med andra myndigheter skulle även projektmyndigheten göra en sekretessbedömning av annexförslaget, "varvid i tveksamma fall Försvarsstabens inrikesavdelnings utlåtande [skulle] inhämtas." Ärenden rörande förslag om annex av icke hemlig natur skulle föreläggas ÖB för dennes ställningstagande medan förslag av hemlig karaktär skulle underställas försvarsministern och insändas via ÖB med dennes yttrande.¹¹⁷

Efter slutförda förhandlingar och när ett definitivt förslag till annex fanns att tillgå skulle detta, innan det undertecknades av den svenska parten ånyo underställas ÖB i de fall när ärendet var av icke hemlig natur, alternativt av försvarsministern via ÖB om innehållet var hemligt. Sedan ett annex godkänts av bägge parter var det tänkt att all kommunikation inom ramen för annexet skulle ske direkt mellan myndigheter, institutioner etc. som angivits i annexet samt behöriga befattningshavare, men dock alltid via vederbörande projektofficerare och berörd försvarsattaché i Washington. Studiebesök inom ramen för ett annex kunde ske efter framställning från ansvarig projektofficer och via försvarsattachén till berörd myndighet. Varje ansvarig projektofficer¹¹⁸ genomförde vanligtvis en resa per år för att besöka kollegor i det motsatta landet, resor som inte sällan gjordes i större sällskap och ofta inkluderade besök vid olika militära forskningscentra, försvarsindustrier och försvarsanläggningar. Svenskarna hade genomgående en högre resefrekvens än sina amerikanska kollegor, vilket

¹¹⁶ Promemoria undertecknad av C Fst C-E Almgren och Bo Westin på uppdrag av ÖB, 1962-11-06, "Föreskrifter med anledning av Överenskommelsen mellan USA och Sverige rörande teknisk information ('Memorandum of Understanding')" med fem stycken bilagor, dnr. H810, HP24/USA, doss. 28, UD:s arkiv.

¹¹⁷ Ibid.

¹¹⁸ Varje annex, eller samarbetsområde, hade en (teknisk) projektofficer från vardera land med huvudansvar för sitt område av informationsutbytet inom ramen för avtalet Memorandum of Understanding concerning Technical Information, 31 Augusti 1962. Sådana tjänstemän kunde internt beskriva sin funktion som tex. US TPO DEA-S-62-2(A), vilket betydde United States technical project officer, Data Exchange Agreement, Sweden, 1962, andra arméannexet (armed combat vehicles). För marinen användes koden (M) och för flygvapnet (AF).

också reflekterade det faktum att Sverige som regel köpte betydligt mer försvarsmaterial från USA än det omvända förhållandet.¹¹⁹

Vidare fanns särskilda bestämmelser rörande sekretessen vid förmedlingen av teknisk information mellan länderna knutet till avtalet från augusti 1962. Den allmänna principen var att erhållen information inte fick delges till utomstående, annat än då detta var "önskvärt eller erforderligt ur krigsmaktens synpunkt." Vad gällde överlämning av svensk information till amerikanska myndigheter var principen att projektofficeren, sedan ett annex godkänts, fick överlämna sådan information som föll inom ramen för i "vederbörligt annex fastställt ämnesområde" såtillvida inte inskränkningar fastställts redan vid beslutet om annexförslagets handläggning. Vid motpartens studiebesök var praxis att projektmyndigheten ansvarade för säkerhetstjänsten.¹²⁰ År 1981 genomfördes en revidering och modernisering av denna sekretessöverenskommelse, efter initiativ från amerikansk sida.¹²¹

4.3.3 Operativa aspekter på det militärtekniska informationsutbytet under perioden 1962–1989

Annexverksamheten började sakta byggas upp efter 1962 års avtal och verksamheten var på många områden inledningsvis något begränsad i jämförelse med den senare utvecklingen under 1970- och 80-talet. Armésidan var den av de svenska försvarsgrenarna som i början var den drivande kraften för informationsutbyte med amerikanerna, även om flygvapnet snabbt blev den försvarsgren som fick ut mest av samarbetet med USA. I början av september 1964 framfördes emellertid ett antal kritiska synpunkter av chefen för Försvarsdepartementets Kommandoexpedition, konteramiralen H. Henning. I en lägesbedömning av annexsamarbetet utifrån de erfarenheter som erhållits under de knappa två år som informationsutbytet pågått konstaterades att det var ett "vitalt svenskt intresse" att Sverige fick möjlighet att från utlandet (i detta fall

¹¹⁹ Promemoria undertecknad av C Fst C-E Almgren och Bo Westin på uppdrag av ÖB, 1962-11-06, "Föreskrifter med anledning av Överenskommelsen mellan USA och Sverige rörande teknisk information ('Memorandum of Understanding')" med fem stycken bilagor, dnr. H810; HP24/USA, doss. 28, UD:s arkiv.

¹²⁰ Ibid.

¹²¹ Det första sekretessavtalet skrevs under den 7 augusti 1961 mellan DoD och Flygförvaltningen. Diskussioner rörande revidering av denna text se PM av Sven Hirdman, 1980-10-30, "Sekretesskyddssamarbete med USA", plus sju stycken bilagor, HP24/USA, doss. 39, UD:s arkiv.

USA) införskaffa sådan modern materiel som svårigen kunde framställas inom landet p.g.a. höga kostnader etc. Viktigt var också att erhålla sådana informationer som kunde ligga till grund för eventuella materielanskaffningar, licenstillverkning m.m. Annexmodellen i sig var dock inget "odelat" svenskt intresse, menade man, emedan flera skäl talade emot de speciella kontrakt som skapats på åtskilliga militära materielområden. Annexförfarandet hade stimulerat till en mängd förslag om nya samarbetsområden, så många att situationen hade varit svår att överblicka, menade Henning. En påbjuden restriktivitet hade dock resulterat i att antalet förslag till nya annex drastiskt minskat och nu endast utgjordes av ett enda, ett starkt prioriterat och omfattande annex om flygplanssystemet 37, dvs. Viggen.¹²²

Vid denna tid fanns tolv annex undertecknade¹²³ medan det totala antalet annex (inklusive de olika förslag till annex som var under beredning) var 23 till antalet. Tillsammans med de ytterligare nio annex som flygförvaltningen nu tänkte föreslå de amerikanska myndigheterna skulle det totala antalet alltså kunna stiga till 32 stycken. På inrådan från ÖB i mitten av juni 1964 hade samtliga berörda myndigheter inkommit med bedömningar av det utfall som hittills varit på de olika samarbetsområdena. På armésidan hade utbytet mellan länderna tidigare skett på en ungefärlig 50–50 basis, men dessa uppgifter hade nu tvingats revideras i de senaste rapporterna. På den marina sidan hade det varit "mer givande än mottagande". Vad som främst hade förändrats under den senaste tiden var att informationsutbytet hamnat i förgrunden, snarare än annex relaterade till inköp av viktig militär materiel, utrustning och tjänster.¹²⁴

Kommandoexpeditionens chef kunde vidare konstatera att även om det var viktigt för Sverige att erhålla modern krigsmateriel från USA så var frågan i vilken utsträckning och i vilken omfattning

¹²² PM rörande "annex"-läget, från FKE/M, 1964-09-01, HP24/USA, doss. 28, UD:s arkiv. Rörande armésidans aktiva deltagande i skapandet av 1962 års avtal se samtal med Carl Gustaf Regårdh, 2002-06-26, Säkerhetspolitiska utredningens arkiv.

¹²³ Dessa tolv var som följer: 1) Elektromagnetiska vågors utbredning i atmosfären; 2) stridsfordonsutvecklingen; 3) motorer för militära fordon; 4) pansarvärnsammunition och skydd mot dessa; 5) luftvärnsmateriel för arméstridskrafter; 6) materiel för skydd mot kemisk, biologisk och radiologisk krigföring; 7) materiel för spaning och stridsfältövervakning; 8) sambandsmateriel m.m.; 9) torpeder mot ubåtar och övervattensfartyg; 10) snabbgående motortorpedbåtar/motorkanonbåtar; 11) bränsleceller; samt 12) flygplanssystem 37. Av dessa var de åtta första på armésidan, de tre nästkommande på den marina sidan och den sistnämnda, mycket omfattande, på flygsidan.

¹²⁴ PM rörande "annex"-läget, författat av FKE/M, 1964-09-01, HP24/USA, doss. 28, UD:s arkiv.

annexverksamheten kunde tillåtas med hänsyn till den svenska alliansfriheten. Två faktorer var väsentliga i detta sammanhang, nämligen "kontraktbundenheten" mellan svenska och amerikanska myndigheter samt utlämnande av sekretessbelagda uppgifter inom det militära området, vilket tenderade att öka i och med att antalet annex blev allt större. Den omfattande annexverksamheten fick också till följd att den svenska försvarsmakten lämnade ut allt mer av sin faktiska militära standard i fråga om materiel, utveckling etc. Det täta kontaktutbytet med amerikanska företrädare tydde ju faktiskt på att man funnit mycket av intresse i vårt land. Kommandoexpeditionen rekommenderade därför återhållsamhet rörande nya svenska initiativ till ytterligare annexområden. Svenska förslag skulle istället koncentreras kring det som "ur krigsmaktens synpunkt är särskilt betydelsefullt att erhålla just från USA." Denna återhållsamhet gällde även svensk acceptans av amerikanska förslag till nya annex. Amerikanska myndigheter hade ju vid flera tillfällen avvisat svenska förslag och denna möjlighet stod också Sverige till buds, menade Henning. Slutligen gjorde man bedömningen att också redan godkända och undertecknade annex skulle ses över och en värdering göras huruvida dessa annex var nödvändiga och om svenska intressen blivit tillgodosedda. Det borde även övervägas, menade chefen för Kommandoexpeditionen, om inte mindre betydelsefulla annex skulle sägas upp.¹²⁵

I en skrivelse från försvarsminister Sven Andersson till överbefälhavaren bekräftades dessa tankegångar och Andersson var noga med att påpeka att annexsamarbetet i princip borde inriktas på och begränsas till "sådant som med hänsyn till krigsmaktens effektivitet i stort är väsentligt att erhålla just från USA." Annexverksamheten borde också fokuseras, menade försvarsministern, på sådana förvärv av militär utrustning, materiel eller tjänster som avsågs i 1952 års överenskommelse mellan Sverige och USA, snarare än på samarbetsområden som huvudsakligen innefattade informationsutbyten utan direkt anknytning till eventuella materielinköp. Andersson gav därefter överbefälhavaren i uppdrag att göra en prioritering av de annex som föreslagits men ännu inte godkänts, samt också att färdigställa en prioritering av de redan godkända annexen. Denna prioritering skulle innehålla motiveringar, med hänsyn tagen till "arten och omfattningen av hemliga uppgifter som från svensk sida förutsattes utlämnas inom ramen för vederbörande

¹²⁵ Ibid.

annex.” Avslutningsvis beslutades att förslagen som för närvarande fanns hos Försvarsdepartementet skulle återremitteras till ÖB och att prioriteringarna genom ÖB:s försorg skulle redovisas årligen före den 1 november.¹²⁶

Detta principbeslut om en årlig prioritering av förslag till annex och en fokusering på materielsamarbeten snarare än rena informationsutbyten, bidrog till att annexverksamheten stramades åt och att många nya förslag på samarbetsområden drogs tillbaka. Om det funnits tolv godkända annexområden år 1964 men farhågor om att dessa skulle kunna öka till 32 stycken inom en nära framtid, blev utvecklingen i praktiken betydligt försiktigare och våren 1970 kunde antalet godkända annex räknas till 17 stycken under denna knappt sexåriga period.

Inför statsminister Olof Palmes privata besök till USA i juni 1970 begärde Utrikesdepartementet in information från Försvarstabens angående det svensk-amerikanska militärtekniska informationsutbytet. I ett antal promemorier sammanfattades dagsläget beträffande informationsutbytet. Promemorierna kompletterades slutligen med en informell redovisning för Palme genom försvarstabschefen Stig Synnergrens försorg. Enligt de bifogade dokumenten fanns vid denna tidpunkt i slutet av maj 1970, nio arméannex, sex marinannex och två flygannex. Bland de förslagna annexen, men ännu inte godkända, fanns vidare två arméannex, ett marinannex och två flygannex. Samarbetet bedömdes som värdefullt på flera områden inom armén, främst rörande stridsfordon, pansarvärnsvapen och ABC-skydd. På den marina sidan var aktiviteten begränsad med undantag för samarbetet avseende torpeder. Inom flyget var utbytet beträffande flygplan 37 Viggen omfattande och synnerligen givande medan samarbetet inom attackrobotområdet gav mindre resultat. Generellt gjordes bedömningen att samarbetet med amerikanerna tjänade svenska intressen och var värt att fortsätta.¹²⁷

Några år senare i samband med nedgraderingen av de svensk-amerikanska diplomatiska förbindelserna efter Palmes juluttalande i december 1972 fördes en del diskussioner rörande annexverksamheten och det värde som det antogs ha för Sverige. Vid ett utvärde-

¹²⁶ Promemoria från Sven Andersson och H. Henning till ÖB, 1964-10-13, ”Annex till Memorandum of Understanding concerning Technical Information”, dnr. H46, HP24/USA, doss. 28, UD:s arkiv.

¹²⁷ Promemoria från Politiska avdelningen vid Utrikesdepartementet, 1970-05-25, ”Svensk-amerikanskt militärtekniskt informationsutbyte”, plus flera bilagor, HP24/USA, doss. 30, UD:s arkiv.

ringsmöte med representanter från FMV, Försvarsstaben, och medlemmar av studiegruppen för de svensk-amerikanska förbindelserna under ambassadören Kaj Björk, vid Utrikesdepartementet, konstaterade försvarssidans representanter att Sverige haft ”stor nytta” av den information och de materielanskaffningar som vårt försvar erhållit genom arrangemanget med USA. Detta gällde även det omvända förhållandet. Sverige var en av de få länder i världen, menade man, som hade något att erbjuda stormakten USA på det militärtekniska området. FMV gjorde bedömningen att 70 procent av den totala informationen i utbytet kom Sverige tillgodo medan resten gick till USA. Vidare konstaterades att de svenska materielanskaffningar som gjordes i utlandet (15 procent av den totala anskaffningen) till största delen skedde i USA och att landet var vår ”överlägset största leverantör” av krigsmateriel.¹²⁸

Den tekniska information samt de komponenter och färdiga utrustningar som Sverige erhållit genom samarbete med Förenta Staterna hade kunnat användas i vårt eget utvecklingsarbete och i våra egna försvarsprodukter. Man noterade att flygvapnet var den försvarsgren som tjänat mest på samarbetet. Utvecklingskostnaderna för Viggenprojektet hade kunnat bli tio gånger dyrare utan den amerikanska tekniska expertisen. Beträffande frågan om det svenska försvarets beroende av USA-samarbetet bedömdes att Sverige visserligen på kortare sikt var beroende av USA men att detta inte gällde på längre sikt – en sådan situation skulle ju hamna i motsättning till den svenska neutralitetspolitiken. Om samarbetet med USA skulle avbrytas, menade försvarets representanter, var det möjligt för Sverige att få denna information och materielkomponenterna från andra utländska källor, men detta skulle ”ta längre tid, bli väsentligt mycket dyrare och troligen resultera i sämre kvalitet än i dag”.¹²⁹

En trend som i början av 1970-talet verkade i riktning för ett fördjupat samarbete på det militärtekniska området var den ökade medvetenhet som fanns i det amerikanska försvarskomplexet om utvecklings- och materielkostnader samt ambitioner att för amerikansk del reducera dessa. En liknande tendens fanns inom den svenska försvarsmakten och här sammanföll de båda ländernas intressen på området. Samarbete med andra länder var för amerikanerna ett sätt att spara pengar. Sverige med sin, för ett litet

¹²⁸ Promemoria av Håkan Wilkens, 1973-02-28, ”Det militära samarbetet Sverige-USA”, HP24/USA, doss. 31, UD:s arkiv.

¹²⁹ Ibid.

land, synnerligen omfattande och moderna försvarsindustri med därtill hörande forskning, var en lämplig kandidat i sammanhanget. Detta gav fördelar för Sverige hos det amerikanska försvarsetablissemanget trots den svenska kritiken om USA:s Vietnamengagemang och verkade avhållande på tankar om eventuella sanktioner mot det militära samarbetet länderna emellan. Det amerikanska försvarsdepartementets forskningschef Dr. John S. Fosters besök i Sverige den 5–8 maj 1971 var viktigt i sammanhanget. Den amerikanska delegationen under ledning av Foster ansåg efteråt att besöket hade varit lyckat och att det svenska försvaret gjort ett gott intryck. Man var imponerad av såväl bredden som djupet av svensk försvarsteknisk utveckling och tyckte att det var ofattbart att ett land med bara 8 miljoner invånare kunde utveckla en sådan kapacitet på så många områden. Besöket fick som konsekvens ett påtagligt ökat intresse från amerikansk sida för fortsatt utbyte av teknologi.¹³⁰

I början av år 1976 lämnade försvarsavdelningen vid svenska ambassaden i Washington årsredovisning avseende 1975 och konstaterade rörande annexverksamheten att samtliga nio annex som svenska armén och US Army hade gemensamt varit ”mycket aktiva”. Sju annexresor hade företagits från Sverige till USA och ca 3–4 från USA till Sverige under år 1975. Dessa resor krävde i allmänhet speciella förberedelser. Den svenske biträdande arméattachén hade haft regelbunden kontakt med ungefär 15 projekt-officerare vid de amerikanska myndigheterna. På flygsidan ansågs verksamheten inom samtliga annex också vara ”mycket aktiva” och 16 resor företogs mellan Sverige och USA, medan endast fyra skedde från USA till Sverige. På samma sätt hade den biträdande flygattachén haft regelbunden kontakt med projekt-officerarna inom de flygvapenrelaterade annexen. På den marina sidan hade vissa områden varit ”så gott som vilande” medan andra var ”desto livligare”. Som exempel på de mer aktiva områdena kunde nämnas annexet om motmedel, vilket upprättats år 1975. Inom ubåtsannexet hade pågått ”ett konstant informationsutbyte, framför allt för närvarande vad gällde uppgifter om dykeri, bärgning och räddning”. Utbytet inom robotannexet kunde också förväntas ”öka avsevärt.” I samband med denna årliga genomgång beskrevs

¹³⁰ Skrivelse från Ståhl till Thunborg, 1971-05-21, dnr. Hbr nr H 7; Skrivelse från Ståhl till C Fst, 1971-12-10, dnr. H 010, Krigsarkivet, Fst/Sekt 2, Serie F2:1, Försvarsattachéarkiven, 1971, vol. 2. Se Anteckningar från samtal med Dr. Foster, 1972-01-05, HP24/USA, doss. 31, UD:s arkiv.

attachéavdelningens roll i informationsutbytet med USA och där konstaterades att i denna verksamhet skedde utväxling av skriftlig och muntlig information inom annexen, och kontakten med de amerikanska projektofficeraren. Här slogs fast att annexverksamheten utgjorde en ”mycket väsentlig del av försvarsavdelningens totala verksamhet” och var den ”viktigaste delen av det militärtekniska utbytet.”¹³¹

Från år 1977, i och med Carteradministrationens tillträde, vände den positiva trend som skapats i början av 1970-talet, rörande tillgången för svensk del på amerikanska militär högteknologi. De amerikanska myndigheterna intog från och med denna tid en, principiellt sett, mer restriktiv hållning beträffande export av teknologi och tillstånd för licenstillverkning. Detta fick också viss effekt på annexsamarbetet. Inspirationen till denna nya mer restriktiva hållning stod att finna i den s.k. Bucyrappporten¹³², en amerikansk utredning om USA:s policy och åtgärder för att förhindra att högteknologi fördes ut till östblocket och andra politiskt tveksamma länder. Tankarna i denna rapport hade på initiativ från Carter-administrationen börjat att implementeras inom State och DoD.

Ambitionen bakom den amerikanska rapporten var att söka bevara det amerikanska teknologiska försprånget beträffande forskning, utveckling och produktion av taktiska och strategiska vapen. En konsekvens av detta blev att även Natoländer alltmer sällan fick tillgång till tekniskt underlag vid licenstillverkning ”av i tjänst varande materiel.” De mest avancerade delarna utlämnades överhuvudtaget inte vilket även gällde information om materiel under utveckling. De amerikanska myndigheterna blev således allt mindre benägna att ge sina allierade och mot USA vänligt inställda stater, den modernaste krigsmaterielen utan föredrog att endast släppa äldre och mindre effektiv materiel och utrustning.¹³³ Dessa ökade svårigheter för Sverige på materielsidan och tillhörande informa-

¹³¹ Skrivelse från Geijer till C Fst/Att, 1976-02-25, dnr. H 145 A, plus fyra bilagor, Krigsarkivet, Fst/Sekt 2, Serie F2:1, Försvarsattachéarkiven, 1976, vol. 39.

¹³² Bucy-rapporten gick formellt under namnet, *An Analysis of Export Control of U.S. Technology. A DoD perspective. A report of the Defence Science Board Task Force.* (Chairman Mr J Free Busy Jr.) On export of U.S. Technology. Office of the Director of Defence Research and Engineering, Washington D.C. (4 February 1976).

¹³³ PM från generalmajor Sven-Olof Olin, 1977-12-02, ”Kortfattad rapport från CHF resa till USA, 1977-11-26-30”, bilaga till Chiffertelegram från Washington, 1977-12-01, dnr. 82:B 602, HP24/USA, doss. 36, UD:s arkiv. Se även Rapport från tjänsteresa av Sven-Olof Olin och Sven-Olof Hökborg, 1977-12-20, dnr. F:F H A7431:50/70, ibid.

tionsutbyte skulle nå sin kulmen under de första åren med Reagan-administrationen.

Ett problem för svensk del var att Bucyrappporten sökte jämställa neutrala länder med kommunistiska länder, trots att man tidigare från amerikansk sida snarare hade jämställt Sverige, mer eller mindre, med Natoländerna. Man kunde dock från svensk sida konstatera att detta inte påverkade försvarshögkvarteret Pentagon som år 1980 vid svenskt högnivåbesök framhöll att Sverige liksom Schweiz och Österrike inte skulle behandlas sämre än Natostaterna ifråga om tillgång till amerikansk teknologi. Detta bekräftades i de fall när svenska behov hade varit viktiga för den nordiska försvarsbalansen, samt i de fall när det svenska försvaret hade något att själva bidra med (militärtekniskt) som t.ex. i fallen med Draken- och Vigggen-projekten. En praktisk konsekvens på flygsidan av denna hårdare linje från amerikanska sida var möjligheten att få tillgång till jaktroboten Sidewinder 9L och information därom. Roboten ansågs inte vara svår att få köpa för Sverige eftersom leverans var planerad först till år 1986, men möjligheterna att tidigt få tillgång till data för en utvärdering av 9L i jämförelse med andra robotar (t.ex. Saabs projekt Rb 72-12) var minimala. Anledningen till detta var att denna robot var tänkt att användas som Natos "first line" IR-robot och man ville därför inte att dess starka och svaga sidor skulle läcka ut.¹³⁴

Under Carteradministrationen inträffar alltså ett intressant fenomen. Samtidigt som de svensk-amerikanska politiska relationerna blev allt bättre genom en växande samsyn i frågor som Sydafrikas apartheidpolitik och mänskliga rättigheter, så blev hanteringen av materiel- och annexfrågor mer komplicerad, utan att dock konkret leda till restriktioner. Parallellt med detta börjar också företrädare för svenska myndigheter peka på materielinköpen och det militärtekniska informationsutbytet med USA även innebar att ett beroendeförhållande uppstod. Det konstaterades nu att avtalen från åren 1952 och 1961 gjorde det möjligt för USA att i praktiken lägga sitt veto mot varje svensk vapenexportaffär som innehöll amerikansk materiel eller militärteknisk information grundad på amerikansk teknologi, t.ex. Viggensystemet. En annan paradox i sammanhanget var att samtidigt som man från svensk sida var mån om att få fortsatt tillgång till amerikansk teknologi på lika villkor som Natoländerna, befarade man att amerikanerna skulle säga så

¹³⁴ Ibid.

offentligt.¹³⁵ Här spelade vissa neutralitetspolitiska överväganden in.

Om man summerar den utveckling som skett inom annexverksamheten fram till början av 1980-talet sedan den påbörjades efter avtalets undertecknande år 1962 kan man konstatera att det sommaren 1964 fanns tolv annex. Fram till våren 1970 hade antalet utökats till 17, fördelade på nio arméannex, sex marinannex och två flygannex. En rask ökning skedde därefter under en tioårsperiod fram till början av år 1980 då det fanns 31 annex, fjorton på armésidan, tolv inom marinen och fem stycken inom flyget.¹³⁶ Parallellt med denna kvantitativa ökning vad gäller antalet annex skedde även under perioden en intensifiering av samarbetet inom flera annexområden men också en uppgradering av sekretessklassificeringen av den utbytta informationen. Detta var speciellt markant på den marina sidan, där svenskarna på 1960-talet oftast delgivit information av tämligen ringa värde. En mer detaljerad genomgång av annexsamarbetet och dess utveckling inom de olika försvarsgrenarna följer i avsnitt 7.1.

Även med beaktande av några förseningar och komplikationer i det svensk-amerikanska försvarstekniska samarbetet till följd av Carteradministrationens (1977–1980) försök att begränsa spridning av militärteknologi, utvecklades annexsamarbetet som framgick stadigt och väl från år 1962 fram till 1980. Emellertid drabbades denna samverkan därefter av ett allvarligt bakslag orsakat av Datasaabaffären (se avsnitt 4.7) som kom att skapa betydande svårigheter de närmast följande åren.

Problemen i samband med Datasaab berörde inledningsvis främst materielområdet på flygsidan, snarare än annexsamarbetet generellt eller övriga försvarsgrenar. På armésidan gjorde man i september år 1981 bedömningen att relationerna med US Army var fortsatt goda, dock med vissa smärre undantag. Från amerikansk sida hade man blivit mer noggrann med kriteriet "need to know" i informationsutbytet med Sverige, vilket lett till en ökad byråkratisering, samtidigt som det fanns en något mer restriktiv hållning i

¹³⁵ Se t.ex. PM av Leif Leifland, 1978-01-10, "Två friktionspunkter USA-Sverige", HP24/USA, doss. 36, UD:s arkiv; PM av Bo Johnson, 1978-04-06, "Svensk export av krigsmateriel med amerikanska komponenter", HP24/USA, doss. 37, UD:s arkiv; Wachtmeister till Leifland, 1980-04-07, dnr. 255, HP24/USA, doss. 38, UD:s arkiv; samt Leifland till Wachtmeister, 1980-04-23, ibid..

¹³⁶ För uppgifter rörande antalet annex i början av 1980 se bilaga "Militärtekniskt samarbete Sverige-USA", i PM av Sven Hirdman, 1980-10-30, "Sekretesskyddssamarbete med USA", samt sju stycken bilagor, HP24/USA, doss. 39, UD:s arkiv. Noteras bör att i november 1980 tillkom fyra nya marina annex.

överföringen av högteknologi (high technology). Vissa förseningar hade även inträffat rörande enstaka materielärenden (TOW Night Sight).¹³⁷

Strax efter försvarsminister Caspar Weinbergers Sverigebesök i slutet av oktober 1981 konstaterades från försvarsavdelningen i Washington att amerikanerna nu varken medgav köp eller licenser i de fall det rörde sig om högteknologisk materiel. Detta embargo ansågs vara temporärt och skulle upphöra när man nått en överenskommelse på säkerhetsområdet. En successiv förbättring för svensk del skedde också från sommaren 1982, när avtal om säkerhetsskydd (SÖ 1981:80) och skydd av dubbel tillämpningsteknologi, dvs. civil teknologi som kunde användas för militära ändamål, hade ingåtts mellan länderna.¹³⁸ Vad gällde annexsamarbetet var situationen något annorlunda. På svensk sida ansåg man att informationsutbytet gav stor utdelning och att det ibland var "vår räddning i 'frostiga tider'." Annexverksamheten bedömdes vidare som varande mer skyddad från amerikanskt godtycke och utpressning, till skillnad från t.ex. licenser för flygmotorer, i alla fall så länge Sverige hade något att ge dem i utbyte, vilket vanligtvis var fallet.¹³⁹ Det enda konkreta problemet var att initiativ till och undertecknande av nya annexavtal blev svåra att genomföra under de mest ansträngda perioderna i samband med Datasaabaffären.

I slutet av mars 1982 inkom försvarsavdelningen i Washington med en analys till FMV om läget på materiel och informationsidan. Förhandlingarna mellan Sverige och USA beträffande skyddet av dubbel tillämpningsteknologin hade dragit ut på tiden men närmade sig nu en lösning. På armésidan kunde man redan märka lättnader i restriktionerna för utbytet medan flygsidan fortfarande hade svårigheter. Representanter från US Army hade under hösten 1981 rekommenderat de svenska attachéerna att ligga lågt

¹³⁷ Skrivelse från Olsson till Ståhl, 1981-09-04, plus bilagor, A:P H A915:218/81; och Skrivelse från Olsson till Ståhl, 1981-09-24, A:P H A915:239/81, Krigsarkivet, Serie F1, FMV, 1981, vol. 30.

¹³⁸ I samband med Datasaab-affären år 1981 framförde USA en önskan om att det tidigare säkerhetsskyddsavtalet från år 1961 skulle uppdateras och kompletteras. Så skedde också den 23 december 1981, när en ny överenskommelse om sekretesskydd undertecknades (SÖ 1981:80). Därtill fogades även tillämpningsföreskrifter daterad den 16 februari 1982. Utöver dessa avtal träffade länderna, efter amerikanska påstötningar, en underhandsöverenskommelse som syftade till att skydda amerikansk dubbel tillämpningsteknologi (dual-use technology), dvs. civil teknologi som kunde användas för militära ändamål, från att läcka till öststatsländerna. En sådan uppgörelse, det s.k. FMV-arrangemanget, förhandlades fram i maj 1982, under ledning av Ulf Dinkelspiel. Promemoria av Sven Hirdman, "Svensk-amerikanska försvarsproblem", 1982-10-27, HP 24 V¹/USA, doss. 43, UD:s arkiv.

¹³⁹ Skrivelse från Olsson till Ståhl, 1981-10-30, plus bilaga, A:P H A915:258/81, Krigsarkivet, Serie F1, FMV, 1981, vol. 30.

med nya initiativ, men hade nu uppmanat svenskarna att börja agera igen.¹⁴⁰

Inför ett besök av den amerikanska biträdande arméministern till Sverige, konstaterade den biträdande svenska arméattachén i Washington i november 1983 att de problem som tidigare existerat till följd av Datasaab nu hade upphört.¹⁴¹ De säkerhetsavtal man kommit överens om under åren 1981 och 1982 fick som konsekvens att det militärtekniska informationsutbytet nu kunde återgå till normala förhållanden, ett tillstånd som varade under resten av den period som utredningen täcker. Två områden var speciellt prioriterade under denna senare tid nämligen utvecklingsarbetet med JAS-systemet och uppbyggnaden av den svenska ubåtsjaktkapaciteten. Mer härom i avsnitt 7.1.

Utredarens bedömningar

Som framgår ovan har annexsamarbetet med USA stadigt ökat under perioden, till att omfatta allt fler områden av gemensamt intresse för de båda försvarsmakterna. Avtalet mellan Sverige och USA har också fått stå som modell för svenskt militärtekniskt informationsutbyte med andra länder såsom exempelvis Storbritannien, Norge, Frankrike och Schweiz, för att bara nämna några. Denna samarbetsform har visat sig effektiv och framgångsrik, eftersom den eliminerar en stor del av det byråkratiska krångel som var förknippat med utlämnande av hemlig tekniska information, t.ex. i det tidiga samarbetet mellan Sverige och USA före år 1962. Varje utbyte av information skulle då godkännas från fall till fall medan annexverksamheten tillät ett fritt utbyte av information på specifika områden inom ramen för det av regeringen undertecknade avtalet. Utbytesverksamheten hanterades även på låg och ganska avgränsad nivå inom de båda ländernas militära förvaltningar och blev därmed decentraliserad och ofta mer effektiv.

Det är vidare uppenbart att annexverksamheten varit av stort intresse för den svenska försvarsmakten och att den sparat mycket pengar rörande främst utvecklingskostnader för egen materielutveckling. Den har även bidragit till en högre kvalitativ standard

¹⁴⁰ Skrivelse från Olsson till Ståhl, 1982-03-26, A:P H A915:73/82, Krigsarkivet, Serie F1, FMV, 1982, vol. 26.

¹⁴¹ Skrivelse från Lars Bjerde till Jan Anshelm, 1983-11-08, LEDNING H A915:92/83, FMV:s arkiv.

på de svenska försvarsprodukterna. Den svenska krigsmaterielen har således blivit både billigare och bättre. Ett problem var dock att det svenska beroendet av USA ökade i och med att samarbetet blev alltmer omfattande. I takt med att en allt större andel av den svenska försvarsmaterielen innehöll delar eller teknisk data från USA medförde detta i praktiken att den amerikanska regeringen också kunde lägga sitt veto beträffande svenska vapenexportaffärer till tredje land, en export som i sin tur var nödvändig för den svenska försvarsindustrins överlevnad. Exempel på detta fanns rörande försäljningen av Viggen, Robot 70 och annan materiel.

Även om innehållet i det militärtekniska samarbetet av uppenbara sekretesskäl inte kan redovisas helt bör den här lämnade beskrivningen – den första offentliggjorda – ge en god bild av hur omfattande, nära och förtroendefullt det svensk-amerikanska informationsutbytet ifråga om militärteknologi var under de två sista decennierna av det kalla kriget.

Det förhållande att Sverige på grund av sin neutralitetspolitik inte ansåg sig kunna bli medlem av Atlantpakten och Nato, hindrade inte den amerikanska krigsmakten från att med det svenska försvaret utbyta sådan klassificerad och hemlig militärteknisk information som man i vissa fall inte ens var beredd att dela med sig av till Natoallierade. Det är knappast helt en slump att annexverksamheten inleddes under samma period som det anmärkningsvärda riktlinjedokumentet från år 1962 (Guidelines for Policy and Operations - Sweden) utfärdades.

Detta militärtekniska informationsutbyte bör ses som ett av flera sätt att för amerikansk del implementera ambitionerna i riktlinjedokumentet. Ingenting i detta sammanhang tyder på att den svenska försvarsledningen hade någon kännedom om detta dokument. Tvärtom är det intressant att notera att man på sina håll inom försvarsmakten, åtminstone till en början, med hänsyn till alliansfriheten ifrågasatte både den kontraktsbundna karaktären av samarbetet och tendensen att i växande utsträckning till USA dela med sig av hemliga uppgifter ifråga om materiel utveckling etc. Detta föranledde regeringen att betona att informationsutbytet skulle koncentreras till områden som omfattade svenskt förvärv av militär utrustning, materiel eller tjänster. Vid senare utvärdering, år 1972, och i anslutning till arbetet inom studiegruppen i Utrikesdepartementet under ledning av ambassadören Kaj Björk, framhölls från krigsmaktens sida att Sverige i samarbetet fick avsevärt mer information om militärteknologi (70 procent av det totala informa-

tionsflödet) än vad USA fick. Omvänt kan man konstatera att USA exporterade betydligt mer krigsmateriel till Sverige än vad man importerade från svenska tillverkare och kommersiella intressen var därmed troligen en betydande drivkraft i det militärtekniska informationsutbytet.

Vid en samlad bedömning förefaller det emellertid som uppenbart att Sverige hade mycket att vinna på utbytet och att detta i många avseenden bidrog till att avsevärt förbättra det svenska försvarets kvalitet. I annat sammanhang i denna utredning skall närmare diskuteras hur neutralitetspolitikens trovärdighet påverkades av försvarsmaterielsamarbetet med Förenta Staterna, och då i synnerhet av det militärtekniska informationsutbytet. Här skall bara erinras om att i ena vågskålen skall läggas den omfattande förstärkningen av det svenska försvarets kvalitet och i den andra det omfattande beroendet av en stormakt som skapades genom försvarsmateriel och militärteknologisamarbetet och dess betydelse för trovärdigheten i neutralitetsavsikten.

Som en intressant historisk fotnot bör noteras att Sverige år 1971 avböjde den amerikanska inbjudan att medverka i det amerikanska försvarets stora projekt på telekommunikationsområdet och ifråga om databehandling. Som bekant blev det amerikanska försvarets utveckling av databehandlingen det som senare ledde bl.a. till Internet. I efterhand kan hävdas att detta svenska ställningstagande var Sveriges kanske största misstag under det kalla kriget.

4.4 Fallet med Redeye

Frågan om leveranser av den amerikanska luftvärnsroboten Redeye förtjänar en detaljerad beskrivning dels för att robotaffären uppenbarligen utgör ett fall där de diplomatisk-politiska påfrestningarna mellan Sverige och Förenta Staterna inverkar på det militära samarbetet, dels också för att primärmaterialet från amerikanska arkiv ger unik insyn i hur man på amerikansk sida i slutet av 1960-talet värderade det svenska försvarets kapacitet och den svenska säkerhetspolitikens roll i allmänhet. En intressant politisk sidobelysning är att den amerikanske utrikesministern i sitt meddelande i augusti 1968 till den amerikanske försvarsministern vägde in det kommande svenska valet i september 1968 i bedömningen av lämplig tidpunkt för tillkännagivandet av leveransstoppet.

I september 1967 beslutade den svenska regeringen om köp av det amerikanska luftvärnsrobotsystemet Redeye¹⁴², senare med svenska beteckningen Robot 69. Redeye var en bärbar luftvärnsrobot med för den tiden unika egenskaper och Sverige var det första land utanför USA att beställa detta vapensystem. Roboten var tänkt att förstärka den svenska arméns luftvärnskapacitet gentemot lågt flygande helikoptrar och lätta attackflygplan som opererade i nära samverkan med fientliga arméstridskrafter, vilket i slutet av 1960-talet ansågs utgöra ett allt större hot mot de svenska armébrigaderna. Den svenska försvarsmakten hade under en längre tid studerat och utvärderat ett flertal olika vapensystem, både svenska och utländska, kanoner såväl som robotar, men slutligen fastnat för detta amerikanska alternativ.¹⁴³

En kort tid efter det att vapenköpet mellan länderna hade godkänts inträffade två politiska händelser som kom att påverka relationerna mellan Sverige och USA. För det första anordnades i slutet av februari 1968 en Vietnamdemonstration i Stockholm, där Olof Palme hade fångats på bild, promenerande sida vid sida med Nordvietnams Moskvaambassadör. Palme hade även i anslutning till demonstrationen hållit ett tal som innehöll ett antal kritiska formuleringar rörande USA:s krigföring i Sydostasien. Den ame-

¹⁴² Robot 69 var ett bärbart enmansbetjänat vapen av engångstyp, som avfyrades från axeln. Roboten vägde 12,2 kg, var 125 cm långt och avsedd att sättas in mot mål upp till en höjd av 2 000 meter, med farter upp till 200 m/s (motsvarande 720 km/h). Den horisontella räckvidden var 4 000 meter. Redeyes målsökare, som utgjordes av en infraröd detektor, var tänkt att låsa på målets värmestrålning (jetstrålen, avgasrör, motorhölje etc.). Vapensystemet var vid denna tid världens enda målsökande luftvärnsrobot som kunde bäras och hanteras som ett gevär. De ryska motsvarigheterna var fem till sex gånger tyngre och vida underlägsna det amerikanska systemet. Den svenska försvarsmakten beställde totalt omkring 1080 stycken av Redeye, till ett pris av 44 miljoner svenska kronor. Se Rolf Lindelöf, "Luftvärnsrobotsystem 69", i Carl Herlitz (red.), *Luftvärnets historia* (Militärhistoriska förlaget, 1980), s. 194–203; Hughes to Farley, "Problem of REDEYE Sales to Sweden", 1968-03-25, Records relating to Sweden 1957-1975, Box 3, Lot File 72 D 339, National Archives 2; samt Paul Nitze to Dean Rusk, 1968-07-05, DEF SWE 1967-1969, Box 1625, Central Files, National Archives 2.

¹⁴³ Rolf Lindelöf, "Luftvärnsrobotsystem 69", i Carl Herlitz (red.), *Luftvärnets historia* (Militärhistoriska förlaget, 1980), s.194-203; och "Luftvärnsrobotsystemet Rb 69 (Redeye)", 1968-02-14, Kungliga Arméförvaltningen/ Vapenavdelningen/Robotkontoret, inhämtat från FMV Informationsavdelning, 2002-02-06. Den svenska armén började titta på Redeye år 1964 och skrev i september 1966 på ett kontrakt gällande tio stycken missiler för tränings- och utprovningssyften. I början av 1967 överlämnade också amerikanerna konstruktionsritningar på Redeye, som av misstag även innehöll ritningar på känslig infraröd teknologi. Ordern om inköp av cirka 1080 enheter gjordes senare, som nämnts ovan, i september 1967. Se Jane's Data Search, "General Dynamics FIM-43 Redeye low-altitude surface-to-air missile system", *Jane's Land-Based Air Defence 1997-1998*, date posted 15 april 1997, Internet-address: www.janes.com, inhämtat 2002-01-28; samt Hughes to Ingram, "Redeye Chronology", 1969-03-13, Records relating to Sweden 1957-1975, Box 2, Lot File 72 D 339, NARA2.

rikanska regeringen reagerade starkt negativt på denna handling av ett svenskt statsråd, och beslöt i protest att kalla hem sin ambassadör, William Heath för konsultationer i Washington.¹⁴⁴

Den andra händelsen var det svenska regeringsbeslutet i december 1967 att avskaffa den svenska anpassningen till det västliga teknikkontrollregelverket, Cocom, vilket pågått i hemlighet sedan år 1950. Detta beslut från svensk sida gällde visserligen endast teknik ämnad för civila varor, men kom att kasta en skugga också över handeln med sådana civila produkter vilka också kunde ha en militär användning, s.k. dubbeltillämpningsteknologi. Mot denna bakgrund började man från amerikanskt håll ifrågasätta lämpligheten i att sälja avancerad krigsmateriel till ett land som öppet sympatiserade med motståndarsidan i det krig man förde i Vietnam och som nu formellt inte heller såg sig tvingad att följa de amerikanska teknikexportreglerna, låt vara att det gällde civila varor.¹⁴⁵

Många amerikanska politiker och militärer såg faror i att de luftvärnsrobotar man sålt till Sverige skulle kunna hamna hos FNL-gerillan eller nordvietnameserna, vilket skulle utgöra ett dödligt hot mot amerikanska helikoptrar och flygplan i Vietnam. Redeye ansågs som det perfekta vapnet för olika gerilla- och terroristgrupper och fick under inga omständigheter komma i orätta händer. Vidare var man från försvarshögkvarteret Pentagons sida orolig för att fler länder i Europa och världen skulle bli intresserade av luftvärnsroboten om Sverige beviljades en order, vilket på sikt skulle öka risken för spridning och läckor. Som en följd av den breda översyn av svensk-amerikanska relationer som gjordes i samband med att ambassadören Heath hemkallades till Washington i mars 1968, (där även företrädare från DoD och den militära ledningen JCS deltog) igångsattes undersökningar tämligen omgående på flera håll inom den amerikanska administrationen för att utröna i vilken mån den svenska försvarsmakten var att lita på i hanteringen av denna luftvärnsrobot. Vidare utredde man vilka konsekvenser ett säljstopp skulle få för relationerna till Sverige och dess försvarsmakt, vilka följdverkningar en svensk order skulle få på andra hugade speku-

¹⁴⁴ För en allmän beskrivning av händelserna i februari 1968 se Yngve Möller, *Sverige och Vietnam-kriget: Ett unikt kapitel i svensk utrikespolitik* (Tiden, Stockholm, 1992), s. 114–126.

¹⁴⁵ För information om Sverige och västlig teknikexportkontroll i detta fall, se Mikael Holmström/Tom von Sivers, *Teknik som vapen: USAs Exportkontroll* (Ingenjörsläroverket, Stockholm, 1985), s. 41f. och 146f; samt Ulrika Mörth/Bengt Sundelius, *Interdependens, konflikt och säkerhetspolitik – Sverige och den amerikanska teknikexportkontrollen* (Nerenius & Santérus förlag, Stockholm, 1998), s. 102.

lanter inom Nato, samt om konsekvenserna av en eventuell spridning av information rörande Redeye.¹⁴⁶

Chefen för Bureau of Intelligence and Research vid State Department, Thomas L. Hughes, gjorde, efter inhämtande av underlag från Defense Intelligence Agency (DIA), den generella bedömningen att varken Folkrepubliken Kina eller Sovjetunionen var kapabel att tillverka en motsvarighet till Redeye inom de närmaste åren, även med hjälp av amerikanska data. Vidare skulle ett sådant vapen, i det fall det kunde framställas av nämnda stater, vara betydligt tyngre och mindre effektivt än det amerikanska originalet. Nordvietnam ansågs överhuvudtaget inte kompetent nog att tillverka en luftvärnsmissil av denna typ. På frågan huruvida tekniska data rörande Redeye redan fanns i omlopp utanför USA, konstaterade Hughes att missilens generella karaktär och förmåga var allmänt känt, medan de tekniska ritningarna och mer specifika egenskaper inte hade delgivits utomstående.¹⁴⁷ Den svenska försvarsmakten hade redan erhållit 13 luftvärnsrobotar av typen Redeye, av vilka tolv hittills hade använts för övningsskjutning, och han gjorde bedömningen att svenskarna hade tillräcklig teknisk kunskap och information för att tillverka egna liknande luftvärnsmissiler om man så skulle önska.¹⁴⁸

Vad gällde den svenska försvarsmaktens pålitlighet slog Hughes fast, bl.a. baserat på samtal med tidigare militärattachéer som tjänstgjort i Stockholm, att militären var pålitlig både politiskt sett och ur säkerhetssynpunkt. Vidare konstaterades att den svenska officerskåren var starkt anti-sovjetisk, anti-kommunistisk och provästlig. Vissa officerare, speciellt inom det svenska flygvapnet, ansåg till och med att Sverige borde ansluta sig till Nato. De övriga,

¹⁴⁶ Rörande översynen av svensk-amerikanska relationer under William Heaths konsultationer i Washington, se Ståhl till C Fst, 1968-05-21, dnr. H 810, Krigsarkivet, Fst/Sekt 2, Serie F2:1, Försvarsattachéarkiven, 1968, vol.23; och Heath to Killop, 26 April 1968, Records relating to Sweden 1957-1975, Box 2, Lot File 72 D 339, National Archives 2. De representanter från det amerikanska försvaret som fanns närvarande vid dessa överläggningar hade argumenterat för att de tekniska informationsavtalen (annexverksamheten) skulle lämnas utanför eventuella åtgärder gentemot den svenska regeringens och detta hade resulterat i att en mer återhållsam linje i förhållande till Sverige i alla fall tillfälligtvis hade avgått med segern. För Pentagons bedömningar av Redeye-affärens konsekvenser, se bl.a. McKillop to Heath, 7 May 1968, Records relating to Sweden 1957-1975, Box 2, Lot File 72 D 339, National Archives 2. Några fullständiga samtalsuppteckningar från dessa interna möten om Sverige har inte påträffats i amerikanska arkiv.

¹⁴⁷ Uppgifter har påträffats som motbevisar denna bedömning eftersom fullständiga konstruktionsritningar, inklusive den känsliga infraröda detektorn (delvis av misstag), delgetts svenskarna i början av 1967. Se Hughes to Ingram, "Redeye Chronology", 1969-03-13, Records relating to Sweden 1957-1975, Box 2, Lot File 72 D 339, National Archives 2.

¹⁴⁸ Hughes to Farley, "Problem of REDEYE Sales to Sweden", 1968-03-25, Records relating to Sweden 1957-1975, Box 3, Lot File 72 D 339, National Archives 2.

som stödde den rådande neutralitetspolitiken, gjorde detta av säkerhetspolitiska och militärstrategiska skäl och skilde sig inte från sina Natovänliga kollegor, vad gällde motvilja gentemot Sovjetunionen och den kommunistiska ideologin. Hughes konstaterade vidare att svenska officerare hade etablerat många informella kontakter med sina norska och danska kollegor, och svenska och norska militära enheter genomförde ofta militärövningar i varandras närhet, men på olika sidor landgränsen. Trots allmän värnplikt i svenska försvaret hade det militära ledarskapet följt en princip som exkluderade kommunister från att bli officerare och denna politik, ansåg författaren, hade varit lyckosam. Sverige hade en betydligt starkare militär tradition än sina nordiska grannar och alla icke-kommunistiska partier i landet hade stor respekt för överbefälhavaren och hans funktion. Hughes slog avslutningsvis fast att svenska officerare och regeringstjänstemän utan tvekan var att lita på, vad gällde bevarandet av hemlig information. Wennerström-affären, som var ett notabelt undantag, hade gjort att svenskarna blivit ännu bättre på att hantera säkerhetsfrågor av denna art. Kritiken mot USA:s Vietnampolitik trodde man inte hade påverkat pålitligheten bland svenska tjänstemän och garanterat inte bland svenska officerare. Ambassadör Heaths hemkallelse hade av svenska regeringsföreträdare bedömts som ett försök till utpressning. Att helt stoppa eller fördröja Redeyeaffären, noterade författaren avslutningsvis, skulle uppfattas på liknande sätt.¹⁴⁹

Även ambassadören Heath och hans stab tillfrågades i ärendet rörande försäljningen av de amerikanska luftvärnsmissilerna till Sverige. Heath fastslog i samråd med sina försvarsattachéer, att svenska anklagelser om bristande förtroende för Sveriges försvarsmakt skulle kunna uppkomma om den amerikanska regeringen beslutade sig för att stoppa försäljningen av Redeye till Sverige. Detta skulle troligen också resultera i "ett känsligt avbrott" i de amerikansk-svenska militära förbindelserna. De nära militära relationer, som utvecklats mellan länderna under de senaste 20 åren, gav "känslig information" från svenska källor om Warszawapaktens militära kapacitet menade Heath. Rörande möjligheterna att fördröja vidare leveranser av Redeye, gjordes bedömningen att försäljningen skulle kunna skjutas upp i högst ett år, om sådana ambitioner fanns, genom att skylla på förseningar i produktions- och administrationsprocessen. På frågan huruvida Sverige hade möjlig-

¹⁴⁹ Ibid.

het att själv tillverka en liknande missil, gavs det klara svaret ”ja”. Det var dock troligt att detta skulle bli en alltför dyr affär och äventyra inköpen och produktionen av Viggen, Stridsvagn S och uppgraderade Hawkmissiler. Vidare konstaterades att tolv redan hade levererats¹⁵⁰ varav tre hade varit bestyckade med skarpa strids-spetsar. För det fjärde, på frågan om ett säljstopp skulle kunna spilla över till den politiska sfären, gjordes bedömningen att så var möjligt. En aktion av detta slag skulle troligen utnyttjas av anti-amerikanska krafter för att skada USA, menade Heath, och detta gällde även kritiska socialdemokrater och liberaler på vänsterkanten. Slutligen, huruvida ett säljstopp skulle inverka menligt på det svenska försvarets kapacitet, ansåg man på den amerikanska ambassaden att så förmodligen till viss del skulle ske. En debatt om svensk-amerikansk krigmaterielsamarbete skulle med all sannolikhet ta vid och därmed riskera framtida vapenförsäljningar till Sverige. Vidare, om svenskarna nekades dessa vapen, noterade den amerikanska Stockholmsambassadören, skulle man antagligen köpa en liknande brittisk luftvärnsmissil istället. Många faktorer talade alltså, enligt Heath, emot en fördröjning eller ett stopp av affären.¹⁵¹

Den svenska beställningen av Redeye fortsatte under våren och försommaren att värderas på olika håll inom den amerikanska administrationen och svenskarnas försök att hålla tidsramen för leverans stötte snart på nya problem. En särskild underhållsstudie av luftvärnsmissilen som godkänts av US Army i en relativt snabb säkerhetsgranskning, blev under våren liggande hos State Department i sex veckor innan exportlicens, efter påstötningar från svensk sida, slutligen kunde beviljas den 13 maj 1968. Den amerikanska tveksamheten vad gällde export av Redeye, men även dess orsaker, började nu också läcka till svenska representanter i Washington, via ”absolut säkra källor” i Department of Defense och US Army Materiel Command. Den svenske arméattachén Carl Gustaf Ståhl kunde i sin rapportering hem till försvarsstabschefen tämligen omgående koppla denna attitydförändring vad gällde Redeye, till den kritik som svenska regeringsföreträdare den senaste tiden givit uttryck för i Vietnamfrågan, samt den oro som troligen fanns hos

¹⁵⁰ Uppgifterna rörande antalet Redeye-missiler som år 1968 redan levererats till Sverige varierar. Vissa uppger 12 stycken medan andra säger 13 stycken. Det exakta antalet torde dock sakna betydelse för denna diskussion.

¹⁵¹ Heath to McKillop, 20 May 1968, Records relating to Sweden 1957–1975, Box 2, Lot File 72 D 339, National Archives 2.

den amerikanska militären för att vapen av denna typ¹⁵², om vidare export inte stoppades, skulle kunna hamna i händerna på FNL-gerillan. Eftersom Sverige också var det enda land som hittills fått tillstånd att köpa Redeyesystemet, förutom en mindre order till Australien, ansågs det från amerikansk sida önskade exportstoppet vara främst riktat mot Sverige. Vad gällde underhållsstudien som fastnat i State Department hade, enligt Ståhls amerikanska källor, det slutliga frisläppandet skett först efter påstötningar från vissa tjänstemän och militärer inom Department of Defense och Department of the Army. Det tillfälliga ”Redeyeembargot” hade slutligen också visat sig vid en incident där en svensk besökare i USA från Kungliga Arméförvaltningen (senare FMV-A), under våren nekats tillträde till Fort Bliss, där vederbörande planerat att föra en diskussion om utgivning av böcker och reglementen för Redeye.¹⁵³

Det slutliga frisläppandet av ovan nämnda underhållsstudie visade trots allt att förespråkarna för en export till Sverige inom den amerikanska administrationen i alla fall för tillfället hade övertaget. Detta skulle dock snabbt förändras. I början av juli 1968 presenterade JCS sitt utlåtande rörande en försäljning av Redeye till Sverige, som utförts på begäran av Department of Defense. I sina rekommendationer föreslog man att Sveriges beviljade inköpsorder av amerikanska luftvärnsmissiler av typen Redeye skulle sägas upp [be cancelled], att ingen vidare export av detta vapensystem skulle genomföras under den tid som USA var involverat i Vietnamkonflikten, samt slutligen att ett speciellt undantag skulle göras i fallet Australien och att denna transaktion måste skötas diskret. Dessa rekommendationer var en bekräftelse på en tidigare begäran från generalen Westmoreland (fr.o.m. den 1 juli 1968 nyutnämnd till US Chief of US Army Staff) och från chefen för den amerikanska Stillaflottan om att stoppa exporten av Redeyesystemet för att undvika att dessa vapen kom i fiendens händer, något som skulle kunna hota lågt flygande plan och helikoptrar i Vietnam. Paul Nitze, Deputy Secretary of Defense, som tillskrev utrikesminister Dean Rusk i frågan om JCS:s

¹⁵² Vapensystem som förutom Redeye ansågs som ”känsliga” av den amerikanska regeringen var Chaparral, SAM-D och Night Vision Equipment. Således fanns en tyngdpunkt på luftvärnsvapen. Se Skrivelse från Ståhl till Edborg (FMV), ”Redeye – leveranser”, 1968-09-18, dnr. Hbr nr H 1, Krigsarkivet, Fst/Sekt 2, Serie F2:1, Försvarsattachéarkiven, 1968, Vol. 23.

¹⁵³ Ståhl till C Fst, 1968-05-21, dnr. H 810, Krigsarkivet, Fst/Sekt 2, Serie F2:1, Försvarsattachéarkiven, 1968, vol. 23.

rekommendationer, medgav att ett sådant beslut skulle innebära delikata politiska problem, men att nationens säkerhet i detta fall enligt Nitze, måste anses som viktigare än eventuella komplikationer i relationerna med Sverige.¹⁵⁴

I efterföljande svar några veckor senare från Rusk till Clark Clifford, den amerikanske försvarsministern, samtyckte den amerikanske utrikesministern till Pentagons rekommendationer vad gällde annullering av Redeyeaffären till Sverige. Rusk hade dock, efter konsultationer inom State Department och med ambassadör Heath i Stockholm, vissa förslag rörande formerna för hur detta ärende skulle hanteras i förhållande till svenskarna. Först rekommenderade han att ett tillkännagivande skulle skjutas fram, till efter det svenska riksdagsvalet som skulle äga rum den 15 september. För det andra ansåg Rusk, borde det ske via militära kanaler (DoD channels). Vidare hoppades han att orsakerna till säljstoppet skulle formuleras på så sätt att svenskarna inte fick intrycket att det var riktat endast mot dem, utan att försäljningen av Redeye skulle stoppas också till andra länder, med undantag av Australien som pressades av amerikanerna att slutföra sin affär bestående av ca 200 missiler innan den 15 september, dvs. innan svenskarna skulle underrättas. Slutligen föreslog han att amerikanska tjänstemän personligen skulle hantera frågan med australienska och svenska militärattachéer i Washington D.C. Det var således önskvärt att frågan sköttes informellt och inte kom till allmänhetens kännedom.¹⁵⁵

På svensk sida intensifierade man ansträngningarna för att få loss de kontrakterade luftvärnsrobotarna och amerikanernas tydliga önskan att stoppa affären ledde snart till att nya problem uppstod. I september 1967, då avtalet ursprungligen skrivits under, hade parterna bestämt att robotarna skulle levereras under perioden april–september 1969 och ambitionen från svenskarnas sida var nu därför att om möjligt tidigarelägga en stor del av denna överföring till Sverige. Men när den svenske arméattachén Carl-Gustaf Ståhl i september 1968 var på besök vid US Army Material Command i syfte att låna övningsversionen av Redeye, meddelades att frågan inte längre var ”förvaltningsteknisk utan politisk” och man hänvisade till det amerikanska försvarsdepartementet. Vid ett möte

¹⁵⁴ Nitze to Rusk, 5 July 1968, DEF SWE 1967–1969, Box 1625, Central Files, RG 59, National Archives 2.

¹⁵⁵ Rusk to Clifford, 3 August 1968, DEF SWE 1967–1969, Box 1625, Central Files, RG 59, National Archives 2.

den 25 september med representanter från DoD fick den svenske arméattachén beskedet att Redeyeaffären med Sverige var i fara och detta på grund av hänsyn till "national security". För tillfället kunde man dock inte redogöra för några detaljer. Ståhl framhöll för svensk del den "ytterst besvärande situation" som skulle uppstå för det svenska försvaret om ett sådant beslut verkställdes och i synnerhet vid en så känslig tidpunkt i det militärpolitiska läget i Europa (läs: invasionen av Tjeckoslovakien). Representanterna för DoD förklarade då att frågan fortfarande var under beredning och att några definitiva beslut om den slutgiltiga hanteringen ännu inte fastslagits. Ståhl lovade å sin sida att inte göra några nya framställningar som skulle kunna "störa en omprövning av beslutet" och att avvakta med sin rapportering till Stockholm ett antal veckor för att invänta utgången av denna beredningsprocess.¹⁵⁶

Några veckor senare, den 18 oktober, meddelade utrikesminister Rusk försvarsminister Clifford att deras båda staber nu internt hade enats om en procedur för att hantera frågan. DoD skulle enligt denna uppgörelse meddela den svenske militärattachén att försäljningen av Redeye hade ställts in, att detta formellt orsakats av att den amerikanska armén behövde alla befintliga missiler för eget behov, men att det informellt (on a classified basis) hade att göra med att försäljningen av Redeye hade blivit "militarily unacceptable" och att inga nya leveranser kunde ske så länge kriget i Sydostasien pågick. Svenskarna gavs därefter två alternativ: Att omgående avbryta affären utan kostnad för Sverige eller att förvara luftvärnsmissilerna i USA i väntan på att leverans kunde ske (until such time as delivery can be made). Den 24 oktober kallades Ståhl till ett sammanträde i DoD där man från amerikansk sida relativt detaljerat beskrev de beslut som tagits av regeringen och de alternativ som stod svenskarna till buds.¹⁵⁷

De amerikanska representanterna läste vid detta möte högt från brevet som Rusk skrivit till Clifford den 18 oktober klassificerat TOP SECRET, där man enligt Ståhl konstaterade att "beslutet att t.v. inte leverera Redeye sammanhänger helt med kriget i Vietnam och är inte riktat mot Sverige. Om vid tidpunkten då leverans enligt kontraktet skall påbörjas, krigshandlingar inte längre äger

¹⁵⁶ Skrivelse (KH) från A.att. till FMV-A, 1968-10-29, dnr. H810, HP 24/USA, UD:s Arkiv; och Washington to Stockholm, 27 September 1968, no. 246077, DEF SWE 1967-1969, Box 1625, Central Files, RG 59, National Archives 2. FMV informerades om Ståhls samtal med amerikanska företrädare redan i slutet av september.

¹⁵⁷ Rusk to Clifford, 18 October 1968; och Washington to Stockholm, 28 October 1968, nr. 262453, båda i DEF SWE 1967-1969, Box 1625, Central Files, RG 59, NARA 2.

rum i Vietnam, kommer leverans att äga rum utan dröjsmål. Om kriget alltjämt pågår som nu kommer amerikanska staten att utan kostnad för Sverige förrådsställa de svenska robotarna efterhand som de levereras från fabrik, beredd att på kort varsel överföra dem till Sverige.” I anslutning till detta gjordes också vissa andra klarlägganden, bland annat att det för tillfället var sannolikt att kriget i Vietnam troligen kommit till en lösning tills i april 1969 och att riskerna för att leveranserna skulle försenas ansågs vara små. Man tillade också att om situationen i Europa skulle försämrats i ett läge då robotarna var förrådsställda i USA, och Sverige ansåg sig behöva dem för att garantera sin försvarsberedskap, skulle man ”med all sannolikhet omedelbart” släppa dessa även om kriget i Vietnam pågick. Man avsåg vidare att ge General Dynamics tillstånd att överlämna de av svenskarna begärda utredningar som rörde underhåll och service samt för viss underhållsutrustning. Av Sverige begärda trainers (övningsvapen) skulle också överlämnas. Således skulle eventuella förseningar endast omfatta själva stridsrobotarna. Man nämnde slutligen återigen att detta beslut inte var riktat mot Sverige och att endast Australien fått ett mindre undantag med ett begränsat antal stridsrobotar för tränings syften.¹⁵⁸

Den svenske arméattachén Ståhl sade sig vara nöjd med hanteringen av frågan och synnerligen tacksam för de beslut som tagits. Han konstaterade i sin rapportering hem till Stockholm att Sverige efter omständigheterna fick antas ha uppnått en ”godtagbar lösning” på frågan om Redeye, och att stora ansträngningar hade gjorts från amerikansk sida att tillgodose svenska intressen i en för USA svår situation. Vidare fanns risken, menade den svenske attachén, att USA, om Sverige inte godtog denna lösning, troligen skulle säga upp kontraktet helt och hållet. Denna bedömning biträdades av ambassadör de Besche. Frågan övergick nu till den svenska regeringen samt företrädare för försvarsmakten som hade att ta ställning till hur ärendet skulle hanteras och hur Sverige skulle svara på de amerikanska besluten om Redeyeaffären.¹⁵⁹

Den 19 november 1968 behandlades frågan om Redeye i Stockholm där den allmänna linjen var att man för närvarande skulle fullfölja affären från svensk sida och avvakta om ändringar av något

¹⁵⁸ Skrivelse (KH) från A.att. till FMV-A, 1968-10-29, dnr. H810, HP 24/USA, UD:s Arkiv. För en sammanfattande redogörelse av dessa förhållanden se Skrivelse från Ståhl till FMV, 1968-11-12, dnr. H 50-1205/UDY, Krigsarkivet, Fst/Sekt 2, Serie F2:1, Försvarsattachéarkiven, 1968, vol. 23.

¹⁵⁹ Skrivelse (KH) från A.att. till FMV-A, 1968-10-29, dnr. H810, HP 24/USA, doss. 30, UD:s Arkiv.

slag skulle inträffa under våren. Om affären skulle brytas, så skulle den brytas av USA och inte av Sverige.¹⁶⁰ Vid mötet konstaterade försvarsminister Sven Andersson att man inte kunde göra annat än att "acceptera läget som det var" och att det inte förelåg några ekonomiska risker. Han ansåg vidare att amerikanerna var "hyggliga" och att man fick "akta sig för att få frågan politiskt infiltrerad." Därmed var det klokast om FMV även i fortsättningen fick handlägga frågan själv eftersom man, enligt Andersson, var "rätt instans" för detta ärende. I ett efterföljande möte samma dag diskuterade statssekreteraren vid Försvarsdepartementet, Sven Göran Olhede, och representanter från FMV, samt Ståhl, hur man skulle agera i det fall robotarna inte levererades enligt planerna, den 1 oktober 1969. Det fanns planer på att försöka övertyga US Army om att det svenska försvaret var kapabelt att förrådsställa materiel med hög skyddsgrad¹⁶¹, med andra ord Redeyesystemet, bl.a. genom förslag om friliggande förråd. Vidare fanns tanken att man senare under våren 1969, i samtal med Pentagon, skulle föra fram kravet att den svenska försvarsmakten inte kunde godta ett definitivt exportstopp av Redeye på grund av beredskapsskäl. Slutligen bestämde man, i det fall kriget i Vietnam fortfarande pågick och den svenska armén inte fick sina luftvärnsrobotar i tid, att skylla på "leveransförseningar", snarare än att redovisa de verkliga orsakerna till dröjsmålet. Besluten förankrades även inom Utrikesdepartementet.¹⁶²

Den 2 december informerade Ståhl sina amerikanska kontakter vid DoD om vad som framkommit vid mötena i Stockholm. Han konstaterade att den svenska regeringen ansåg att den föreslagna lösningen om att hålla kontraktet flytande till vidare var rimlig, men att Försvarsdepartementet hoppades att man inte skulle be-

¹⁶⁰ Skrivelse från Synnergren till Jödahl, 1968-11-19, dnr. Hbr nr. 318/68, HP 24/USA, doss. 30, UD:s Arkiv.

¹⁶¹ Dåvarande Försvarsstabschefen Stig Synnergren har senare i intervju med Neutralitetspolitikkommisionen (SOU 1994:11) sagt att amerikanerna, i samband med att de gjorde ett undantag för svenskarna vad gällde exportstopp på Redeye, ställde krav på att årligen få inventera lagren, för att vara säkra på att vi inte hade sålt eller gjort oss av med några robotar på ett otillbörligt sätt. Detta krav godkändes också av regeringen. Intervju med Stig Synnergren, 1993-04-29, Neutralitetspolitikkommisionens Arkiv.

¹⁶² Promemorian "PM angående Redeye", stämplat Chefen Försvarsstaben, 1968-11-18, låg till grund för de möten som skedde följande dag i ärendet. Referenser till vad som avhandlades den 19 november 1968 finns att tillgå i "Anteckningar från sammanträde hos C FMV-A 19/11 1968 ang. Redeye", dnr. 50-1205/UDY. Båda dokumenten kommer från Krigsarkiven, Fst/Sekt 2, Serie F2:1, Försvarsattachéarkiven, 1968, Vol.23. Briefingen som de amerikanska DoD-representanterna fick av Ståhl efter novembermötet finns att tillgå i Hughes to Ingram, "Redeye Chronology", 1969-03-13, Records relating to Sweden 1957-1975, Box 2, Lot File 72 D 339, National Archives 2.

höva förrådsställa luftvärnsmissilerna i USA, vilket kunde skapa en besvärlig situation för svenskarna. Ståhl noterade vidare att den svenska regeringen nu bestämt att det amerikanska beslutet om Redeye skulle klassificeras som kvalificerat hemligt och DoD lovade att göra detsamma. Den svenske representanten uttryckte slutligen det stora behovet av de tio övningsvapen som enligt tidigare överenskommelse skulle levereras i april 1969.¹⁶³

Medan den svenska försvarsmakten hade ambitionen att under år 1969 hålla en låg profil i frågan och diskret arbeta via representanter från FMV och den svenska arméattachén i Washington, Carl-Gustaf Ståhl, i syfte att förmå amerikanerna att släppa Redeyerobotar till Sverige, skulle ett antal politiska händelser inverka menligt på försöken att lösa problemen. I januari 1969 tillkännagav den svenska regeringen sitt beslut att upprätta diplomatiska förbindelser med Nordvietnam, vilket skapade åtskillig irritation bland politiker i Washington och militärerna i Pentagon. I anslutning till detta hade även svenska politiker beslutat att utöka representationen i Havanna, vilket inte heller uppfattades som en USA-vänlig handling. Detta föranledde samtliga försvarsgrenar inom Pentagon, och framför allt US Navy, att dryfta frågan huruvida tiden var mogen att frysa ner förbindelserna med Sverige, vilket även skulle inkludera ett stopp för alla materielleveranser. En källa inom State Department skulle ha framfört till diplomater vid den svenska ambassaden, att om erkännandet av Hanoi hade kommit innan det amerikanska regeringsbeslutet den 18 oktober, hade Sverige aldrig fått behålla Redeyekontraktet. Nu stod situationen och vägde huruvida slutleveransen av roboten skulle kunna genomföras. Till Sveriges fördel arbetade tveklöst det faktum att vårt land inte var en prioriterad fråga för den nya Nixonadministrationen, även om ett visst tryck att se över relationerna med Sverige säkerligen skulle uppstå på sikt. Ståhl uppmanades därför lite skämtsamt av kollegor vid DoD att ”så fort som möjligt ta hem den materiel som redan var kontrakterad.”¹⁶⁴

Under våren inträffade ytterligare problem rörande kontraktet med Redeye. Bland annat presenterade amerikanerna ett reviderat kontraktsförslag som stipulerade att simulatorer inte kunde leve-

¹⁶³ Hughes to Ingram, ”Redeye Chronology”, 1969-03-13, Records relating to Sweden 1957-1975, Box 2, Lot File 72 D 339, National Archives 2.

¹⁶⁴ Skrivelse från Ståhl till C Fst, plus bilaga, 1969-01-31, dnr. H 810, Krigsarkivet, Fst/Sekt 2, Serie F2:1, Försvarsattachéarkiven, 1969, vol. 29. Rörande källan från State Department se, Skrivelse från Ståhl till Hans Edborg, 1969-03-11, dnr. Hbr nr H 1, Krigsarkivet, Fst/Sekt 2, Serie F2:1, Försvarsattachéarkiven, 1969, vol. 34.

reras förrän tidigast vid årsskiftet, då tio blev tillgängliga. Resten kunde sedan levereras i slutet av juni 1970. Denna försening var dock inte föranledd av politiska ingripanden utan berodde sannolikt på fördröjningar i produktionen hos General Dynamics i Pomona, Kalifornien.¹⁶⁵ Allvarligare för svenska intressen var emellertid att en inflytelserik kongressledamot, en republikan från Kalifornien vid namn Glenard Paul Lipscomb, intresserat sig för fallet med de svenska luftvärnsmissilerna. Denne hade via informationsläckor från fabriken i Pomona erfarit att leveranser av övningsvapen till Sverige var planerade. Eftersom Richard Nixon nu hade erövat makten i Vita Huset ökade också möjligheten för Sverigekritiska republikaner som Lipscomb att påverka amerikanska regeringsbeslut i fallet Redeye.¹⁶⁶

I början av mars 1969 skrev Lipscomb brev till både Secretary of State William P. Rogers och Secretary of Defense Melvin R. Laird, där han krävde att affären med Sverige rörande Redeye skulle avbrytas. Han menade att den amerikanska missilen var ett känsligt vapen som riskerade att komma i fientliga händer (Vietcong, Nordvietnam) via Sverige. Det svenska beslutet att lätta på teknikexportkontrollen och erkännandet av Nordvietnam, samt det faktum att USA offentligt gjort klart att det svenska erkännandet inte gagnade strävandena efter fred i Sydostasien, var anledningar som fick honom att yrka på att all försäljning av Redeyemissiler till Sverige skulle stoppas.¹⁶⁷

I brevsvaret från det amerikanska utrikesdepartementet, efter samordning med DoD, fann man, trots de senaste svenska besluten till vilka den amerikanska regeringen förhållit sig negativt, att den svenska exportkontrollen när det gällde vapen- och krigsmateriel bedömdes som mycket restriktiv. Det fanns sålunda inga indikationer som tydde på att Sverige hade exporterat krigsmateriel till

¹⁶⁵ Ståhl till FMV, 1969-03-18, dnr. H 50-1205/UDY, Krigsarkivet, Fst/Sekt 2, Serie F2:1, Försvarsattachéarkiven, 1969, vol. 29.

¹⁶⁶ Promemoria från Ståhl, 1969-04-18, dnr. H 50-1205/UDY, Krigsarkivet, Fst/Sekt 2, Serie F2:1, Försvarsattachéarkiven, 1969, vol. 29

¹⁶⁷ Lipscomb to Laird, 6 March 1969, Records relating to Sweden 1957-1975, Box 2, Lot File 72 D 339, National Archives 2; och Lipscomb to Rogers, 6 March 1969, DEF SWE 1967-1969, Box 1625, Central Files, National Archives 2. Lipscomb hade även skickat ett brev till Secretary of Commerce Smith, daterat den 10 januari 1969 där han förhört sig huruvida export av känsliga amerikanska varor och överföring av teknisk data hade skett till Nordvietnam. Han hade då fått till svar att handeln mellan Sverige och Nordvietnam var minimal (38.600 US dollars under de första nio månaderna 1968) och att det inte förelåg någon risk för att icke tillåtna varor eller tekniska data skulle exporteras till Hanoi. Nehmer to Lipscomb, 23 februari 1969, Records relating to Sweden 1957-1975, Box 2, Lot File 72 D 339, National Archives 2.

Nordvietnam och man var fast övertygad om att den svenska regeringen inte skulle missbruka hanteringen av sina Redeyemissiler. Tvärtom var man noga med att påpeka att ett starkt svenskt försvar, vilket krävde export av amerikanska vapen och teknologi till Sverige, var betydelsefullt för USA. Sammantaget var därför uppfattningen i State Department att fortsatt vapenexport till Sverige, med beaktande av säkerhetsmässiga aspekter, gynnade de övergripande amerikanska intressena. Inget antydde i svaret om de beslut som tagits angående det under hösten överenskomna leveransstoppet. Det amerikanska försvarsdepartementets svar var mer specifikt hållet och poängterade att beslutet att tillåta export av Redeye till Sverige ursprungligen hade tagits gemensamt av State och DoD i syfte att främja Förenta Staternas politiska, militära och ekonomiska mål i en känslig och strategiskt viktig del av den fria världen. Efter vidare studier i frågan hade man dock av säkerhetsskäl kommit fram till att leverans under rådande omständigheter inte var möjlig och att den svenska regeringen hade accepterat detta. Avslutningsvis konstaterade man att vidare diskussioner i ämnet av sekretesskäl endast kunde göras muntligen.¹⁶⁸

Enligt uppgifter som Ståhl inhämtat från sina amerikanska kontakter strax efteråt i mitten av april bedömde man att problemen med Lipscomb skulle vara avklarade. Några veckor senare fick emellertid Ståhl av samma källa som tidigare reda på att den republikanske kongressledamoten ännu inte givit upp och att han via kontakter i General Dynamics (GD) i Pomona erhållit kopior på korrespondensen mellan FMV och det amerikanska företaget GD, rörande underhållsutrustning för Redeye avsedd för Sverige. DoD arbetade för högtryck med hur man på bästa sätt skulle kunna "neutralisera" Lipscomb och hans anhängare i den amerikanska kongressen.¹⁶⁹

I början av sommaren 1969 rapporterade den svenske arméattachen att han sedan januari "arbetat i uppförbacke när det gäller våra svensk-amerikanska affärer." Antalet Vietnamveteraner sades ha ökat i den amerikanska försvarsledningen, vilket inte förbättrat uppfattningen om Sverige. Redeyeaffären hade därvid tjänat som en "betydelsefull barometer" för att kontrollera stämningarna. De

¹⁶⁸ Macomber (State) to Lipscomb, 27 March 1969; and Nutter (DoD) to Lipscomb, 26 March 1969, Records relating to Sweden 1957–1975, Box 2, Lot File 72 D 339, National Archives 2.

¹⁶⁹ Promemoria från Ståhl, 1969-04-18, dnr. H 50-1205/UDY; och Skrivelse från Ståhl till FMV, 1969-05-06, dnr. H 50-1205/Underhåll, båda i Krigsarkivet, Fst/Sekt 2, Serie F2:1, Försvarsattachéarkiven, 1969, vol. 29.

Sverigevänliga krafterna inom Pentagon kämpade mot ett allt starkare motstånd. Försök att stjäla uppgörelsen om Redeye sedan den svenska regeringen beslutat att erkänna Hanoi, hade gjorts ett flertal gånger av kongressmän såväl som av högt uppsatta chefer inom DoD och det militära etablissemanget. Generalen Westmoreland har dock troget stått fast vid överenskommelsen från oktober 1968 rörande ett svenskt undantag och kunde numera ”ironiskt nog” räknas som ”en av våra försvarare.” Ståhl berättade vidare att han samma dag som rapporten skrevs, blivit informerad av sina kontakter inom DoD att Sverige återigen var ”illa ute” och att ”starka krafter” var igång för att riva upp oktoberbeslutet. Den svenska försvarsmaktens främsta tillskyndare i detta sammanhang var enligt Ståhl, generalen Earle G. Wheeler. Ståhl föreslog i detta läge att försvarstabschefen Stig Synnergren skulle göra ett inofficiellt besök till USA för att diskutera svensk-amerikanska problem med Wheeler (men officiellt för att besöka sin dotter).¹⁷⁰ Ett besök genomfördes också senare i november 1969.¹⁷¹

Under sommaren fortsatte den svenska ambassadens försvarsavdelning att rapportera om handläggningsläget gällande Redeye. Man konstaterade att bakgrunden till svårigheterna med nämnda luftvärnsrobot var att de allmänt försämrade relationerna Sverige-USA, samt i synnerhet det svenska erkännandet av Nordvietnam, hade fått till följd att kretsar inom kongressen börjat intressera sig för svenska krigsmaterielinköp i USA. Denna grupp ansåg att Sverige inte längre var pålitligt från amerikansk synpunkt och att allvarlig risk fanns för att Redeyesystemet skulle kunna komma att utlämnas till amerikanarnas motståndare, dvs. FNL och Nordvietnam. DoD hade dock försvarat överenskommelsen som träffats

¹⁷⁰ Skrivelse från Ståhl till C Fst, 1969-06-10, dnr. Hbr nr H 9, Krigsarkivet, Fst/Sekt 2, Serie F2:1, Försvarsattachéarkiven, 1969, vol. 34.

¹⁷¹ Försvarstabschefen Synnergren genomförde ett längre besök i USA, 6–18 november 1969, och träffade då bland annat chefen för J-3 (Operations) Joint Staff, generallöjtnant John W. Vogt, Commander-in-Chief TAC general Momeyer och Commander-in-Chief SAC, general Holloway. För vidare information se samtalsuppteckningar över dessa möten i Skrivelse från Ståhl till C Fst, 1969-11-25, H810, bilagor, Krigsarkivet, Fst/Sekt 2, Serie F2:1, Försvarsattachéarkiven, 1970, vol.6. Dessa uppteckningar innehåller dock ingenting rörande Redeye, utan uppehåller sig främst vid operativa aspekter av kriget i Vietnam. Se också intervjun med Synnergren i Enn Kokk, *Vitbok – Militärens hemliga nätverk i arbetarrörelsen* (Hjalmarson & Högberg, Stockholm, 2001), s. 467. ”Synnergren säger, att han i flera omgångar har vistats i USA och skaffat sig erfarenheter. I stort sett var umgänget med den amerikanska militären problemfritt, men just i samband med en del vapenaffärer uppstod det vid några tillfällen trassel. Han erinrar sig ett tillfälle, då han hade förhandlat sig till ett köp av en robot med namnet Redeye: Leveransen hade redan kommit till New Yorks hamn, då den stoppades. Synnergren betecknar detta stoppbeslut som ’politiskt’. Efter en del förhandlande lyckades han ändå förmå amerikanerna att fullfölja leveransen.”

med FMV hösten 1968 och hävdade att det inte fanns någon grund för misstankarna mot Sverige. Oron hos vissa kongressledamöter hade dock tvingat fram ett avbrott i förhandlingarna mellan FMV och GD i Pomona. Frågan var också varför Sverige skulle få köpa ett vapensystem som inte ens Natoländerna hade tillgång till. Ståhl beskriver vidare hur de nya tjänstemännen i Nixonadministrationen var uppenbart mindre sympatiskt inställda till Sverige och att han aldrig under sina tre år i Washington stött på en sådan ”relativt stark antisvensk stämning”. Åsikterna rörande Sverige i JCS hade dock inte förändrats och där såg man det som ett amerikanskt intresse att bibehålla goda förbindelser med Sverige. En annullering av Redeyeköpet skulle motverka ett sådant syfte. Kompromissen från hösten 1968 hade således stöd av generalerna Westmoreland och Wheeler, även om de båda skilde sig något åt vad gällde viljan att leverera stridsrobotar så länge kriget i Vietnam pågick.¹⁷²

I oktober år 1969 uppstod nya problem i hanteringen av Redeye-affären i och med ett uttalande av utrikesminister Torsten Nilsson på den socialdemokratiska partikongressen angående bistånd till Nordvietnam. Det politiska läget var nu så känsligt att leveranser av stridsrobotarna, enligt US Army, var i allvarlig fara, även om Ståhl hade indikationer från andra håll som tydde på att beslutet inte var oåterkalleligt för evigt. Risken fanns dock hela tiden att motståndare i Kongressen skulle ta upp frågan om ett exportstopp av Redeye. Ingen hade några illusioner om att Nixon och hans medarbetare, i en sådan situation, skulle kämpa emot för Sveriges skull. DoD avrådde också till vidare bestämt från att svensk personal skulle besöka tillverkaren i Pomona, i syfte att skynda på leveranserna av luftvärnsmissilerna. Ståhl ansåg därför att Sveriges intressen för tillfället tjänades bäst genom att ligga lågt. Den 1 oktober 1969 hade emellertid samtliga övningsvapen levererats planenligt och i december skulle samtliga 45 simulatorer vara på plats i Sverige.¹⁷³

I det känsliga läge som uppstått hösten 1969, på grund av biståndet till Nordvietnam, blev ett antal besök från svenska företrädare en avgörande orsak till att problemen kunde lösas och affären slutföras. För det första besökte riksdagens utrikesutskott Washington den 18–21 oktober och utskottets ordförande Arne

¹⁷² Skrivelse från Ståhl till FMV, 1969-06-24, dnr. H 50-1205/Underhåll, Krigsarkivet, Fst/Sekt 2, Serie F2:1, Försvarsattachéarkiven, 1969, vol. 29.

¹⁷³ Skrivelse från Ståhl till FMV, 1969-10-14, dnr. H 50-1205/UDY; och skrivelse från Ståhl till FMV, 1969-10-28, dnr. H 50-1205/Allm, båda i Krigsarkivet, Fst/Sekt 2, Serie F2:1, Försvarsattachéarkiven, 1969, vol. 29.

Geijer kunde genom sina goda kontakter med amerikanska företrädare, både fackliga och politiska, stillat den oro som fanns rörande den svenska neutralitetspolitikens framtida vägval.¹⁷⁴ För det andra, engagerade sig den svenske industrimannen Marcus Wallenberg i fallet och gjorde ett antal resor till USA i syfte att försöka blidka amerikanerna i deras motstånd till en export av Redeye till Sverige.¹⁷⁵ För det tredje företog sig försvarsstabschefen Stig Synnergren en längre resa till Washington i november, där han träffade en lång rad höga militärer i bl.a. JCS, ett besök som enligt Ståhl var ”ytterst värdefullt” för svenska intressen. Synnergren skall till och med enligt egen utsago ha blivit instruerad av statsminister Olof Palme att vidmakthålla ett gott samarbete med amerikanerna på försvarssidan eftersom Palme själv hade politiska gräl med Washington.¹⁷⁶

Men det var inte bara de insatser som gjordes av ovan nämnda personer som slutligen fick den amerikanska regeringen att i slutet av januari 1970 ta beslutet att ”snarast möjligt” släppa stridsladdade robotar av typen Redeye för leverans till Sverige. En starkt bidragande orsak var utan tvekan de garantier som den svenska försvarsmakten utställde rörande förvaringen av robotarna i Sverige. Amerikanerna gavs möjlighet att årligen om de så önskade, kontrollera hur många robotar som förbrukats och viktigast av allt, att inga vapen kom i orätta händer. En sådan amerikansk säker-

¹⁷⁴ Vad gäller Arne Geijers resa till Washington hösten 1969 se, Möller, *Sverige och Vietnamkriget*, s. 194f. Vid utrikesutskottets besök i Washington ställdes frågor rörande leveransläget för Redeye. Utskottsmedlemmarna meddelades då att ”leveranserna hittills skett i stort sett enligt kontrakt och att utbildningen i Sverige därför tills vidare har kunnat genomföras planenligt. Frågan om slutleverans är ännu ej löst.” De svenska riksdagsledamöterna visade sig nöjda med denna information. För denna beskrivning se Skrivelse från Ståhl till C Fst/Sekt 2 (Ingvar Selander), 1969-10-21, dnr. H 910, Krigsarkivet, Fst/Sekt 2, Serie F2:1, Försvarsattachéarkiven, 1969, vol. 29.

¹⁷⁵ Intervju med Stig Synnergren, 1993-04-29, Neutralitetspolitikkommissionens Arkiv.

¹⁷⁶ Brev från Ståhl till Synnergren, 1970-02-17, dnr. Hbr nr H1, Krigsarkivet, Fst/Sekt 2, Serie F2:1, Försvarsattachéarkiven, 1970, vol. 1. Ståhl var till och med övertygad om att det i allt väsentligt var Geijer och Synnergren som återställde förtroendet för fastheten i den svenska neutralitetspolitiken. Rörande Synnergrens resor till USA för att hjälpa till i upphandlingen av Redeye, och Palmes direktiv till densamme, se intervju med Stig Synnergren, 1993-04-29, Neutralitetspolitikkommissionens Arkiv. Det direkta citatet från intervjun lyder: ”vi hade köpt 'Redeye', den här roboten som kan skjuta på flygplan på några tusen meters höjd. Då var amerikanerna noga med under Vietnamkriget att de där fick icke lämna Amerika. För fick de hand om de här i Vietnam skulle de skjuta ner deras helikoptrar. Och det enda land som fick 'Redeye' det var Sverige. Och det var Marcus Wallenberg och jag som i olika omgångar for över till Amerika och (ohörbart) med då ställdes ju ett krav från amerikanerna, nämligen att de skulle årligen få inventera lagren, att vi inte hade sålt eller gjort oss av med mera än vad vi hade... Och det gick svenska regeringen med på. Och dessutom, det är den enda gången jag har fått direktiv ifrån regeringen, så sa Palme: Nu när jag bråkar med amerikanerna, se för Guds skull till att vi har gott samarbete med amerikanerna på försvaret i alla fall.”

hetskontroll skedde på svensk mark under år 1972. När affären med Redeye väl var klar skickade Sveriges överbefälhavare Torsten Rapp omgående ett tackbrev till generalen Wheeler för dennes personliga insatser för att den amerikanska luftvärnsmissilen nu hade blivit tillgänglig för den svenska armén. Rapp försäkrade samtidigt att den svenska försvarsmakten skulle göra sitt yttersta för att skydda all hemlig amerikansk information eller materiel rörande Redeye. Efter många turer kunde den svenska försvarsmakten, från och med sommaren 1970, börja utrusta sina arméförband med dessa luftvärnsrobotar.¹⁷⁷

Utredarens bedömningar

Den svenska upphandlingen av Redeye och de problem som uppstod under processens gång är inte främst intressant i sin egenskap av krigsmaterielinköp utan snarare som generell fallstudie rörande de militära och säkerhetspolitiska relationerna mellan Sverige och USA, speciellt dessa förbindelsers karaktär, begränsningar samt interaktion med den politiska nivån. Redeye är därtill det hittills enda exemplet som kunnat spåras under denna period där politiska konflikter spiller över till den militära sfären, även om ambitionen på båda sidor genom hela processen var att hålla de olika kategorierna separerade. Redeyeaffären är också unik så till vida att här finns indikationer som tyder på att militären (läs: Stig Synnergren), i ett konkret fall fick explicita direktiv från den högsta politiska nivån (läs: Olof Palme), att vårda de militära relationerna trots att konfrontation var det dominerade temat i de diplomatiska relationerna.

Det finns vidare mycket som talar för att Redeyekontraktet vid ett flertal tillfällen var nära att brytas och att regeringen i Washington mer än en gång nog övervägde om Sverige skulle få detta vapensystem eller inte. Hade inte övningsvapen, simulatorer och tekniska data redan överförts till svenskarna på ett tidigt stadium innan de politiska relationerna försämrades, är det nog lätt att tänka sig att amerikanerna hade haft mindre svårigheter att bryta

¹⁷⁷ Chiffertelegram från Ståhl till Synnergren, 1970-01-26, dnr. H50-1205/UDY; och Brev från Rapp till Wheeler, kopia inkommet till Aatt Washington 1970-02-05 (originalet daterat 1970-01-30), dnr. H50-1205/UDY, båda i Krigsarkivet, Fst/Sekt 2, Serie F2:1, Försvarsattachéarkiven, Upphandlingsärenden, 1970-72, vol. 5. Samtal med Carl-Gustaf Ståhl, 2002-05-27, Säkerhetspolitiska utredningens arkiv. Rörande den amerikanska säkerhetskontrollen 1972 se, Promemoria av Sven Hirdman, "Memorandum on Swedish-US relations", 1981-08-24, HP 24/USA, doss. 40, UD:s arkiv.

kontraktet med Sverige. Som situationen var hade Sverige redan fått tillräckligt med information rörande Redeye för att kunna rekonstruera och tillverka ett eget system eller alternativt göra det möjligt för andra stater att göra detsamma. Ett potentiellt amerikanskt hot om att förvägra Sverige stridsladdade Redeyemissiler, i ett läge när man redan överfört övningsvapen, simulatorer och annan teknisk data, var därför ett synnerligen tveeggat och föga verkningsfullt hot.

Vidare, om det svenska erkännandet av Hanoi i januari 1969 hade kommit före oktoberförhandlingarna om ett svenskt undantag från exportstoppet på Redeye, är det nog troligt att amerikanska företrädare varit mer tveksamma till att hjälpa Sverige ur detta dilemma. Slutligen, om inte flera inflytelserika svenskar, dvs. Stig Synnergren, Marcus Wallenberg och Arne Geijer, men även indirekt Palme, gjort sitt yttersta för att stilla den oro som fanns i Washington över svenskarnas pålitlighet, finns det skäl att tro att frågan fått ett mindre lyckligt slut. Det var alltså med små marginaler som Sverige slutligen fick det amerikanska luftvärnssystemet Redeye, trots att leveranserna i stort kom att genomföras i enlighet med den ursprungliga tidsplanen.

Det är slutligen uppenbart från en närmare läsning av dokumentationen på båda sidor och med facit i hand att Ståhl, som till övervägande delen skötte ärendet på svensk sida, i vissa fall miss-tolkade de amerikanska intentionerna och beslutet att stoppa försäljningen av Redeye till Sverige. Arméattachéns tolkning, att den amerikanska regeringen ändrat sig mellan mötena den 25 september och 24 oktober och beviljat Sverige ett undantag från det principiella säljstoppet av Redeye, stämmer inte med de källor som utredningen tagit fram i amerikanska arkiv. Deras linje var hela tiden att utlandsförsäljningen av Redeye skulle avbrytas, med undantag av Australien och att resterande köpare skulle tvingas vänta tills man bedömde att Vietnamkriget var avslutat. Representer från DoD blev därför synnerligen förvånade när den svenske attachén visade "tacksamhet" för beslutet att avbryta leveranserna av Redeye till Sverige och denna missuppfattning av amerikanska intentioner kan ha flera orsaker. För det första hade Ståhl redan blivit förvarnad om att vapenaffären var i fara och reagerade troligen positivt på en beslutslinje där kontraktet om Redeye inte bröts utan i praktiken sköts på framtiden, med, som påpekats, vissa garantier för hotande krigsrisk och en välvillig tolkning av när Vietnamkriget skulle anses avslutat. För det andra var

nog den amerikanska delgivningen av beslutet till den svenske arméattachén tämligen improviserad inledningsvis eftersom svensken hade tvingat fram situationen och amerikanska företrädare nödgades att agera snabbt. Avslutningsvis måste konstateras att missförståndet inte skapade några framtida olägenheter för svenskt vidkommande och att den "ödmjuka" hållningen från Ståhls sida kanske rent av bidrog till att så småningom lösa problemet länderna emellan.

Utifrån en generell utgångspunkt framgår det av det rikliga arkivmaterialet att den i grunden positiva amerikanska värderingarna av Sveriges försvarsförmåga och säkerhetspolitiska roll i Europa kvarstod sju-åtta år efter det att 1962 års riktlinjedokument antagits. I en slutlig sammanvägning av Redeyefrågan i alla aspekter kan noteras att avgörande för utgången, även med beaktande av individuella och kollektiva insatser från svensk sida, var just denna höga amerikanska uppskattning av Sveriges utrikes- och försvarspolitik i det europeiska sammanhanget.

4.5 De svensk-amerikanska förbindelserna under 1980-talet

Efter de turbulenta Vietnamåren och upprättandet av normala diplomatiska förbindelser mellan Sverige och USA under våren 1974 gick de bilaterala relationerna in i en lugnare fas som kom att sträcka sig fram till början av 1980-talet och det andra kalla kriget. Den något avvaktande attityd som präglade de sista månaderna av Nixonadministrationen och åren med Fordadministrationen förbyttes under president Carter till en alltmer positiv anda i de svensk-amerikanska relationerna, särskilt på det utrikespolitiska planet. I och med att den borgerliga regeringen, som tillträdde hösten 1976, inte avvek nämnvärt från den tidigare socialdemokratiska linjen rörande neutralitetspolitiken uppstod, relativt sett, en tidigare svårfunnen samsyn mellan svenska och amerikanska intressen på det utrikespolitiska området. President Carters ambitioner beträffande nedrustning och mänskliga rättigheter, samt Sverigevännen Walter Mondale på vicepresidentposten, borgade för ett någorlunda harmoniskt förhållande mellan de båda länderna. Det nära samarbetet på det militärtekniska området fortsatte under perioden även om nya amerikanska idéer om en mer restriktiv hållning rörande export av militär och civil högteknologi, i syfte att

undvika att denna spreds till öststaterna, kastade skuggor över det svensk-amerikanska samarbetet.

I och med invasionen av Afghanistan i december 1979 och krisen i Polen hösten 1980 gled världen tämligen raskt in i ett nytt kallt krig. När Ronald Reagan kom till makten i november 1980 var hans inställning att aktivt möta det sovjetiska hotet genom nyttjande av såväl politiska som militära och ekonomiska medel. Världen hade förändrats och med den också förutsättningarna för de svensk-amerikanska relationerna. President Reagans offensiva program, som förutom militär upprustning även inkluderade skapandet av ett vattentätt teknikembargo mot öst, orsakade problem för Sverige i samband med Datasabaffären (se avsnitt 4.7). Reaganadministrationens konfrontation med kommunistblocket, regionalt såväl som globalt, skapade också till en början komplikationer för det alliansfria Sverige där den aktiva utrikespolitiken snart hamnade i konflikt med amerikanska strävanden på nedrustningsområdet och i flera regionala krishärddar bl.a. Centralamerika (se avsnitt 4.8). Under den mest problematiska perioden år 1981 genomfördes, som tidigare redovisats, det första besöket någonsin i Sverige av en amerikansk försvarsminister, Caspar Weinberger. I viss mån innebar Weinbergers besök början på en förbättring av relationerna mellan länderna och främst då på den militära och försvarspolitiska sidan (se avsnitt 4.6).

Om Vietnamfrågan hade skapat omfattande bilaterala problem på det utrikespolitiska planet i slutet av 1960-talet och början av 70-talet, med vissa konsekvenser för det militära samarbetet (Redeye), blev konflikten i Centralamerika och Datasabaffären två viktiga bilaterala problem under de första åren av 1980-talet. Den amerikanska irritationen över svenska uttalanden rörande Centralamerika blev nästan lika stark som reaktionen på den svenska kritiken i Vietnamfrågan 10–15 år tidigare. På liknande sätt fanns också en tendens från USA:s sida att försöka koppla ”gott svenskt uppförande” i dessa frågor till graden av tillgänglighet rörande amerikansk vapentechnologi – hot som vanligtvis inte förverkligades.

Datasabaffären skapade vidare under denna period allvarliga motsättningar mellan Sverige och Förenta Staterna vilket ledde till en konfrontation av nästan historiska mått. Aldrig tidigare har det militära samarbetet mellan de båda länderna, Vietnamperioden inkluderat, påverkats i sådan utsträckning. Alla materielinköp, handläggning av licenser och informationsutbyten stannade upp

och frystes. Den amerikanska regeringen förmådde därefter Sverige att upprätta ett autonomt system för bättre skydd av dubbel-tillämpningsteknologi, dvs. civil teknologi som kunde användas för militära ändamål och man tvingades även att offentligt framföra en ursäkt till Förenta Staterna för detta brott mot vidareexportbestämmelserna rörande amerikansk högteknologi.

Efter det att Datasaaaffären hade klarats ut och den svenska kritiken av den amerikanska politiken i Centralamerika hade tonats ner normaliserades de bilaterala relationerna från år 1983 och framåt för att under andra hälften av 1980-talet uppnå en värme och förtrolighet som sannolikt inte existerat sedan början av 1960-talet då Tage Erlander och John F. Kennedy var ledare i respektive land.¹⁷⁸ Detta var anmärkningsvärt med tanke på de olikheter i ideologi, historiska erfarenheter och geografi som förelag mellan de svenska socialdemokraterna Olof Palme och Ingvar Carlsson, och den konservative amerikanen Ronald Reagan. Den amerikanska synen på Norden och svensk utrikes- och säkerhetspolitik under perioden följde mycket de generella linjer som dominerat tänkandet under 1960- och 70-talet, men med vissa nya element.

4.5.1 USA:s syn på Norden under 1980-talet¹⁷⁹

USA:s uppfattning rörande den säkerhetspolitiska situationen i Norden tenderade, likt tidigare perioder, att sammanfalla med dess allmänna syn på Nato även om vissa skiljaktigheter existerade. Från amerikansk sida använde man sig sällan av det geografiska begreppet Norden utan behandlade snarare denna region inom ramen för diskussioner om Nordflanken, Nordeuropa eller Nordatlanten, där ju Norden ingick som en begränsad del. I likhet med situationen i andra säkerhetspolitiska frågor var signalerna från Washington sällan entydiga. En sammanhållande officiell uppfattning fick man från svensk sida sluta sig till indirekt, speciellt då dessa frågor vanligtvis inte behandlades i större officiella programtal eller för senare forskning, i direktiv från det nationella säkerhetsrådet (NSC).¹⁸⁰ Vidare kan konstateras att säkerhets-

¹⁷⁸ Promemoria av Christer Persson, "De svensk-amerikanska relationerna", 1987-08-18, HP 1/USA, doss. 427, UD:s arkiv.

¹⁷⁹ Diskussionen i detta stycke har bl.a. inspirerats av promemoria av Nils Daag, "Den amerikanska synen på det säkerhetspolitiska läget i Norden", 1986-02-06, HP 1/Ua, doss. 413, UD:s arkiv.

¹⁸⁰ Under Reaganadministrationen (1981–88) producerades 325 st. National Security Decision Directives (NSDD) av vilka ca 90 procent idag är avhemligade, delvis eller i sin

politiska bedömningar rörande Norden sällan uppmärksammades av de högre företrädarna för de olika amerikanska administrationerna och att dessa vanligtvis inte hade någon detaljerad uppfattning alls beträffande dessa spörsmål. Frågor om Norden trängde oftast bara fram till de högre nivåerna i samband med uppkomna kriser, exempelvis den finska notkrisen, den svenska Vietnamkritiken och Datasaabaffären.

Det amerikanska säkerhetspolitiska intresset för Nordflanken under perioden var sekundärt i jämförelse med intresset för Centralfronten, men även i viss mån relativt den s.k. Sydflanken, dvs. Medelhavsområdet. Att situationen på Centralfronten dominerade amerikanskt tänkande vad gällde europeisk säkerhet är föga förvånande med tanke på den mängd konventionella och nukleära styrkor som fanns stationerade där. Men även Sydflanken uppfattades som mer intressant utifrån den amerikanska horisonten p.g.a. sin närhet till Mellanöstern och det faktum att området på goda grunder bedömdes som mer instabilt. Först därefter uppmärksammades Nordflanken trots att områdets säkerhetspolitiska betydelse avsevärt ökat under slutet av 1970-talet och början av 80-talet. Anledningen till detta var främst den ökade sovjetiska marina närvaron vid Kolahalvön (se kap. 2).

Trots denna rangordning var det uppenbart att Nord- och Sydflankerna uppgraderades relativt sett under perioden i och med att man i ökad utsträckning från amerikanska sida bedömde att ett storkrig i Europa, under längre tid än vad man tidigare trott, kunde hållas på en konventionell nivå. Detta öppnade för möjligheterna att agera på flankerna. Dessa båda faktorer relaterade i sin tur till det ökande problemet med att kunna säkra tillförseln av förnödenheter och trupp över Atlanten i en krigssituation. För att kompensera vad man från amerikanskt håll uppfattade som en sovjetisk expansion i området vidtogs vissa motåtgärder, främst en ökad marin närvaro i regionen, ökad övningsverksamhet, förhandslagring i Norge på norskt initiativ samt igångsättande av en offentlig diskussion om en ny mer offensivt präglad marinstrategi. Detta betydde inte att man från amerikansk sida bedömde att krigsriskerna hade ökat utan snarare att ett eventuellt europeiskt storkrig snabbare och i större omfattning skulle komma att beröra även Nordeuropa. På amerikanskt håll gjorde man bedömningen att ett

helhet. Av dessa finns inget som specifikt behandlar Sverige eller nordisk säkerhet. Uppgifterna är hämtade från www.fas.org, 2001-06-29, Säkerhetspolitiska utredningens arkiv.

isolerat anfall på Sverige eller Nordnorge var föga troligt. I allmänhet tenderade USA:s representanter att ha en mer pessimistisk bild av situationen i norra Europa i början av 1980-talet än vad man upplevde från svensk sida.

Dessa skillnader i svenska och amerikanska perspektiv framgår av ett samtal mellan chefen för State Departments Nordeuropa-avdelning, Jack Binns, och svenska diplomater under hösten 1982. Här konstaterades från svenskt håll att lugnet och stabiliteten i Norden var oförändrad och de nya inslagen som förekom i bilden inte gav någon anledning till en förändrad lägesbedömning. Grundläggande var att de båda supermakterna fortfarande ansåg att det låg i deras intresse att visa återhållsamhet i sina aktioner i detta område. De nordiska ländernas säkerhetspolitik låg också fast. Skapandet av en nordisk kärnvapenfri zon skulle främja avspänningen och ytterligare förstärka säkerheten i Norden och i hela Europa, men också minska kärnvapenhotet i området. Ubåtsincidenterna, menade man från svenskt håll, var en illustration på de krav som ställdes på Sverige i utförandet av landets neutralitetspolitik. Att svensk skärgård hade ett militärt intresse var ingen nyhet, konstaterade man avslutningsvis, och åtgärder vidtogs nu för att förbättra den svenska kapaciteten att bemöta dessa intrång. På amerikanskt håll hade man en något mer pessimistisk inställning till den sovjetiska uppbyggnaden på Kolahalvön och i Östersjön. Man sade sig ha förståelse för behovet av en balans mellan militärblocken i regionen och framhöll USA:s uppskattning för det starka svenska försvaret. Det noterades även att nya uppgifter framkommit som gjorde gällande att Moskva återigen tagit upp frågan om gemensamma övningar med den finska militären. Finlands situation var därmed inte så gynnsam som svenskarna ville göra gällande.¹⁸¹

Ett annat exempel som visar på den amerikanska värderingen av de militära styrkeförhållanden i norra Europa går att hämta från de diskussioner som fördes hösten 1981 mellan Jon Lellenberg, ansvarig för Skandinavien inom Pentagons säkerhetspolitiska avdelning,

¹⁸¹ Promemoria av Nils Daag, "Samtal med Jack Binns, Director of Northern European Affairs", 1982-11-17, HP 1/Ua, doss. 381, UD:s arkiv. För den svenska synen på den säkerhetspolitiska situationen i Norden, se promemoria av Mats Marling, "Punkter om säkerhetspolitik (besök av Richard Burt 11-12 nov 1982)", 1982-11-10, HP 1/Ua, doss. 381, UD:s arkiv. I vad avser uppgifter om sovjetiska framstötter torde Binns ha syftat på 1978 års förslag om gemensamma finsk-sovjetiska krigsmaktsövningar framfört av försvarsminister Ustinov till president Kekkonen. Vid utredningens besök i Helsingfors diskuterades detta och på finskt håll framfördes att Ustinovs förslag hade visat sig vara den sista i sitt slag. Upp-teckning från samtal i Helsingfors, 2001-05-29, Säkerhetspolitiska utredningens arkiv.

och ett antal svenska försvarsexperter, där den förstnämnde presenterade en egen producerad rapport som behandlade styrkeutvecklingen på Nordkalotten och kring Östersjöutloppen under perioden 1965–1980, och således med bäring på kommande förhållanden under 1980-talet. Enligt Lellenberg var trenderna växande för Västtyskland, konstant eller avtagande för USA och övriga Nato, men växande och ibland kraftigt växande för Warszawapakten, speciellt rörande marina enheter på Nordkalotten. Rörande det svenska försvaret gavs armén ett högt stridsvärde över hela perioden och bidragande till detta sades vara den goda pansarvärnsförmågan. Marinen hade likt armén ett högt och jämnt stridsvärde, medan flygets förmåga visade på en markant nedgång under perioden. Denna nedgång kunde skapa oro inom Nato beträffande det svenska försvarets förmåga, ansåg Lellenberg, som menade att den kvantitativa nedgången i antal flygplan inte tillräckligt kompenseras med förhöjd kvalitet.¹⁸²

Den amerikanska studien innehöll även en diskussion om Warszawapakts intentioner vid händelse av ett krig i området. Att märka var att Sverige inte berördes i något av de tänkta krigsscenarioer som presenterades över perioden från 1960-talet in på 1990-talet. Under hela perioden låg tyngdpunkten i ett Warszawa-paktsanfall på operationer i Västtyskland och Danmark. Man räknade även med att Sovjetunionen skulle etablera ett flankskydd i stora delar av Östersjön i syfte att stödja markoperationerna vid centralfronten men utan att inkräkta på svenskt territorium. Från 1970-talet och framåt bedömde amerikanerna att sovjetiska styrkor skulle ha förmågan att besätta norra Norge ned till Bodö och på 1980-talet ända ner till Trondheim. En viktig trendskillnad rörande Östersjöutloppen var att Warszawapakten fram till 1980-talets början endast ansågs ha som ambition att stänga utloppen för Nato, men att man därefter föreföll ha som mål att utnyttja dem för tillträde ut på Atlanten.¹⁸³

¹⁸² Promemoria av Göran Franzén, "Minnesanteckning från diskussion med Mr J Lellenberg 1981-10-13 om styrkebalansen i norra Europa", 1981-10-23, HP 1 Ua, doss. 366, UD:s arkiv.

¹⁸³ Ibid.

4.5.2 USA:s syn på svensk säkerhetspolitik under 1980-talet¹⁸⁴

I likhet med de förhållanden som rådde under de frostiga Vietnam-åren tenderade man från amerikanskt håll att vara mer positivt inställd till den svenska försvarspolitik än vad man var rörande den svenska utrikespolitiken. Den för svenskar ofta självklara och grundläggande distinktionen mellan landets politiska samhällsskick och dess säkerhetspolitik var ibland svårt för amerikaner att acceptera. I deras ögon borde en demokratisk och västerländsk nation som den svenska med automatik inta positioner som låg nära västalliansens och när Sverige sedan avvek från denna norm väckte detta förvåning och inte sällan irritation. Svenska diplomater i Washington fick således ägna stor möda åt att förklara denna distinktion. Samtidigt fanns ofta misstankar om att en "neutral stat", om än inte avsiktligt, gick den amerikanska huvudfienden, Sovjetunionens, ärenden. Detta märktes särskilt i fråga om vissa nedrustningsinitiativ där Sverige ibland intog positioner som amerikanerna ansåg ligga nära Sovjetunionens. Den amerikanska kritiken gällde främst initiativet om en kärnvapenfri zon i Norden och förslaget om en kärnvapenfri korridor i Centraleuropa. Även ifråga om svenska ståndpunkter rörande regionala krishärdar, såsom Centralamerika och södra Afrika, fanns påtagliga åsiktskillnader.

Som illustration till detta dilemma kan nämnas den depesch från ambassadör Wilhelm Wachtmeister i Washington skriven efter kabinetssekreteraren Pierre Schoris besök i den amerikanska huvudstaden i mitten av december 1982. Här beskrevs hur rykten uppstått i Washington att det amerikanska missnöjet skulle vara utbredd rörande den svenska kritiken av Reagans politik i Centralamerika. Under Schoris besök, noterade ambassaden, framkom ingenting som gav anledning att förmoda att meningsskiljaktigheterna rörande Centralamerika negativt påverkat de bilateral relationerna. De amerikanska reaktionerna på den svenska kritiken hade troligen varit tillfälliga "temperamentsutbrott" och det framkom snarare vid Schoris samtal att det svenska budskapet hade gått hem i så motto att de båda länderna såg annorlunda på bakgrunden till krisen och sättet att lösa den. Lawrence Eagleburgers, polchef i

¹⁸⁴ Diskussionen i detta stycke har bl.a. inspirerats av promemoria av Mats Bergquist, "USA:s syn på Sveriges utrikes- och säkerhetspolitik", 1986-02-17, HP 1/Ua, doss. 413, UD:s arkiv.

det amerikanska utrikesministeriet, kommentar att länderna skulle "agree to disagree" var en signal om att sakfrågan hade frikopplats från de bilaterala förbindelserna och inte riskerade några återverkningar på dessa.¹⁸⁵

Denna syn präglade även deras bedömningar av de svenska förslagen om en kärnvapenfri zon i Norden, menade ambassaden. Från amerikansk sida konstaterades att de båda sidorna var överens om målen men inte om metoderna att nå dem, beskrivet som "honest disagreement". Ur ett amerikanskt perspektiv var det svenska förslaget ett sätt att "locka de nordiska NATO-länderna bort från en del av deras åtaganden i NATO." Trots dessa problem kunde således de svensk-amerikanska förbindelserna, enligt Wachtmeister, karaktäriseras som "goda och förtroendefulla" och han bedömde att Sverige troligen i många avseenden var ett intressantare land för USA än andra europeiska småstater. Det vore ganska egendomligt om "Reagans Amerika och Palmes Sverige hade identisk syn på den internationella utvecklingen." Trots att nya problem i relationerna med stor sannolikhet skulle dyka upp också i framtiden konstaterade Wachtmeister att den 200-åriga vänskapen mellan de båda länderna inte skulle "varaktigt störas av en polemik som är naturlig i en debatt fria demokratiska länder emellan."¹⁸⁶

Vad gällde den amerikanska synen på den svenska försvarspolitiken var förhållanden alltså något annorlunda. Att den svenska neutraliteten av tjänstemän i Pentagon och State Department räknades som väpnad var allmänt känt och att vårt flygvapen, baserad på inhemsk produktion, var starkt likaså. Från Washingtons sida hade man ett uttalat intresse av att Sveriges militära kapacitet bibehölls och att vårt land tjänade som skydd för Natos norra flank. Detta betydde också att man var beredd att stödja Sverige med viktig militär materiel. Viss kritik hade dock framförts rörande de svenska strukturrationaliseringar som genomförts inom försvaret och som vissa bedömde hade minskat det svenska försvarets förmåga.

¹⁸⁵ Depesch från Wachtmeister till utrikesminister Bodström, 1982-12-20, nr.476, HP 1/Ua, doss. 382, UD:s arkiv.

¹⁸⁶ Ibid.

Ett exempel på dessa tankegångar var de konstateranden som gjordes av den tidigare nämnde Jon Lellenberg, vid besök i Sverige hösten 1981. Här noterade den amerikanske försvarsexperten, rörande flygplansfrågans betydelse för den svenska försvarsmakten och vilken roll JAS-systemet skulle fylla, att man i Pentagon var intresserad av att förutsättningar skapades för att Sverige skulle kunna bibehålla ett starkt flygvapen och att den svenska flygindustrin hade stor betydelse för möjligheterna att långsiktigt vidmakthålla en politisk ekonomisk satsning på flygvapnet och luftförsvaret. I USA var man inte primärt intresserad av att sälja amerikanska flygplan till Sverige, menade Lellenberg, utan man såg ett värde i att "Sveriges egen satsning på speciellt luftförsvaret säkerställdes." Han undrade vidare om man på den svenska sidan var riktigt medveten om hur viktigt man i omvärlden ansåg det vara att Sverige hade förmågan att hävda sitt luftrum. Bland annat fanns farhågor bland vissa bedömare på den amerikanska sidan huruvida vårt land gick i riktning mot ett mer lågteknologiskt luftförsvaret, med luftvärnsrobotar som huvudsakligt luftförsvaret, vilket var argument som framkommit i början av 1970-talet. Lellenberg menade att man i USA såg med "oro på den starka nedgången i det svenska flygvapnets numerär sedan 60-talet", ett faktum som enligt hans uppfattning inte kompenseras av den höjda kvalitén. "Även hoten utvecklas", konstaterade amerikanen.¹⁸⁷

Vad gällde den tidigare nämnda amerikanska ambitionen att förse det svenska försvaret med avancerad vapentechnologi, kan konstateras att det såldes en stor mängd materiel till Sverige under 1960-talet och framåt, exempelvis flygmotorer, flygplanselektronik inklusive styrautomater och annan kvalificerad elektronik som inte fanns att tillgå inom landet, jaktrobotar (bl.a. flera modeller av Sidewinder), markattackrobotar (Maverick), luftvärnsroboten Hawk och Redeye, pansarvärnsroboten TOW, höghöjds- och låghöjdsradarstationer samt transportflygplanet Herkules och olika helikoptrar. I Förenta Staterna tillämpade man mycket strikta regler för sin försäljning av försvarsmateriel och ingen vidareförsäljning till tredje land fick ske utan skriftligt tillstånd från den amerikanska regeringen. I vissa fall krävdes t.o.m. särskilda säker-

¹⁸⁷ Promemoria av Göran Franzén, "Minnesanteckning från besök av Mr J Lellenberg och Ms J Walker vid FOA 1981-10-13", 1981-10-15, HP 1 Ua, doss. 365, UD:s arkiv.

hetskyddsöverenskommelser, av vilka Sverige träffat ett antal, exempelvis rörande luftvärnsroboten Redeye.¹⁸⁸

Att sälja avancerade vapen till Sverige innebar också problem utifrån en amerikansk horisont. Förutom de risker som fanns att känslig vapentechnologi skulle läcka till öststaterna genom oakt-samhet eller spionage, fanns tvivlet på amerikanskt håll att svenskarna skulle kunna tänkas använda sitt starka flygvapen och luftvärn mot amerikanska mål i händelse av överflygningar. I slutet av 1981 i samband med ett svenskt besök i Washington av den svenske kabinettssekreteraren hade denne från amerikanska representanter (Caspar Weinberger och Richard Perle) fått höra beskyllningarna att Sverige ville köpa Sidewinder 9L och tillverka JAS i syfte att skjuta ner amerikanska flygplan och kryssningsrobotar. ”Are we a threat? ”, hade den amerikanska försvarsministern frågat, som fått denna information i en föredragning baserat på ett gammalt svenskt dokument. Svenska diplomater hade dock i slutändan klarat ut frågan med sina amerikanska kollegor.¹⁸⁹ Denna fråga var inte ny och hade dykt upp vid ett flertal tillfällen under efterkrigstiden som följd av olika uttalanden av svenska företrädare, t.ex. försvarsminister Allan Vougt i början av 1950-talet och av försvarsminister Eric Krönmark under den borgerliga regeringsperioden.

I mitten av 1980-talet var de svensk-amerikanska relationerna som tidigare konstaterats bättre än på mycket länge, vilket kan tyckas något paradoxalt med tanke på att Reaganadministrationen hade en stark konservativ och ideologisk profil och Sverige styrdes av socialdemokrater. Så var dock fallet. Höjdpunkten i dessa förbindelser inträffade den 6–13 september 1987 när statsminister Ingvar Carlsson besökte USA och president Ronald Reagan. Besöket var det första officiella statsministerbesöket sedan Erlanders visit år 1952, då den svenske statsministern träffat president Harry Truman och utrikesminister Dean Acheson. I samtal mellan Carlsson och Reagan den 9 september konstaterade den senare att han ansåg att de politiska relationerna mellan länderna hade

¹⁸⁸ Promemoria av Sven Hirdman, ”Svensk-amerikanska försvarsproblem”, 1982-10-27, HP 24 V¹/USA, doss. 43, UD:s arkiv. Dessa särskilda säkerhetskyddsöverenskommelser gav USA rätt att vid besök i Sverige genomföra säkerhetsinspektioner. Sådana inspektioner, som krävde förannmälan och svenskt godkännande, genomfördes av amerikanska myndigheter vid National Military Information Disclosure Policy Committee, åren 1958, 1965 och 1972. Vid det sistnämnda besöket hade man bl.a. granskat på vilket sätt Redeye-roboten förvarades och skyddades i de svenska förråden. Planer fanns för en ny inspektion under år 1981.

¹⁸⁹ Ibid.

förbättrats och kunde utvecklas ytterligare även om inte länderna var överens om allting i världen. Han noterade vidare att man från amerikanskt håll hade ”mycket stark respekt” för det svenska försvaret som han ansåg bidrog till att stärka stabiliteten i Europa.¹⁹⁰

Statsminister Carlsson replikerade genom att beskriva de viktigaste dragen i den svenska säkerhetspolitiken och framhöll tre viktiga element – utrikespolitiken, den internationella rätten och FN, samt det militära försvaret. ”Vi fäster utomordentligt stort värde vid att folkrätten respekteras”, menade Carlsson, ”och det gör vi inte främst av idealistiska skäl utan kanske snarare av egoistiska. Vi anser att den internationella rätten skyddar de mindre nationerna. Och därför kan vi inte acceptera att folkrättens regler åsidosätts någonstans i världen. Nästa gång kan det gälla oss, och då gäller det att ha varit konsekvent.”¹⁹¹

Vid ett tillfälle bröt försvarsminister Caspar Weinberger, som också deltog i mötet, in i diskussionen och konstaterade att också han hade ”utomordentlig respekt” för det svenska försvaret, vilket han själv kunnat observera vid sitt besök i Sverige hösten 1981. ”Vi respekterar i allra högsta grad den svenska väpnade neutraliteten”, menade Weinberger, ”och vi finner det mycket tillfredsställande att ni fortsätter att ha ett starkt försvar.” Han påpekade även att samarbetet på försvarsmaterielsidan var ”utmärkt” och hoppades att det avtal som nyligen undertecknats inom detta område skulle öka utbytet ytterligare.¹⁹²

Det avtal som Weinberger refererade till var ett avtal som syftade till att avhjälpa den ojämna balans, i ekonomiska termer till USA:s förmån, som fanns i det svensk-amerikanska försvarsmaterielutbytet. Frågan hade väckts från svenskt håll redan i början av 1980-talet och problemet var att Sverige under 1970-talet upphandlat så mycket som 40 gånger mer av USA än vad den amerikanska sidan köpt från vårt land. Den amerikanska Buy American-regeln gjorde att svenska företag hamnade i en synnerligen ogynnsam position vid upphandlingarna till den amerikanska försvarsmakten. Från svensk sida önskade man ändra på dessa förhållanden och erhålla dispens från regeln. På grund av Data-saabaffären fanns inte utrymme för en sådan påstötning men efter

¹⁹⁰ ”Statsministerns samtal med president Reagan den 9 september 1987”, 1987-09-18, HP 1 Ua, doss. 428, UD:s arkiv.

¹⁹¹ Ibid.

¹⁹² Ibid.

det att ett FMV-arrangemang rörande skydd av dubbeltillämpningsteknologi hade upprättats under år 1982 ökade det politiska utrymmet och de svenska ansträngningarna att förmå USA att köpa mer försvarsmateriel från Sverige intensifierades. Det skulle dock dröja ända fram till sommaren 1987 innan ett avtal kunde undertecknas. Endast två år senare kunde dock krigsmaterielinspektören Sven Hirdman konstatera vid ett besök i USA att en kraftig ökning skett i den svensk-amerikanska handeln med försvarsmateriel. USA var den största utländska leverantören till svenska försvaret och hela 45 procent av den svenska försvarsmaterielimporten kom från USA. Balansen var nu till skillnad från tidigare ca 5:1 i USA:s favör och den svenska försvarsmaterielexporten till USA ökade snabbt. Orsakerna till denna förändring var allmänt sett överenskommelsen från år 1987, men också försäljningen av det svenska pansarskottet AT 4.¹⁹³

4.6 Försvarsminister Caspar Weinberger's besök

Den amerikanske försvarsministern Caspar Weinberger besökte Sverige den 15–19 oktober 1981. Sverige hade aldrig tidigare haft besök av en amerikansk försvarsminister och inte heller hade en svensk försvarsminister gjort ett officiellt besök i Förenta Staterna.¹⁹⁴ Tanken att Sverige äntligen borde försöka få till stånd ett besöksutbyte på försvarsministernivå med Förenta Staterna uppkom i början av år 1980. I oktober 1980 sändes en formell inbjudan från försvarsminister Krönmark till Weinbergers företrädare Harold Brown. Enligt Krönmark skulle ett besök till Sverige och det svensk försvarsetablisemanget utgöra ett utmärkt tillfälle att stärka kontakterna mellan länderna.¹⁹⁵ Brown kunde

¹⁹³ Promemoria från UD:s handelsavdelning, "Svenskt agerande hittills", 1985-06-17, HP 24 V¹ / USA, doss. 45; Promemoria av Mats Marling, "Amerikanskt delegationsbesök rörande svensk-amerikanskt samarbete på försvarsupphandlingsområdet", 1988-09-29, doss. 50; och Chiffertelegram från Washington, 1989-07-25, dnr. 738, HP 24 V¹ / USA, doss. 51, UD:s arkiv.

¹⁹⁴ Tidigare amerikanska högnivåbesök i Sverige utgjordes av: Vice president Lyndon Johnson i början av 1960-talet, utrikesminister Kissingers besök i maj 1976, vice president Mondales besök sommaren 1979. Statssekreteraren Hirdman, Försvarsdepartementet, hemlig PM 1981-10-01, Försvarsdepartementet/Enheten för säkerhetspolitiska och internationella frågor, besökspärm (hädanefter Fö/SI bp), Försvarsdepartementet.

¹⁹⁵ Brev från försvarsminister Eric Krönmark till USA:s försvarsminister Harold Brown 1980-10-13, Confidential. I inbjudan uppmärksammade Krönmark två projekt där man upplevde vissa svårigheter avseende tillstånd från amerikanerna. Det mest angelägna rörde den värmesökande jaktroboten Sidewinder AIM 9L avsedd för Jaktviggen och anti-tank missilen TOW. Fö/SI bp, Försvarsdepartementet.

emellertid inte genomföra besöket på grund av presidentskiftet i USA.¹⁹⁶ Efter Reaganadministrationens tillträde visades ett förnyat intresse för ett besök i Sverige från Weinbergers sida.¹⁹⁷ Detta ledde till att försvarsminister Torsten Gustafsson i början av juni 1981 inbjöd sin amerikanske kollega att besöka Sverige under hösten.¹⁹⁸ Ett positivt svar från Weinberger nådde Försvarsdepartementet i september.

Överbefälhavaren general Lennart Ljung noterade att det för de flesta svenskar var relativt oklart varför Weinberger valde att, i strid mot rekommendationer av en betydande del av sina rådgivare i Pentagon, göra ett besök. Det var bekant att beslutet att besöka Sverige föranlett ganska stora diskussioner i Pentagon. Flera av försvarsgrenscheferna hade uttalat sig emot att besöket genomfördes. Sannolikt inkluderade det framför allt chefen för flygvapnet.¹⁹⁹ En del svenska tidningar på vänsterkanten ansåg att Weinberger aldrig borde ha blivit inbjuden.²⁰⁰

Enligt Försvarsdepartementet var målsättningen både från svensk och amerikansk sida att genomföra ett traditionellt försvarsministerbesök. Weinberger skulle komma till Sverige för att bekanta sig med det svenska försvaret, inte för förhandlingar eller för att ta upp några särskilda frågor.²⁰¹

I en summerande promemoria från Utrikesdepartementet efter besöket uppgavs att syftena med Weinbergers besök var att informera den nya amerikanska administrationen om svensk säkerhets- och neutralitetspolitik, samt att visa denna vad vi hade i fråga om försvar och att vi tog försvaret på allvar. Ett ytterligare syfte med besöket var att försöka snabba på ett antal segdragna materielärenden, GE-motorn till JAS samt Sidewindermisilen.²⁰²

För svensk del fyllde Weinbergers resa till Sverige en lucka i besöksutbytet med USA. Visiten var samtidigt viktigt eftersom Datasaabaffären lett till en förtroendekris i det militära samarbetet med USA som behövde repareras (se nästa avsnitt 4.7). Det var ett

¹⁹⁶ Brev från Harold Brown till Eric Krönmark 1981-01-16, SECRET. Brevet redovisade bl.a. även en positiv lösning på de två tunga materielärendena Sidewinder (rb 74) och TOW, enligt en PM från 1981-01-27 från statssekreteraren Sven Hirdman till ambassadören Wilhelm Wachtmeister i Washington, Fö/SI bp, Försvarsdepartementet.

¹⁹⁷ Hemlig PM 1981-10-01, Fö/SI bp, Försvarsdepartementet.

¹⁹⁸ Inbjudan från försvarsminister Gustafsson till Weinberger 1981-06-05, Fö/SI bp, Försvarsdepartementet.

¹⁹⁹ ÖB Lennart Ljungs dagbok, 1981-10-15, Krigsarkivet.

²⁰⁰ Ljungs dagbok, 1981-10-19.

²⁰¹ Statssekreteraren Hirdman, Försvarsdepartementet hemlig PM 1981-10-01, Fö/SI bp, Försvarsdepartementet.

²⁰² PM Utrikesdepartementet, hemlig, 1981-10-28, Fö/SI bp, Försvarsdepartementet.

centralt svenskt intresse att besöket fick ett positivt resultat och det amerikanska förtroendet för Sverige återställdes. Många inom den amerikanska administrationen hade in i det sista drivit en hård linje mot Sverige till följd av Datasaabaffären och tveksamheten om huruvida besöket skulle genomföras hade varit stor på flera håll inom administrationen. Styrkan i den amerikanska reaktionen mot Sverige i Datasaabaffärens spår belystes bäst av det förhållandet att vi inte ens under Vietnamåren fick ett sådant långvarigt och omfattande avbrott i vårt militärtekniska samarbete med USA som vi nu upplevde sedan början av år 1981. Därtill kom de stora konsekvenserna för svensk industri om amerikanerna allmänt skulle strypa exportlicenser till Sverige.²⁰³

Inför Weinbergers besök reste statssekreteraren vid Försvarsdepartementet, Sven Hirdman, till USA i september 1981 för överläggningar med ledningen i Pentagon, inklusive ett kort samtal med Weinberger och med biträdande försvarsminister Carlucci, samt med chefstjänstemän i State Department. Här diskuterades Datasaabärendet, amerikanska önskemål om att åstadkomma ett bättre svenskt säkerhetsskydd för sådan dubbeltillämpningsteknologi som amerikanerna klassade som känslig, samt de problem som orsakats rörande de olika materielärendena.²⁰⁴

Bortsett från kontroverserna kring Datasaabärendet var emellertid inställningen till de svenska försvarsansträngningarna positiv såväl i Pentagon som i State Department. I synnerhet insåg man det svenska luftförsvarets betydelse. Samtidigt fanns det andra, såsom biträdande statssekreterare Perle i Pentagon, vilken var en nyckelman i teknologiöverföringsproblematiken, som konstruerade en lång svensk ”syndalista” med Datasaab, utvidgade affärsförbindelser med Sovjetunionen i rustnings- och rustningskontrollsammanhang, utrikespolitisk kritik etc. Hirdman ansåg sig ha kunnat tillrättalägga några missuppfattningar.²⁰⁵

²⁰³ Statssekreteraren Hirdman, Försvarsdepartementet hemlig PM 1981-10-01, Fö/SI bp, Försvarsdepartementet.

²⁰⁴ Hemlig PM 1981-09-07 Utrikesdepartementet, rörande meddelande som inkommit 1981-09-03 från ambassaden i Washington, Fö/SI bp, Försvarsdepartementet.

²⁰⁵ I en kort personbiografisk redogörelse inför besöket noterade Hirdman att den fyrtioårige Perle bidrog till att torpedera SALT II och var en av de mer framträdande ”hökarna” i Pentagon som drev en hård linje i bl.a. teknologiöverföringsfrågorna. Statssekreteraren Hirdman, hemlig PM 1981-10-01, Fö/SI bp, Försvarsdepartementet. ÖB Lennart Ljung kommenterade Perles medverkan med att denne både genom tidigare rapporter och diskussioner under besöket påtagligt visat att han inte utan vidare skulle komma att uppskatta den svenska linjen. Ljungs dagbok, 1981-10-15.

Hirdman underströk i sin reserapport att mot denna bakgrund framstod Weinbergers besök som utomordentligt betydelsefullt. Sverigebesöket visade sig vara det enda officiella i en rundresa som även omfattade Frankrike och ett Natomöte i Skottland.²⁰⁶

Inför avresan till Sverige intervjuade svenska journalister Weinberger och på fråga om Sveriges neutralitet gav den amerikanske försvarsministern det kontroversiella svaret: "I do not think we have a neutral Sweden. I think that what we have to look at is the degree of military effectiveness and certainly look at the strategic location and I assume that since the Swedish Government has been most kind and hospitable and eager in their invitation that there are some things that they like to discuss with us and those are the things we want to be cooperative about"²⁰⁷ Journalisterna begärde omgående ett klarläggande från Pentagon och enligt Dagens Nyheter kom medarbetarnas tillrättaliggande redan från flygplanet på väg till Europa. Det innebar att någon förändring inte hade inträffat i den amerikanska regeringens ståndpunkt avseende den svenska politiken. Försvarsministern svarade på en fråga i samband med en filosofisk diskussion, var deras svar.²⁰⁸

I en promemoria från Utrikesdepartementet kommenterades Weinbergers uttalande till journalisterna med att det kunde betraktas som en artighet mot oss, att vi försvarade demokratin etc., men också som ett utflöde av tankegången att Sverige egentligen inte var särskilt neutralt. Detta tema återkom i pressteckningen under besöket.²⁰⁹ Överbefälhavaren Lennart Ljung var tydligare och betecknade uttalandet om den svenska neutraliteten som olyckligt. Han menade dock att Weinberger vid ankomsten till Arlanda gjort ett förtydligande som åtminstone hjälpligt reparerade skadan.²¹⁰

I Weinbergers besöksprogram ingick möten med statsministern, utrikesministern och överbefälhavaren. Studiebesök vid armén, marinen och flygvapnet ingick också liksom besök vid civilförsvaret och hos Saab-Scania i Linköping.²¹¹ Beträffande ämnesfördelningen mellan stats- och utrikesministrarna planerades Fälldins samtal fokusera på svensk säkerhetspolitik och bilaterala

²⁰⁶ Hemlig PM 1981-09-07 Utrikesdepartementet, rörande meddelande som inkommit 1981-09-03 från ambassaden i Washington, Fö/SI bp, Försvarsdepartementet.

²⁰⁷ Meddelande från ambassadör Wachtmeister, Washington 1981-10-13, hemlig. Fö/SI bp, Försvarsdepartementet.

²⁰⁸ *Dagens Nyheter*, 1981-10-15.

²⁰⁹ PM Utrikesdepartementet hemlig, 1981-10-28, Fö/SI bp, Försvarsdepartementet.

²¹⁰ ÖB Lennart Ljungs dagbok, 1981-10-18.

²¹¹ Försvarsdepartementet, pressmeddelande 1981-09-22, Fö/SI bp, Försvarsdepartementet.

ärenden på materielsidan. Utrikesminister Ullstens samtal skulle främst omfatta läget i nedrustningsförhandlingarna samt teknologiöverföring och neutralitet.²¹²

Av en promemoria angående besök i anläggningar från Försvarsdepartementet framgår att Weinberger skulle besöka delar av några anläggningar av hemlig karaktär, däribland Muskö och en luftförsvarsanläggning. Utländska försvarsministrar (motsv.) brukade få göra besök i någon dylik anläggning som ett led i strävandena att skapa förtroende och respekt för det svenska försvarets förmåga. Som exempel redovisades bl.a. att den sovjetiske försvarsministern Gretjko år 1970 besökt Muskö örlogshamn inne i berget, och den sovjetiske militärbefälhavaren i Baltiska Militärområdet, armégeneralen Majorov, år 1979 förevisades stridsskjutning vid Infanteriets skjutskola och besökte KA 1 i Vaxholm etc. Den sovjetiske marinchefen flottamiral Gorsjkov hade år 1978 också besökt Muskö och gjort besök i ubåt etc.²¹³

Det extraordinära besöket kunde genomföras utan incidenter men Utrikesdepartementet bedömde att besöket inte hade gått att genomföra sju-åtta år tidigare. En mager demonstration på något tusental deltagare var allt Weinberger mötte i Sverige. I Berlin hade Weinbergers utrikesministerkollega Alexander Haig stött på jättelika demonstrationer.²¹⁴

Vid överläggningarna med statsminister Thorbjörn Fälldin uppgav Weinberger att man på amerikansk sida bedömde att de problem som tidigare funnits rörande vissa materielärenden, skulle kunna lösas om bara länderna kunde komma överens om vissa säkerhetsåtgärder. Detta gällde även den framtida teknologiöverföringen, så att dubbeltillämpningsteknologi inte kom i orätta händer. Samtalet berörde även frågan om kapprustningen. Weinberger uppgav att Sovjetunionen kraftigt förstärkt sin strategiska slagstyrka medan de amerikanska hade legat på oförändrad nivå i 20 år. Det skulle ta mellan fyra till sex år för USA att inhämta det sovjetiska försprånget. Förenata staterna syftade emellertid inte till att nå överlägsenhet, endast till att få en effektiv avskräckning till stånd. För tillfället var det kanske så att ryssarna trodde att de hade en förstaslagsförmåga. Fälldin underströk att det fanns en stor risk

²¹² Hemlig PM från Utrikesdepartementet 1981-10-14, Fö/SI bp, Försvarsdepartementet.

²¹³ HPM Försvarsdepartementet 1981-10-10, Fö/SI bp, Försvarsdepartementet.

²¹⁴ PM Utrikesdepartementet hemlig, 1981-10-28, Fö/SI bp, Försvarsdepartementet.

för att missförstånd skulle kunna uppstå mellan de båda supermakterna om inte dialogen mellan dessa fungerade.²¹⁵

I samtalen med Ullsten behandlades främst teknologiöverföringsproblematiken (se avsnitt 4.7) och vid överläggningarna på Försvarsdepartementet diskuterades bl.a. svensk neutralitetspolitik, det sovjetiska hotet och den säkerhetspolitiska situationen i norra Europa. Weinberger konstaterade att han uppfattat den svenska neutralitetspolitiken som en policy för "self-reliance" och att man från amerikansk sida inte ville blanda sig i denna politik. Vad gällde det sovjetiska hotet menade Weinberger att Sovjetunionen rubbat den tidigare balansen som funnits och att USA inte eftersträvade överlägsenhet för egen del utan endast en förmåga att avskräcka ett sovjetiskt första slag. Weinbergers militära rådgivare, Richard Bowman, som också närvarande vid mötet, noterade att den sovjetiska expansionen till sjöss hade ökat betydelsen av det norsk-amerikanska samarbetet. Den sovjetiska styrkeuppbyggnaden hade framkallat beslutet om förhandslagring i Norge av tung utrustning, helikoptrar och artilleri, för att understödja en styrka på 12 000 amerikanska marinkårssoldater. Personliga samtal fördes slutligen även på Haga mellan Weinberger och statssekreteraren vid Försvarsdepartementet Sven Hirdman.²¹⁶

Weinbergers besök kommenterades på flera håll, både under vistelsen i Sverige och efter den amerikanska försvarsministern rest hem. Den sovjetiska nyhetsbyrån TASS kommenterade besöket den 16 oktober 1981 och menade att det inte kunde uppfattas på något annat sätt än som ännu ett försök från Washingtons sida att knuffa Sverige från den permanenta neutraliteten. Generalerna i Pentagon hade därvidlag länge eftersträvat en svensk policyförändring. Dessa önskade, enligt TASS, att Sverige blev medlem i Nato och att amerikanska "atomic missiles" riktade mot Sovjetunionen stationerades på landets territorium.²¹⁷

I en summerande promemoria från Utrikesdepartementet konstaterades att i sak föreföll besöket i alla avseenden ha varit en framgång. Avseende syftet att informera om principerna för svensk

²¹⁵ PM efter samtal mellan Fäldin och Weinberger, Utrikesdepartementet, hemlig 1981-10-16. I anslutning till promemoriorna efter Weinberger samtal med statsministern respektive utrikesministern finns en notering att dessa två inte granskat uppteckningarna. Fö/SI bp, Försvarsdepartementet.

²¹⁶ PM efter överläggningar på Försvarsdepartementet, hemlig, 1981-10-26; och PM Weinberger-Hirdman, Försvarsdepartementet, hemlig, 1981-10-26, Fö/SI bp, Försvarsdepartementet.

²¹⁷ Meddelande från ambassaden i Moskva inkluderande TASS meddelandet. 1981-10-20, Fö/SI bp, Försvarsdepartementet.

säkerhetspolitik, var det omöjligt att bedöma effekterna av samtalen, men åtminstone verbalt lyckades Weinberger undvika ytterligare kontroversiella uttalanden om svensk neutralitet. I den mån någon tvivel funnits om allvaret i den svenska försvarspolitiken kunde man anta att amerikanerna blivit övertygade. De aktuella materielärendena fick en "push" framåt i och med Weinbergers officiella besked om ett villkorligt frisläppande av GE-motorn till JAS. En del tid ägnades åt att klara ut effekterna av Data-saabaffären.

Presstäckningen ledde in på besökets kärnpunkt. Det fanns åtskilliga i Washington som menade att Sverige "egentligen" inte var neutralt utan på något sätt hörde till västs försvarsperimeter. Man såg på svenskt försvar de facto som ett ryggsöd för Nato och fäste då särskilt vikt vid flygvapnet som spärr mot risker för angrepp mot Norge via Sverige. De amerikanska journalisternas huvudfråga var varför Sverige inbjudit Weinberger och varför han stannade så länge samt varför han reste så snabbt efter sitt maktövertagande i Pentagon? De första två var enkla att besvara medan det inte fanns något riktigt svar på den tredje frågan.²¹⁸

Ambassadören Wachtmeister i Washington konstaterade att det inte rådde någon tvivel om att man på högt amerikanskt försvarshåll bibragts en mycket mera ingående kännedom om och uppskattning av Sveriges försvarskraft och försvarsvilja än vad man tidigare haft utanför expertkretsarna. Man bör rimligen ha dragit slutsatsen att den teknologi och de avancerade vapen som från amerikansk sida ställts till Sveriges förfogande kommit till legitimt bruk. Samtidigt bör man ha fått en klarare bild av vad svensk neutralitetspolitik innefattar – och inte innefattar, noterade Wachtmeister.²¹⁹

Överbefälhavaren general Lennart Ljung konstaterade i sin dagbok bl.a. att Weinbergers besök omgivits av stor uppståndelse och mycken publicitet. Inte minst hade man diskuterat varför den amerikanske försvarsministern valde att komma just till Sverige i denna tidiga tidpunkt av ämbetsperioden. Under besöket diskuterades frågan om "release" på en amerikansk motor till ett eventuellt svenskt JAS-flygplan och på en jaktrobot till Viggen. Datasaaabs "blunder" beträffande en del elektronikutrustning hade tidigare lagt stora hinder i vägen för ett amerikanskt godkännande. Weinberger

²¹⁸ PM Utrikesdepartementet hemlig, 1981-10-28, Fö/SI bp, Försvarsdepartementet.

²¹⁹ Hemlig promemoria från ambassadör Wachtmeister i Washington 1981-11-01, Fö/SI bp, Försvarsdepartementet.

hade nu meddelat att man från amerikansk sida kunde tänka sig att släppa båda objekten men krävde vissa säkerhetsåtgärder som man ville förhandla om. Ljung menade att det var ett stort framsteg att attityden mjuknat på en så pass viktig punkt.²²⁰

Ljung summerade att han för egen del trodde att besöket hade varit av värde. Efter Datsaaffären hade de svensk-amerikanska relationerna varit så dåliga att en uppenbar risk förlåg att man fick ett avbrott i leveranserna av viktig försvarsmateriel. Både av detta skäl, och för att ge ett intryck av både vår neutrala ställning och vår förmåga att kunna försvara neutraliteten, var det betydelsefullt att Weinbergers besök genomfördes och att det hade givit ett för Sverige så positivt resultat.

I försvarsministerns frånvaro eskorterade Ljung den amerikanske försvarsministern till Arlanda. Weinberger uttryckte då återigen sin stora uppskattning av det svenska försvaret.²²¹

4.7 Datsaaffären

I september 1975 fick det svenska delstatliga företaget Stansaab²²², sedermera Datsaab, ett kontrakt om att bygga ett datoriserat system för civil flygtrafikledning i Sovjetunionen. Systemet, som benämndes TERCAS (Terminal and Area Control System), var tänkt att hantera stora delar av flygtrafikövervakningen i Sovjetunionen väster om Ural. Kontraktet var frukten av ihärdigt arbete från Stansaabs sida vilket inkluderat flera års förhandlingar med den sovjetiska köparen i hård konkurrens med ett franskt och ett amerikanskt företag. Till viss del förutsatte uppbyggnaden av TERCAS tillgång till amerikansk elektronik, för vilken den amerikanska regeringen måste medge exporttillstånd. Medan den

²²⁰ ÖB Lennart Ljungs dagbok, 1981-10-15, 1981-10-18 och 1981-10-19.

²²¹ Ibid.

²²² Stansaab, ursprungligen med namnet Standard Radio och Telefon AB och senare med namnet Datsaab, hade sedan andra världskriget anlåtits av svenska staten för militär elektronikutveckling. Verksamheten koncentrerades efter hand till utveckling av stridsledningssystem för luftförsvaret. Bolaget beslöt år 1962 att systematiskt utveckla datorstyrda civila lufttrafikledningssystem (ATC-system – Air Traffic Control) med sikte på en framtida internationell marknad. Hämtat från KU 1981/82:35, s. 18. Flera böcker och artiklar har berört ämnet teknikexportkontroll, inklusive Datsaab. Se bl.a. Ulrika Mörth/Bengt Sundelius, *Interdependens, konflikt och säkerhetspolitik – Sverige och den amerikanska teknikexportkontrollen* (Nerenius & Santérus förlag, Stockholm, 1998); Mikael Holmström/Tom von Sivers, *USAs exportkontroll – Tekniken som vapen* (Ingenjör förlaget, Stockholm, 1985); Jan Stålhandske, *Den amerikanska kontrollen av teknikexport – särskilt dess inverkan på svensk exportkontroll* (Stockholms Universitet, 1987; och Åke Sparring, "USA:s teknikembargo", *Världspolitikens Dagsfrågor*, nr. 12 1985.

totala ordersumman var 320 miljoner kronor, beräknades de amerikanska komponenterna som fordrade exportlicens till endast ca en halv miljon kronor. Affären hade genomförts med tidigt stöd från den svenska regeringens sida och ärendet diskuterades av socialdemokratiska statsråd redan vid besök i Sovjetunionen år 1972. I samband med den borgerliga regeringen Fälldins tillträde hösten 1976 genomfördes ytterligare överläggningar i ärendet.²²³

Ryska farhågor beträffande exporttillstånd för elektroniken möttes från svensk sida med lugnande uppgifter. Regeringen avsåg att kraftfullt påverka amerikanska myndigheter och dessutom hade en amerikansk konkurrent, som inte fick ordern, tidigare fått en preliminär exportlicensansökan godkänd för att stärka företagets konkurrenskraft. Att i ett sådant läge avslå en svensk ansökan, menade man, skulle innebära otillåten diskriminering. Stansaab hade också meddelat sina sovjetiska kunder att de kritiska komponenterna kunde ersättas av andra med icke-amerikanskt ursprung om licensen inte beviljades.²²⁴

Ansökan om licens lämnades in våren 1976, men ett knappt år senare kom uppgifter från USA om att denna inte skulle komma att bifallas i sin helhet. Motivet var att Stansaabs ansökan gick längre än den amerikanska konkurrentens och det hävdades även att elektroniken skulle kunna användas i militärt syfte. Stansaabs föregångare, Standard Radio och Telefon AB, hade nämligen med motsvarande utrustning byggt delar av det svenska flygvapnets stridslednings- och luftbevakningssystem, Stril 60. Det amerikanska beskedet föranledde stor aktivitet från svensk sida inte minst med tanke på att staten var delägare i Stansaab och en ny ansökan lämnades in i maj 1977. Även denna gång stötte man på problem och bara en månad senare lämnade amerikanerna underhandsbeskedet att avslag var att vänta rörande vissa kretskort. Ytterligare överläggningar mellan Stansaab och amerikanska myndigheter, samt politiska påtryckningar från den svenska utrikesministern Karin Söder i samband med ett möte med den amerikanske utrikesministern Cyrus Vance i juli 1977, resulterade i att bolaget inkom med en ändrad licensansökan – exklusive de känsliga komponenterna. Avsikten var sedan att göra en tilläggsansökan beträffande just dessa delar.²²⁵

²²³ KU 1981/82:35, s. 18 och s. 22. Statsråden Bengt Norling och Krister Wickman respektive industriminister Rune Johansson besökte Sovjetunionen år 1972.

²²⁴ KU 1981/82:35, s. 22 och s. 189f.

²²⁵ Ibid, s. 21ff och s. 188ff.

I slutet av år 1977 meddelade USA att licensen, enligt den senaste ansökan som inte innehöll de känsliga komponenterna, skulle beviljas men att den svenska regeringen först måste bekräfta att den "förstod och accepterade sina åtaganden" (understands and accepts its obligations) i anslutning till licensvillkoren. En sådan bekräftelse lämnades senare. De svenska åtagandena innefattade bl.a. rapportskyldighet från företags sida till både den svenska och den amerikanska regeringen beträffande frågor om huruvida systemet hade använts för lufttrafikkontroll, om någon betydande ändring i systemets materiella karaktär som stod i strid mot licensen vidtagits samt huruvida någon betydande ändring ägt rum beträffande lokaliseringen av systemen.²²⁶

Sovjetunionen var vid denna tid bekymrat över utvecklingen och krävde föga förvånande att systemet skulle levereras med utlovad prestanda och på utlovad tid. Speciellt viktigt ansågs det vara att systemet skulle bli klart till de Olympiska spelen i Moskva, sommaren 1980. Någon tilläggsansökan till amerikanska myndigheter beträffande de resterande komponenterna inlämnades emellertid aldrig men den känsligaste elektroniken, dvs. kretskorten, nådde likväl Sovjetunionen. Därmed överfördes dessa utan det godkännande för all vidareexport som den svenska regeringen utlovat vid licensförhandlingarna. Inte heller skedde någon rapportering till USA, i enlighet med de svenska åtagandena, om hur projektet fortskred.²²⁷

Vid årsskiftet 1977/78 ombildades Stansaab till Datsaab, vilket till lika delar ägdes av staten och Saab Scania AB. Under hösten år 1979 förekom kritik inom företaget och bland anklagelserna ingick påståenden om licensbrott i samband med den ryska affären. Uppgifterna nådde snart Regeringskansliet och industriministern Nils G. Åsling föranstaltade om en ingående utredning, som trots den

²²⁶ Ibid. Rörande det amerikanska godkännandet av licenstillståndet och de villkor som ställdes på den svenska regeringen se Memorandum for Ulf Dinkelspiel, "Application for a license to use U.S. parts and components in an air traffic control system destined for the USSR", undertecknade av Rauer H. Meyer, US Department of Commerce, 1977-10-14, plus två bilagor; samt Chiffertelegram till Washington, 1977-10-19, dnr. 505, HP 100/Ua, doss. 46, UD:s arkiv. Det framgick av UD:s instruktioner, rörande dessa tre åtaganden som regeringen bundit sig vid, att ambassaden vid överlämnandet skulle framhålla att de borde ses mot bakgrunden av det ägaransvar som svenska staten hade i Stansaab och ärendets exceptionella karaktär, som nödvändiggjort kontakter på regeringsnivå under ärendets handläggning. Där rekommenderades även att "vi bör ej ställa frågor om tolkningen av regeringens cit. obligations slutcit. vilket skulle kunna väcka några sovande björnar och leda till en mera extensiv tolkning."

²²⁷ KU 1981/82:35, s. 21ff och s. 195.

interna kritiken konstaterade att några oegentligheter inte förekommit.²²⁸

Datasaabaffären blev kort därefter på allvar en offentlig fråga i samband med att Sveriges Television i oktober 1980 uppmärksammade fallet. Nyhetsprogrammet Aktuellt påstod då att Datasaab våren 1978 åsidosatt ett amerikanskt exportförbud genom att smugla USA-tillverkade komponenter – kretskort som ingick i radarsystemet – via den sovjetiska ambassaden i Stockholm med hjälp av kurirpost. Detta framgick, hävdades det, av en hemlig rapport från Industridepartementet. I programmet anfördes bl.a. att den amerikanska exportlicensen innehöll en rad förbehåll och begränsningar som företagsledningen hade accepterat. Datasaabs agerande skulle ha varit föranlett av att flygledningssystemet, som skulle installeras i Moskva, annars inte hade fungerat.²²⁹

Från amerikansk sida krävdes omgående att den svenska regeringen skulle dementera uppgifterna. Samtidigt hotade man med att Sveriges ansökan om köp av IR-jaktroboten Sidewinder (AIM 9L, i Sverige senare benämnd robot 74) för flygvapnets räkning allvarligt kunde påverkas. Detta gällde även de påbörjade förhandlingarna om licenstillverkning av den amerikanska jetmotorn GE 404, avsedd för JAS 39 Gripen, samt begäran om data för AMRAAM (Advanced Medium Range Air-to-Air Missile, i Sverige senare benämnd robot 99). En dementi lämnades men amerikanerna lät sig inte nöjas med det utan krävde ytterligare utredningar eftersom misstankarna kvarstod, bl.a. som följd av uppgifter från den amerikanska underrättelsetjänsten, CIA.²³⁰ Enligt förre försvarsministern Eric Krönmark, blev allvaret och omfattningen av Datasaabaffären känd för den svenska regeringen först i och med dessa uppgifter från CIA.²³¹

I januari 1981 genomfördes ett nytt ägarbyte när LM Ericsson övertog Saab Scantias aktier i Datasaab. Den nye ägaren, som var mån om sin och svensk industris anseende i utlandet, påbörjade egna utredningar i ärendet. Här kunde konstateras att Datasaab i vissa hänseenden åsidosatt de amerikanska exportlicensbestämmelserna och resultatet tillställdes de amerikanska Utrikes- och Handelsdepartementen. Vid överlämnandet ställdes en rad frågor

²²⁸ KU 1981/82:35, s. 21ff och s. 193.

²²⁹ KU 1981/82:35, s. 195; och Promemoria av Henrik Liljegren, ”Datasaab-affären och dess konsekvenser för teknologiöverföring USA-Sverige”, 1981-04-02, samt bilaga, HP 24 V¹/USA, doss. 39, UD:s arkiv.

²³⁰ KU 1981/82:35, s. 24 och s. 198.

²³¹ Samtal med Eric Krönmark, 2002-04-04, Säkerhetspolitiska utredningens arkiv.

särskilt om vad statens representant i Datasabs styrelse hade medverkat till och haft kännedom om. Från amerikansk sida uppskattade man Ericssons arbete men undrade samtidigt varför den svenska regeringen inte tagit på sig ett större ansvar för att licensvillkoren efterlevdes och varför man inte ingripit tidigare.²³² Vidare ställdes frågan hur man kunde lita på Sverige i militära ärenden, när viktiga civila affärer hanterades på detta sätt. USA krävde därför en ursäkt från den svenska regeringen och fick en sådan i juni 1981. Ursäkterna återupprepades även under den amerikanska försvarsministerns officiella besök under hösten. Samtidigt med det amerikanska missnöjet förekom påtryckningar från sovjetiskt håll där man via Ericsson förde fram budskapet att man höll den svenska regeringen ansvarig i den händelse några problem uppstod. Sverige befann sig därmed i en synnerligen besvärlig situation.²³³

4.7.1 Externa faktorer med konsekvenser för svenskt vidkommande

Även ett antal externa faktorer inverkade till Sveriges nackdel, under början av 1980-talet. För det första hade USA, till följd av den sovjetiska inmarschen i Afghanistan i december 1979 och krisen i Polen år 1980–1981, infört en avsevärd skärpning av exportkontrollen i handeln med öststaterna och indirekt även med andra länder som bedrev handel med öst. Exempel på andra omedelbara motåtgärder blev minskad spannmålsexport till Sovjet och bojkott av de olympiska spelen i Moskva år 1980.²³⁴

Även om en förändrad syn på teknologiexportkontrollen kunnat skönjas redan under Carteradministrationen inträdde den stora förändringen med Reagans tillträde som amerikansk president. Flera ledande politiker inom Reaganadministrationen menade att en stor del av förklaringen till att Sovjetunionen hade knäppt in på Förenta Staterna teknologiska försprång var att västländerna, inklusive USA, varit alltför oförsiktiga i sin kontroll av militär och avancerad civil teknologi. Resultatet av denna bedömning blev att man nu var fast besluten att ändra detta förhållande och att utnyttja teknologivapnet mot Sovjetunionen som ett medel i det kalla kriget. Denna politik tillämpades generellt och gällde såväl export

²³² KU 1981/82:35, s. 21ff och s. 201f.

²³³ KU 1981/82:35, s. 202.

²³⁴ Mörth/Sundelius, *Interdependens, konflikt och säkerhetspolitik – Sverige och den amerikanska teknikexportkontrollen*, s. 97f.

från USA, som från övriga Natomedlemmar och alliansfria länder som Sverige. Ledande företrädare för denna tuffare skola vad gällde teknikkontroll var de biträdande statssekreterarna Richard Perle och Larry Brady, vid Pentagon respektive det amerikanska handelsdepartementet.²³⁵

När den amerikanska administrationen under denna tid blev utsatt för kritik i kongressen för att så få brott mot exportbestämmelserna upptäcktes och beivrades var frestelsen naturligtvis stor att med hjälp av Datasaabaffären statuera exempel som varning till andra länder. Fallet kunde från den amerikanska administrationens sida drivas från en styrkeposition. Dels hade det faktiska brottet erkänts och dels var den svenska staten, i egenskap av delägare, inblandad. Sverige var vidare beroende av amerikansk välvilja för fortsatta leveranser av högteknologiprodukter – både civila och militära.²³⁶

4.7.2 Amerikanska krav på den svenska regeringen

I februari 1981 utfärdades ett internt direktiv inom Pentagon och försvarsgrenarna som gick ut på att man skulle vara återhållsam rörande teknik- och besöksutbyte med Sverige. Den amerikanska sidan menade att Sverige hade brustit i ansvarstagande vad gällde Datasaabaffären och därmed spred sig uppfattningen att Sverige var opålitlig som samarbetspartner även i militära frågor. Detta märktes främst genom att vårt land fick avslag på flera tillstånds- och besöksärenden. Redan inledningsvis kunde man spåra amerikanska påtryckningar med syfte att tvinga fram en ändring av den svenska teknikexportkontrollen och en ambition att förmå Sverige att införa exportrestriktioner för känslig teknologi i Cocom:s anda. I maj 1981 fick Sverige till slut ett preliminärt tillstånd att köpa Sidewinder 9L men med mycket strikta säkerhetsskyddsvillkor. Några månader senare försvann även denna möjlighet. I augusti samma år fick General Electric, Volvo Flygmotors amerikanska partner, kännedom om att den amerikanska regeringen inte beviljat tillstånd för JAS-motorn GE 404 och detta var ett allvarligt hot

²³⁵ Promemoria av Sven Hirdman, "Svensk-amerikanska försvarsproblem", 1982-10-27, HP 24 V¹/USA, doss. 43, UD:s arkiv.

²³⁶ Washington till UD, 1980-11-07, dnr. 613; och Promemoria från Industridepartementet, 1981-10-12, H 100/Ua, UD:s arkiv.

mot hela JAS-projektet. Under sommaren och hösten stoppades även flera viktiga armématerielärenden.²³⁷

Vid besök av statssekreteraren vid Försvarsdepartementet, Sven Hirdman, i Pentagon under månadskiftet augusti/september 1981 konstaterade man från amerikanskt håll att de svenska materielärendena inte skulle beviljas förrän någon form av arrangemang hade skapats som kunde förhindra en upprepning av Datasaabaffären. Från svensk sida försökte man undvika en koppling mellan civila och militära ärenden och framhöll sin goda meritlista rörande hantering av sekretessbelagd militär information. Amerikanerna insisterade dock på ett särskilt arrangemang för dubbeltillämpningsteknologi [dual-use technology], dvs. civil teknologi som även kunde användas för militära syften, innan man godkände de svenska materielärendena.²³⁸

En allvarlig anklagelse som framfördes under det svenska besöket var att de amerikanska kryssningsrobotarna och bombflygets förmåga att penetrera det sovjetiska luftförsvaret komprometterats, till följd av att TERCAS bl.a. gav ryssarna möjlighet att parallellkoppla sina radarstationer. Detta möjliggjorde för Sovjetunionen att bygga upp ett försvar mot kryssningsrobotar och påstods åsamka det amerikanska försvaret kostnader på flera miljarder. Sovjetunionen skulle, enligt amerikanska uppgifter, ha tjänat fyra år i vapenteknisk utveckling. I samtal med Hirdman betecknade den amerikanske försvarsministern Caspar Weinberger Datasaabaffären som en allvarlig fråga [a serious issue]. På svensk sida gjordes visserligen en annorlunda bedömning av de militära skadeverkningarna, men i Pentagon syntes man övertygad om sin tolkning.²³⁹

Vidare kunde konstateras att reaktionerna i USA mot Sveriges hantering av Datasaabärendet förvärrats av att man på amerikansk sida ansåg att svenska staten hade ett medansvar för det inträffade. Detta grundade sig på att Datasaab vid licensavtalets ingående var statsägt till 50 procent, på att det fanns statliga representanter i bolagets styrelse, inklusive en regeringstjänsteman, samt att man från svenska regeringens sida medverkat i förhandlingarna om

²³⁷ Promemoria av Hans Neij, "Teknologisamarbete USA – Sverige samt försäljning till Sverige av försvarsmateriel", 1981-02-23, A:PHA915:65/81, FMV, Huvudavdelningen för armémateriel, Serie F1, 1981, vol. 27, Krigsarkivet; och Promemoria av Sven Hirdman, "Svensk-amerikanska försvarsproblem", 1982-10-27, HP 24 V¹/USA, doss. 43, UD:s arkiv.

²³⁸ Ibid.

²³⁹ Ibid. Rörande Hirdmans samtal i Washington se, Hemlig PM 1981-09-07 Utrikesdepartementet, rörande meddelande som inkommit 1981-09-03 från ambassaden i Washington, Fö/SI bp, Försvarsdepartementet.

licensen i slutet av 1970-talet och därvid de facto gått i godo för exportrestriktionerna. När man sedan från svensk sida vägrade att ta detta medansvar och, enligt amerikansk uppfattning, försökte bortförklara hela incidenten, blev den amerikanska irritationen särskilt stark.²⁴⁰

USA krävde således garantier från svenska regeringen för att förhindra ett upprepande och förhandlingar om ett nytt avtal om säkerhetsskydd för materiel inleddes i början av 1980-talet. Ett sådant avtal var enligt den amerikanska regeringen, ett villkor för fortsatta exportlicenser för Sverige samt ett fortsatt materiel-samarbete och militärtekniskt informationsutbyte. USA ville dock även utnyttja Datasaabaffären för att föra in Sverige i den egna exportkontrollpolitiken, och förmå Sverige att åtminstone inofficiellt, återuppta samarbetet med Cocom (se avsnittet 5.3.4). Man krävde vidare att den svenska regeringen – i alla fall övergångsvis – skulle kontrahera alla överenskommelser om reexport från svenska företag och därmed kunna göras ansvarig om något blev fel. Amerikanerna begärde vidare att Sverige skulle utöka sin gränskontroll avseende försök till tekniksmuggling och dessutom införa en lag som möjliggjorde att på egen hand beivra brott mot exportkontrollbestämmelserna. Detta var svårsmälta krav som stred mot svensk praxis rörande statens roll i förhållande till det privata näringslivet. Det utgjorde även en direkt utmaning mot den traditionella svenska neutralitetspolitiken.

I samband med denna djupa förtroendekris som Sverige befann sig i beträffande relationerna med Förenta Staterna hade den amerikanske försvarsministern Weinberger inbjudits till Sverige. Som tidigare nämnts i avsnitt 4.6. hade vårt land aldrig tidigare haft besök av en amerikansk försvarsminister och inte heller hade en svensk försvarsminister gjort ett officiellt besök i USA. På svenskt sida fanns nu en möjlighet att reda ut de svårigheter som Datasaabaffären lett till i det flygmilitära samarbetets, att återupprätta amerikanskt förtroende för Sverige, samt även en god chans att visa upp det svenska försvaret. Som Hirdmans besök visat hade den amerikanska administrationen drivit en hård linje mot Sverige till följd av Datasaabaffären och andra påstådda svenska överträdelse.²⁴¹

²⁴⁰ Promemoria av Sven Hirdman, "Svensk-amerikanska försvarsproblem", 1982-10-27, HP 24 V¹/USA, doss. 43, UD:s arkiv.

²⁴¹ HPM Fö 1981-10-01, Fö/SI bp, Försvarsdepartementet.

Vid överläggningarna med statsminister Thorbjörn Fälldin hänvisade Weinberger till den ”mycket olyckliga” Datasaabaffären som väckt bekymmer på olika håll t.ex. i kongressen. När det gällde den framtida teknologiöverföringen måste den amerikanska regeringen ha ”ytterligare säkerhetsåtgärder” [additional safeguards], menade Weinberger. Han tyckte sig ha observerat en vilja till samarbete från svensk sida rörande frågan om skydd av dubbeltillämpningsteknologi.²⁴²

Vid överläggningar med utrikesminister Ola Ullstens vidhöll den amerikanske försvarsministern denna linje och Ullsten beskrev därför bakgrunden till den svenska synen på ärendet i sin helhet och konstaterade att Sverige, i förhållande till många andra länder, satsade stora summor på ett starkt försvar och en del av dessa medel gick till att importera krigsmateriel från utlandet, bl.a. USA. Sådan import av sofistikerade vapen från Förenta Staterna skulle även krävas i framtiden, menade Ullsten.²⁴³

Den svenske utrikesministern konstaterade därefter att det var nödvändigt att understryka att ”ingen svensk regering skulle kunna acceptera någon koppling mellan å ena sidan vår utrikespolitik och å andra sidan våra möjligheter att få importera teknologi. Påtryckningar att etablera ett sådant samband kunde inte ligga i någons intresse.” När det gällde dubbeltillämpningsteknologin var uppenbarligen den svenska industrin i viss utsträckning beroende av teknologiöverföring, menade Ullsten, och på detta område hade de båda länderna, som allmänt bekant, på senare tid haft en del bilaterala problem. ”Regeringens möjligheter att utöva kontroll över den civila industrin var naturligtvis begränsade”, fortsatte den svenska utrikesministern, ”men detta betydde inte att vi inte skulle vara intresserade av att göra vårt bästa för att få den civila industrin att noga följa kontrakten med de amerikanska säljarna och därtill hörande inskränkningar i rätten att reexportera.” Den svenska regering var således beredd, konstaterade Ullsten avslutningsvis, att se över denna fråga och se vad som kunde göras, men samtidigt var det klart att ”den svenska neutraliteten satte gränser” och att det var otänkbart att acceptera en koppling mellan vår utrikespolitik

²⁴² PM efter samtal mellan Fälldin och Weinberger, Utrikesdepartementet, hemlig 1981-10-16. I anslutning till promemoriorna efter Weinbergers samtal med statsministern respektive utrikesministern finns en notering att dessa två inte granskat uppteckningarna. Fö/SI bp, Försvarsdepartementet.

²⁴³ Uppteckning av ”Samtal mellan utrikesminister Ullsten och försvarsminister Weinberger”, 1981-10-16, HP 1/Ua, doss. 365, UD:s arkiv.

och våra möjligheter att importera civil och militär teknologi.²⁴⁴ En sådan koppling skulle skapa, eller ge intrycket av, ett svenskt beroendeförhållande till en av de två supermakterna och äventyra den svenska neutralitetspolitiken. Detta låg inte i någons intresse, menade man från svensk sida.²⁴⁵

4.7.3 Hanteringen på den politiska nivån – svenska åtgärder

Som beskrivits ovan ställdes en rad krav på Sverige för att USA skulle normalisera sina förbindelser och släppa den krigsmateriel som för tillfället stoppats. Detta ställde naturligtvis den svenska regeringen inför stora problem, praktiska såväl som politiska, även om man snart fann fungerande kompromisser i syfte att så långt möjligt möta de amerikanska kraven. Ett nytt avtal om säkerhetskydd för krigsmateriel och militärteknisk information, vilket var ett villkor för fortsatt militärt samarbete för Sveriges del, undertecknades i december 1981 (SÖ 1981:80). Överenskommelsen var en uppgradering av ett tidigare sekretessavtal från år 1961.

Problemet med dubbeltillämpningsteknologin var en mer delikat fråga, eftersom det var svårt att avgöra vilken civil teknik som också skulle kunna användas militärt och denna fråga borde därför, menade man från svenskt håll, som tidigare avgöras av licensgivaren. Risker för amerikanskt godtycke var uppenbara. På den civila sidan hade t.ex. flera licenser fördröjts eller förvägrats och skälen till detta har varit svårförklarliga. Regeringen var även medveten om att flera tusen vidareexportärenden förekom varje år och att man inte hade några administrativa resurser för att bereda alla dessa, vanligtvis rutinartade, ärenden. Någon ny lag, som gav möjlighet att i Sverige beivra brott mot amerikanska bestämmelser, var regeringen inte beredd att föreslå riksdagen och detta bedömdes heller inte nödvändig. Svenska företag fick själva svara inför amerikanska myndigheter vid eventuella brott mot exportlicensbestämmelserna.²⁴⁶

Det viktigaste för regeringen var dock att inte ingå några överenskommelser, som skulle kunna tolkas som att Sverige åter-

²⁴⁴ Ibid.

²⁴⁵ Liknande resonemangen förs bl.a. i Promemoria av Mats Bergquist, "Utkast till samtalsunderlag för utrikesministerns samtal med amerikanske utrikesministern veckan 14–18 juni: teknologiöverföring och neutralitetspolitik", 1982-06-11, HP 1/Ua, doss. 375, UD:s arkiv.

²⁴⁶ UD HPM 1982-04-26; och Promemoria av Nils Daag, "Sveriges förhållande till USA på teknologiområdet", 1982-11-10, HP 1/Ua, doss. 380, UD:s arkiv.

upptagit ett informellt samarbete med Cocom, än mindre att Sverige blivit medlem i organisationen. Anledningen till denna svenska oro var självfallet det faktum att varje samröre med Cocom, som var en västlig multilateral organisation syftande till exportrestriktioner riktade mot östblocket, kunde betraktas som ett avsteg från den traditionella neutralitetspolitiken.²⁴⁷

Samtidigt var regeringen angelägen om att svenska företag efterlevde ingångna avtal och hade förståelse för de amerikanska kraven på ökat säkerhetsskydd. Svensk industri gjorde också uppvaktningar i frågan. Man var beredd att medverka i ett utökat skydd men inte till priset av någon omfattande, försvårande kontrollbyråkrati. Man framhöll också vikten av att inte bli diskriminerad i förhållande till andra länder när det gällde handeln med Förenta Staterna. Från amerikansk sida hade man ursprungligen tänkt sig ett formellt avtal vilket dock den svenska regeringen inte kunde godta. Man nöjde sig dock i slutändan med ett mindre omfattande arrangemang på förslag från svenskt håll.

Förhandlingarna, från oktober 1981 till maj 1982 under ledning av ambassadören Ulf Dinkelspiel vid Utrikesdepartementet, ledde till skapandet av ett autonomt system för Sverige, vanligtvis kallad "arrangemanget" (se avsnitt 5.3.4). Det var ett internt arrangemang mellan FMV och Sveriges Industriförbund för förstärkt säkerhetsskydd i Sverige för viss utländsk civil teknologi med möjlig militär tillämpning, s.k. dubbeltillämpningsteknologi eller "dual-use technology". Tanken var att de till Industriförbundet anslutna företagen skulle erhålla FMV:s hjälp beträffande skydd av tillverkningsunderlag och motsvarande. Liknande avtal fanns redan från år 1971 mellan USA och Schweiz, men även Österrike förde förhandlingar med USA om ett sådant avtal. Avtalet innebar att Sverige ensidigt kunde deklarerat hur man i fortsättningen avsåg hantera exportkontrollärenden och härigenom behövde Sverige inte ingå något formellt avtal med USA. "Arrangemanget" tillgodosåg därmed både de amerikanska kraven på skydd av dubbeltillämp-

²⁴⁷ I en tidigare hemligstämplad CIA-analys från september 1968, som behandlar konsekvenserna av svensk försäljning (LM Ericsson) av avancerad telekommunikationsutrustning till Ungern, konstateras att "Sweden is not a member of COCOM but, in past years, has refrained from exporting to Communist countries goods considered strategic by COCOM nations." Man konstaterar vidare att affären mellan Ericsson och ungerska Budavox "marks the first time that any Communist country has acquired the rights to produce under licens and export high-capacity telephone carrier systems currently embargoed by COCOM." Se Intelligence Memorandum – Hungary Acquires Advanced Communications Technology from Sweden, September 1968, CIA Directorate of Intelligence, NSC, Country File, Sweden, Box 205, Lyndon B. Johnson Library.

ningsteknologi och Sveriges ambitioner rörande neutralitetspolitiken.²⁴⁸

4.7.4 Sluthantering på den juridiska nivån - kritik i Konstitutionsutskottet och böter för LM Ericsson

Innan förhandlingarna om ett autonomt svenskt system för hantering av dubbeltillämpningsteknologin hade slutförts redovisade representanter för den amerikanska administrationen i februari 1982 sina preliminära slutsatser från den interna utredningen om Datasaab. Man kunde då konstatera:

- att man haft ett bra samarbete med Ericsson och den svenska regeringen i utredningen;
- att brott mot USA:s exportkontrollbestämmelser begåtts;
- att rysk militär hade tillgång till det civila luftövervaknings-systemet;
- att USA avsåg begära den svenska regeringens samarbete ifråga om utlämning av personer, som skulle kunna fällas för brott mot de amerikanska bestämmelserna liksom samarbete för att få svenskar att inställa sig i USA för domstolsförhör;
- att ärendet på våren skulle överlämnas till amerikanska Justitiedepartementet för avgörande i frågan om straffrättsligt åtal.²⁴⁹

Det amerikanska justitiedepartementets handläggning var tidskrävande och man lät i sinom tid meddela att åtal övervägdes mot både enskilda personer och företaget. Ericsson hävdade för sin del att man oförskyllt hamnat i ärendet efter att i god tro övertagit en del av Datasaab och att man i hög grad bidragit till att reda ut händelseförloppet. Man ville därför snarast få frågan ur världen och inte bli drabbad av några restriktioner ifråga om teknologi. Vid det amerikanska justitiedepartementet var man berett att diskutera en förhandlingslösning istället för åtal, på villkoret att Ericsson avbröt allt stöd (service, reservdelar och övrigt stöd) till det sovjetiska övervakningssystemet, eftersom fortsatt stöd skulle innebära nya brott mot de amerikanska exportkontrollbestämmelserna. Vidare krävde amerikanerna att Ericsson erkände sin skuld och betalade

²⁴⁸ Promemoria av Sven Hirdman, "Svensk-amerikanska försvarsproblem", 1982-10-27, HP 24 V¹/USA, doss. 43, UD:s arkiv; och Promemoria av Jan Anshelm, "Rapport över FMV verksamhet 1982-07-01 – 1983-02-28 avseende skydd av dual-use technology", 1983-03-14, LEDNING H A915:68/83, FMV:s arkiv.

²⁴⁹ Utrikeshandelsdepartementet, HPM 1982-02-22, HP 100/Ua, UD:s arkiv.

ett bötesbelopp på 10 miljoner USD, ett belopp som i senare förhandlingar justerades ner till en miljon USD.²⁵⁰

Från svensk sida hävdades att reservdelsförsörjning ovillkorligt garanterats och att ett stopp skulle innebära kontraktsbrott med komplikationer för svensk del, med möjliga skadeståndskrav mot Sverige och kanske även i förlängningen USA. Det fanns dock en möjlighet att säga upp serviceavtalet från och med år 1984, en åtgärd som Ericsson också vidtog. I fråga om reservdelar avsåg Ericsson ersätta de amerikanska komponenterna med svenska, varvid USA hävdade att det krävdes amerikanskt godkännande för sådan export. Den svenska regeringen klargjorde då att den inte kunde acceptera att rent svenska produkter ställdes under amerikansk exportkontroll.²⁵¹

I början av år 1984 inlämnade US Department of Justice till amerikansk domstol sin tänkta uppgörelse med Ericsson. Efter förhandlingar i domstolen fastställdes ett bötesbelopp på 3,125 miljoner USD. Siffran hade sitt ursprung i det angivna värdet av alla komponentleveranser till Sovjetunionen – inte endast de som var kringgärdade av restriktioner. Beloppet blev alltså väsentligt högre än den en miljon USD som amerikanska Justitiedepartementet och Ericsson tidigare, efter förhandlingar, gemensamt föreslagit. I skuldfrågan accepterades dock Ericssons begäran om att frias med hänsyn till att Ericsson dels inte känt till överträdelserna vid köpet av Datasaab och dels på ett utmärkt sätt biträtt amerikanska myndigheters utredning av affären. Bötessumman, ungefär 32,5 miljoner svenska kronor, fördelades så att staten betalade tio och Saab Scania AB 22,5 miljoner.²⁵²

För svenskt vidkommande var därmed Datasaabaffären äntligen ur världen och kontraktet om köp av jaktroboten Sidewinder 9L kunde undertecknas några månader senare. Sverige fick en möjlighet att köpa roboten redan år 1983, efter att avtal om skydd av dubbeltillämpningsteknologin hade träffats, men då hade det svenska flygvapnet inte reserverat några medel för ett inköp. Robotarna levererades slutligen med början år 1987, långt senare än ursprungligen planerat. Vapenbäraren - jakt-Viggen (JA 37) – hade kommit i tjänst redan år 1979. I praktiken hade det ca 18 månader långa embargot mot Sverige upphävts sommaren 1982 i och med

²⁵⁰ Industridepartmentet HPM 1983-06-03, HP 100/Ua, UD:s arkiv.

²⁵¹ Ibid.

²⁵² Jan Stålhandske, *Den amerikanska kontrollen av teknikexport – särskilt dess inverkan på svensk exportkontroll*, s. 35; och Holmström/von Sivers, *USAs exportkontroll – Tekniken som vapen*, s. 100f.

överenskommelsen om skydd av dubbeltillämpningsteknologin, det s.k. FMV-arrangemanget, vilket möjliggjorde, tillstånd för samproduktion av den amerikanska flygmotorn GE 404 och senare utlämnande av installationsdatan till AMRAAM-roboten, båda avsedda för JAS-systemet.²⁵³

Även om Datasaabaffären i praktiken drog ut på tiden, stod det tidigt klart att den var förödmjukande för Sverige och dess regering. Konstitutionsutskottet granskade därför regeringens hantering av ärendet redan våren år 1982. Trots en borgerlig riksdagsmajoritet uttalade utskottet kritik mot regeringen som leddes av statsminister Thorbjörn Fälldin. Utskottet ansåg att regeringen i samband med den amerikanska licensgivningen tagit på sig förpliktelser, vilkas innebörd, enligt de analyser som utskottet tagit del av, inte syntes ha stått klar ens för regeringen själv. Utskottet fann vidare att regeringens befattning med Datasaabaffären kännetecknades av brist på konsekvens. Avsaknaden av en klar handlingslinje hade givit ett motsägelsefullt intryck, vilket på ett olycklig sätt medverkat till att framkalla reaktioner och skapa missförstånd i utlandet. Noteras bör att det förekom reservationer från borgerliga ledamöter.²⁵⁴

4.7.5 De svensk-amerikanska försvarsproblemen biläggs

Med Datasaabaffären undanröjd kunde konstateras att Sverige hade gått igenom en svår period i sina relationer med Förenta Staterna som fått allvarliga konsekvenser på försvarsmaterielområdet. Problemen var nu över och Sverige hade slutgiltigt fått igenom sina viktigaste önskemål på försvarsmaterielsidan. Eftergiften beträffande "dual-use"-teknologin ansågs av svenska representanter som "måttlig" och man noterade vidare att den amerikanska sidan under denna process hade lärt sig mycket om svensk försvars- och säkerhetspolitik och att besöken i Sverige bidragit till att skapa respekt och förståelse för den svenska politiken på området. Politiken mot Sverige hade varit omstridd i USA, där motståndet varit hårdast från den amerikanska marinen och flygvapnet, samt vissa civila

²⁵³ Promemoria av Sven Hirdman, "Svensk-amerikanska försvarsproblem", 1982-10-27, HP 24 V¹/USA, doss. 43, UD:s arkiv.

²⁵⁴ KU 1981/82:35 s. 24f och s. 45.

experter. De gentemot Sverige vänligt sinnade krafterna hade främst funnits i State Department och Pentagon.²⁵⁵

Vissa yttre händelser hade också gynnat en lösning och viktig bland dessa var den resoluta hanteringen av den sovjetiska ubåtskränkningen i Karlskrona, hösten 1981, vilket hade rönt uppskattning i Washington. Även den svenska hanteringen av Containeraffären (se avsnitt 5.3.5) hade mötts med uppskattning från amerikansk sida. Den ovan beskrivna behandlingen av Sverige hade inte bara varit en följd av Datasaabaffären, menade man från svenskt håll, utan också ett utslag av den allmänna och bestående amerikanska skärpningen av teknologiutbytet med öst. Datasaabärendet var nu ur världen men Sverige, liksom övriga Västeuropa och Japan, skulle även fortsättningsvis känna av den ökade amerikanska restriktiviteten på teknikområdet, något som troligen inte skulle ändras i det fall demokraterna återvände till Vita Huset. Ett ytterligare problem med konsekvenser för framtiden var att Sverige skaffat sig dåligt rykte inom den amerikanska administrationen rörande teknikexportkontroll vilket kunde bli svårt att återuppbygga.²⁵⁶

4.7.6 Säkerhetspolitiska konsekvenser

Det är uppenbart att en så allvarlig händelse som Datasaabaffären fick säkerhetspolitiska konsekvenser för Sverige med inverkan på den svenska neutralitetspolitiken och de svensk-amerikanska relationerna. Beträffande de svensk-amerikanska förbindelserna kan konstateras att Datasaabaffären ledde till en politisk konflikt av historiska mått. Aldrig tidigare under efterkrigstiden har det militära samarbetet mellan de båda länderna, Vietnamperioden inkluderat, påverkats i en sådan utsträckning. Handläggningen av för Sverige viktiga licenser, annexavtal och materielinköp stannade upp och frystes. Den amerikanska regeringen drev därefter en hård linje som ställde Sverige inför ett ultimatum vilket i stora drag gick ut på att vi skulle erkänna vår skuld i Datasaabärendet och garantera att förseelsen inte upprepades.

Som instrument för detta insisterade man på en överenskommelse om skydd av dubbeltillämpningsteknologi, vilket för första

²⁵⁵ Promemoria av Sven Hirdman, "Svensk-amerikanska försvarsproblem", 1982-10-27, HP 24 V¹/USA, doss. 43, UD:s arkiv.

²⁵⁶ Ibid.

gången sedan år 1967 de facto tvingade in Sverige i ett informellt samarbete²⁵⁷ med västmakterna och Cocom avseende exportkontroll av civil teknologi gentemot öststaterna. Trots att Sverige på egen hand skapade ett autonomt system som formellt inte band landet vid USA eller Cocom, fyllde FMV-arrangemanget²⁵⁸ samma funktion, nämligen att förhindra att dubbeltillämpningsteknologi läckte till öststaterna. Därutöver, och mindre svårsmält för Sveriges del, krävde man ett nytt uppdaterat avtal om sekretesskydd vid hanteringen av amerikansk militär materiel eller teknisk information. Det är uppenbart för varje läsare som tagit del av beskrivningen ovan att detta ställde Sverige inför svåra valsituationer med klara implikationer för den svenska neutralitetspolitiken.

De negativa konsekvenserna för de svensk-amerikanska förbindelserna blev dock högst temporära och det militära samarbetet återgick snart till det normala. Sverige fortsatte att köpa avancerad försvarsmateriel från USA och amerikanerna fortsatte att möjliggöra för vårt land att importera eller licenstillverka sådan önskad materiel samt att ingå nya annexavtal. Drivkrafterna bakom denna ”generositet” var troligen både kommersiellt och militärstrategiskt betingade.

Ett allvarligt problem för den svenska neutralitetspolitiken som blottades i och med Datasaabaffären var det svenska beroendet av USA rörande högteknologi. Beroendet på teknikområdet var utan tvekan en svår utmaning för våra säkerhetspolitiska ambitioner, vilket i praktiken band oss närmare väst och minskade vårt oberoende och politiska manöverutrymme. Tillgång till avancerad civil och militär teknik från USA var dock en förutsättning för ett starkt svenskt försvar samt de svenska företagens civila produktion av

²⁵⁷ Från början av 1950-talet till slutet av år 1967 fanns en informell överenskommelse mellan Sverige och Cocomgruppen att vårt land inte skulle exportera varor av strategisk natur, civila och militära, till öststaterna. År 1967 avskaffade Sverige ensidigt exportkontrollen för civila varor – i praktiken de som kunde tänkas innehålla dubbeltillämpningsteknologi. Se Mörth/Sundelius, *Interdependens, konflikt och säkerhetspolitik - Sverige och den amerikanska teknikexportkontrollen*, s. 97f; samt Betänkande av Neutralitetspolitikkommisionen, *Om Kriget kommit... Förberedelser för mottagande av militärt bistånd 1949-1969*, SOU 1994:11, s. 129f.

²⁵⁸ I en promemoria från UD:s politiska avdelning noterades i november 1982 att det ännu var för tidigt att dra några slutsatser rörande dual-use-arrangemanget. Sverige måste göra klart för USA att vi förväntade oss att de respekterade arrangemangets ”anda och bokstav”, samtidigt som vårt land måste skapa förtroende i Washington för vår förmåga att skydda deras teknologi från att läcka till öst. Vidare gjordes bedömningen att det från UD:s sida var bäst att den närmaste tiden inte engagera sig i enstaka fall (som enligt amerikanerna föll under arrangemanget). En principdiskussion kunde göras med den amerikanska sidan om något år när det framkommit hur arrangemanget fungerat i praktiken. Promemoria av Nils Daag, ”Sveriges förhållande till USA på teknologiområdet”, 1982-11-10, HP 1/Ua, doss. 380, UD:s arkiv.

avancerade varor ämnade för export. Denna export var i sin tur en förutsättning för vår goda ekonomi och höga levnadsstandard vilket få makthavare önskade riskera.

Den hårda amerikanska inställningen till samarbete med Sverige på det militärtekniska området under denna period väckte frågan om det svenska militärtekniska beroendet av USA var för stort och huruvida något borde eller kunde göras för att minska detta. Vid Forsvarsdepartementet konstaterades att man inom ramen för JAS-projektet hade gjort en undersökning huruvida det var möjligt att köpa material och vapensystem från t.ex. Storbritannien och Frankrike, i stället för från USA. Man hade då kommit fram till att detta skulle ha inneburit högre kostnader, sämre prestanda och ta mer tid i anspråk.²⁵⁹

Ett annat problem hade varit, i fallet Frankrike, att de svenska och franska försvarsindustrierna hade konkurrerande intressen och till detta skulle också läggas språk- och kulturskillnader. Forsvarsdepartementet slog slutligen fast att Sverige tjänat mycket på samarbetet med USA under årens lopp, men att ett utökat samarbete i framtiden med främst Frankrike, England, Västtyskland och Norge nu var att föredra, eftersom det låg i landets utrikespolitiska intresse. Det fanns dock gränser för hur långt ett sådant förfarande kunde gå med tanke på att det svenska beroendet inom det civila området var ännu mer påtagligt än inom det militära. USA kunde alltså med lätthet lamslå stora delar av svensk industri och det var här det verkliga beroendet låg. Ett sista alternativ var också att bygga upp egen svensk kompetens på viktiga områden men detta kostade naturligtvis mycket pengar.²⁶⁰

Hösten 1982, i samband med regeringsskiftet, överlämnade den nyutnämnde statssekreteraren vid Forsvarsdepartementet, Per Borg, en promemoria till överbefälhavaren Lennart Ljung med fyra frågor som man önskade svar på:

- hur har de svensk-amerikanska relationerna upplevts de senaste två åren ur respektive myndighets horisont?
- hur kan de svensk-amerikanska relationerna på det militärteknologiska området bedömas utvecklas i framtiden?
- vilka slutsatser bör dras när det gäller det svenska beroendet av USA på det militärteknologiska området?

²⁵⁹ Promemoria av Sven Hirdman, "Svensk-amerikanska försvarsproblem", 1982-10-27, HP 24 V¹/USA, doss. 43, UD:s arkiv.

²⁶⁰ Ibid.

- om ett minskat beroende av USA på det militärteknologiska området eftersträvas, vilka alternativ finns och vilka blir konsekvenserna?²⁶¹

Överbefälhavaren konstaterade i sitt svarsbrev att Sverige haft god hjälp av de amerikanska kontakterna på det militärteknologiska området, att denna materiel och information hade varit svår att få någon annanstans och att vi även återgäldad en hel del till USA. Anledningen till att Sverige fått tillgång till sådan kvalificerad materiel och tekniskt kunnande berodde på att man på amerikansk håll gjorde bedömningen att ett starkt svenskt försvar var värdefullt, samt även givetvis industriekonomiska motiv. Enligt ÖB var det viktigt att de militärtekniska kontakterna inte uppfattades som ett avsteg från Sveriges neutralitetspolitik, vare sig i Sverige, USA och i övriga världen. De senaste årens många kontakter mellan länderna på statssekreterarnivå kunde kanske motiveras med de speciella problem som varit aktuella under denna tid (JAS-motorn, Sidewinder, Tow, Hawk, Datsaab m.m.). Sådana kontakter borde dock inte förekomma under normala förhållanden. Detta kunde, hos både Förenta Staterna och omvärlden, ge upphov till felbedömningar av vår politik, menade ÖB.²⁶²

Överbefälhavaren slog vidare fast att de amerikanska kontakterna var mycket värdefulla för Sverige, men det borde vara möjligt att begränsa det faktiska resandet, både på det politiska, militära och teknologiska området (FOA, FMV). Efter hand borde vi, menade han, med kraft försöka minska betydelsen av materiel- och teknologiimport från USA och detta kunde ske genom bl.a. följande åtgärder:

- fördjupade ansträngningar till samarbete med Västeuropas ledande teknologi- och industrinationer.
- förnyade ansträngningar till samarbete med Schweiz (och i viss mån Österrike) både vad gäller utveckling och produktion av militär utrustning och köp utifrån. För detta krävdes utökat stöd på inte bara regeringsnivå utan även på departementsnivå.
- utvidgning och fördjupning av samarbete med Norge. Här fanns betydande potentiella möjligheter.
- en stegvis och väl kontrollerad ökning av samarbetet med Jugoslavien.

²⁶¹ Promemoria av Per Borg, 1982-11-16, HP24 V1/USA, doss. 43, UD:s arkiv.

²⁶² Brev från ÖB Lennart Ljung till Per Borg, 1982-11-22, Förvarsstabens Arkiv.

ÖB konstaterade avslutningsvis att även om dessa förslag lyckades i sin helhet eller bara delvis, skulle Sverige ändå komma att vilja ha betydande kontakter med USA och det var ”utomordentligt viktigt” att dessa kontakter, både på det officiella och individuella planet, sköttes på ett sådant sätt att det varken hos amerikaner eller andra uppstod ”någon som helst tveksamhet om vår alliansfria politik”.

Även på Utrikesdepartementets politiska avdelning var man sysselsatt med frågan om det svenska teknikberoendet. I en promemoria från den 10 november 1982 beskrevs ”Sveriges förhållande till USA på teknologiområdet” och här konstaterades att Data-saabaffären hade drabbat både den militära sektorns och det privata näringslivets tillgång på amerikansk högteknologi.²⁶³ Sverige ansågs vara mycket beroende av USA vad gällde tillförseln av viss sofistikerad militär teknologi, men även generellt på den civila sidan. Alternativa källor till den högteknologi Sverige behövde fanns i Frankrike men import därifrån var inte heller utan problem och var betydligt dyrare än den amerikanska. Även fransmännen hade restriktioner rörande reexport, främst baserade på kommersiella bevekelsegrunder. Samarbete med Storbritannien bedömdes också som en möjlighet, men britterna kunde endast täcka en del av de svenska behoven. Västtyskland var lika beroende av USA som Sverige och Japan kunde främst utgöra en samarbetspartner på den civila sidan.²⁶⁴

Av detta drog man vid Utrikesdepartementet ett antal slutsatser. För det första skulle det svenska beroendet av amerikansk sofistikerad militär utrustning även fortsättningsvis vara stark inom en överskådlig framtid. De alternativ som fanns var kostsamma och kunde endast bli möjliga på längre sikt. Så länge kriterierna för inköp var pris, effektivitet och inkörda inköpsrutiner skulle den amerikanska dominansen bestå. För det andra konstaterades att även om förhållandena på teknologiområdet förbättrats fanns en skepsis mot Sverige kvar på handläggarnivå i Washington och detta skulle troligen skapa problem i den byråkratiska hanteringen av känslig teknologi. För det tredje fanns risken fortfarande kvar att svenskt agerande på det utrikespolitiska planet kunde föranleda amerikanerna att hämnas med hjälp av teknologivapnet. En sådan ”bestraffning”, om den någonsin blev aktuell, skulle troligen inte

²⁶³ Promemoria av Nils Daag, ”Sveriges förhållande till USA på teknologiområdet”, 1982-11-10, HP 1/Ua, doss. 380, UD:s arkiv.

²⁶⁴ Ibid.

redovisas öppet utan snarast ta formen av "förseningar" och överdriven nitiskhet i samband med förhandlingarna om leveransvillkoren. De amerikanska hoten i samband med klagomålen rörande den svenska politiken gentemot Centralamerika var ett tydligt exempel. För det fjärde skulle Sverige inom "överskådlig framtid" vara starkt beroende av amerikansk militär teknologi. Det var därför viktigt att även fortsättningsvis betona för amerikanerna innebörden i vår neutralitetspolitik och den roll vårt land spelade för säkerheten i norra Europa. Fortlöpande information och besöksutbyten på rätt nivå spelade här en viktig roll, eftersom amerikanska politiker och militärer oftast var tämligen okunniga om Sverige och vår säkerhetspolitiska situation. Därutöver var det viktigt att vårt land skaffade sig alternativa leverantörer, vilket skulle stärka vår förhandlingsposition i förhållande till makthavarna i Washington.²⁶⁵

Utredarens bedömningar

Det är uppenbart att ett antal, för svensk del, olyckliga omständigheter bidrog till Datasaabaffärens omfattning, förutom det självklara att licensbrott bevisligen ägt rum i ett delvis statligt kontrollerat företag. För det första skärptes den amerikanska exportkontrollpolitiken som en konsekvens av den ökade spänningen mellan supermakterna i början av 1980-talet. Ett nytt republikanskt ledarskap med en tuffare politik gentemot östblocket förstärkte denna tendens ytterligare. Detta gjorde att Datasaabärendet fick helt andra proportioner än vad som annars hade blivit fallet. För det andra försökte USA i det politiska läge man befann sig i att utnyttja händelsen maximalt för att statuera exempel gentemot både Cocomländerna och de neutrala staterna.

Konsekvenserna av Datasaabaffären blev att Sveriges anseende, i alla fall tillfälligtvis, sjönk i amerikanska ögon, något som redan tidigare var problematiskt med tanke på erfarenheterna från Vietnamkonflikten. Det för Sverige gynnsamma militärtekniska samarbetet fortsatte trots affären, men några militära köp kunde inte göras medan förhandlingarna mellan länderna pågick (jmf. situationen under Vietnamkonflikten). Sverige blev vidare tvingat att indirekt godta i princip samma skärpta exportkontroll rörande känsliga civila produkter som Cocomländerna. Den svenska lös-

²⁶⁵ Ibid.

ningen med FMV-arrangemanget var en kompromiss som i allt väsentligt tillgodosåg både de amerikanska kraven och vårt lands neutralitetspolitiska strävanden, även om Sverige nog får sägas ha gjort de störst eftergifterna.

Lösningen av Datasaabaffären underlättades också av den svenska regeringens agerande i samband med U137 och dess hanteringen av Containeraffären, vilka båda uppfattades som positivt i USA och möjligen något stärkte Sveriges sak. Slutligen skall konstateras att JA 37:s (jakt-Viggen) beväpning med den senaste versionen av Sidewinder-roboten blev flera år försenad och det svenska försvaret tvingades därför övergångsvis använda äldre, tidigare anskaffade versioner.

4.8 Sverige, USA och Centralamerika

Det är allmänt känt att de amerikanska administrationerna under ledning av Lyndon Johnson och Richard Nixon var starkt kritiska till den svenska Vietnampolitiken under åren 1965–1973. Vad som är mindre känt är att liknande situationer uppstod vid ett flertal tillfällen under 1980-talet när Reaganadministrationen med kraft protesterade mot kritiska uttalanden från flera svenska regeringar, borgerliga såväl som socialdemokratiska, rörande den amerikanska politiken i Centralamerika.

I likhet med de diplomatiska tvisterna i Vietnamfrågan hade de skilda perspektiven på svensk respektive amerikansk sida sin grund i synen på orsaken till konflikten, metoderna att lösa den och vilken part som bäst företrädde frihet, demokrati och mänskliga rättigheter, samt hur åsikter i dessa frågor skulle framföras. På svenskt håll menade man att regimen i t.ex. El Salvador var en militärdiktatur, utan demokratiska och social-ekonomiska ambitioner, som förtryckte en stor del av det egna folket. Vidare var Sverige motståndare till all utländsk intervention, såväl amerikansk som sovjetiska och kubansk. I den svenska politiken stöddes försök att åstadkomma en lösning av konflikten med fredliga metoder snarare än genom användande av militära maktmedel. Från amerikanskt håll såg man konflikten ur ett öst-västligt kalla krigsperspektiv, snarare än som en demokratisk frigörelseprocess i en fattig region i Tredje världen. Vidare var man oroad för riskerna av ett kommunistiskt maktövertagande i delar av Centralamerika och hävdade att subversiv verksamhet, styrd från Moskva och Havanna,

var den viktigaste orsaken till våldet och den tilltagande laglösheten i området. Lösningen på detta problem var att stödja de bräckliga icke-kommunistiska regimer som fanns i region, såväl politiskt, ekonomiskt som militärt.²⁶⁶ Slutligen var man från amerikansk sida främst kritisk mot det sätt på vilket åsikterna från svenska regeringföreträdare framfördes – i dagspress och genom offentliga tal – snarare än själva innehållet i kritiken som var väl känd i Washington.

Förutom skilda sätt att se på situationen i Centralamerika fanns givetvis intressepolitiska skillnader mellan Sverige och Förenta Staterna. Medan Sverige argumenterade för en småstatsteori, där varje land oavsett storlek själv skulle få avgöra sitt öde utan inblandning från stormakter, tycktes man från amerikanskt håll vara av uppfattningen att Centralamerika av geostrategiska och maktpolitiska skäl var en del av den amerikanska intressesfären, där ingen annan ägde rättigheter att intervensera, en anda som levt kvar alltsedan 1800-talet och Monroe-doktrinen.²⁶⁷ Läget var således upplagt för en diplomatisk kontrovers mellan Sverige och USA.

Den 3 februari 1981, i samband med att utrikesminister Ola Ullsten tog emot två representanter för den vänsterorienterade demokratiska revolutionära fronten (FDR) i El Salvador, gjorde utrikesministern ett offentligt uttalande som fick den amerikanska regeringen att kraftfullt reagera. Ullsten hade vid detta tillfälle konstaterat att ”det amerikanska beslutet nyligen att öka det militär biståndet till regimen i El Salvador främjar på intet sätt freden, utan leder enbart till att striderna förlängs... Ett första steg mot en fredlig lösning av konflikten är att all utländsk inblandning i El Salvador upphör.”²⁶⁸

²⁶⁶ För en historisk överblick av konflikten i Centralamerika se Robert S. Leiken/Barry Rubin (red.) *The Central American Crisis Reader: The Essential Guide to the Most Controversial Foreign Policy Issue Today* (Summit Books, New York, 1987).

²⁶⁷ Den s.k. Monroe-doktrinen härstammar från år 1823 när den amerikanske presidenten Monroe i Kongressen slog fast två saker. Den första relaterade till det koloniala systemet som europeiska länder påbörjat uppbyggnaden av och konstaterade att varje utvidgning av detta system i Nord- och Sydamerika skulle utgöra ett hot mot freden och Förenta Staternas säkerhet. För det andra noterade Monroe att en sådan utbredning av kolonial europeisk despotism i området redan fanns representerad av Tsarrysland och den Heliga Alliansen. Mer specifikt slog Monroe fast att: ”it is impossible that the Allied Powers should extend their political system to any portion of either continent without endangering our peace and happiness. It is equally impossible, therefore, that we should behold such interposition, in any form, with indifference.” Se *ibid*, s. 112.

²⁶⁸ Promemoria av Andreas Ekman, ”Sverige, Förenta Staterna och Centralamerika”, 1982-12-08; och Promemoria av Andreas Ekman, ”Svenska uttalanden om Förenta Staternas roll i Centralamerika”, 1982-12-06, båda i HP 1 Ua, doss. 381, UD:s arkiv.

Sex dagar senare, den 9 februari, kallades ambassadören Wachtmeister upp till State Department av den tillförordnade Europachefen Allan Holmes, och underrättades då om den amerikanska regeringens ”mycket starka protest” mot utrikesminister Ullstens uttalande. Holmes konstaterade i skarpa ordalag att amerikanskt bistånd till El Salvadors legitima regering inte kunde betecknas som ”intervention”, vilket varit implicerat i Ullstens uttalande. Yttre intervention kom endast från Kuba och Sovjetunionen, menade den amerikanske diplomaten, och uttalandet ”utgjorde inte en god inledning till Sveriges förbindelser med den nya amerikanska administration”.²⁶⁹

Wachtmeister påpekade att utrikesminister Ullstens uttalande överensstämde med FN-resolutioner om El Salvador från föregående år och utrikesministerns formulering var om något ”mildare” i sin utformning än vad denna FN-resolution deklarerat. Wachtmeister var därmed av åsikten att den amerikanska regeringen ”överreagerat” i frågan. Den amerikanska sidan genmälde dock att det var skillnad på att stödja en FN-resolution och att göra offentliga uttalanden där fokuseringen endast låg på det amerikanska biståndet till den legitima regeringen i El Salvador. Holmes konstaterade avslutningsvis att han beklagade det svenska uttalandet mot bakgrund av de senaste fyra årens ”utmärkta förbindelser” mellan Sverige och USA. Han påpekade även, och problematiskt ur ett svenskt perspektiv, att länderna hade haft och fortfarande hade viktiga affärer på gång, bl.a. på försvarssidan.²⁷⁰ Vad Holmes hänvisade till i sitt förtäckta hot var troligen de problem som seglat upp i och med Datasaabaffären samt de tillstånd som krävdes för svenska inköp av amerikanska missiler och motorer till JAS-systemet.

Ett par dagar senare, den 11 februari, togs USA:s chargé d'affaires Hamilton på egen begäran emot av utrikesminister Ullsten och den amerikanska diplomaten repeterade då det budskap som givits till Wachtmeister i Washington D.C. I samband med Hamiltons besök lämnade han även över ett ”non-paper” som innehöll en skarpt formulerad skriftlig version av den amerikanska reaktionen på Ullstens uttalanden. Ullsten svarade på kritiken med att understryka att hans uttalande om att all utländsk inblandning i El Salvador måste upphöra ”inte var riktad mot USA:s militära och

²⁶⁹ Promemoria av Andreas Ekman, ”Sverige, USA och El Salvador”, 1981-02-24, HP 1 Ua, doss. 357, UD:s arkiv.

²⁷⁰ Ibid.

ekonomiska bistånd till regimen i El Salvador.” Han konstaterade dock att den svenska regeringen stod fast vid uttalandet att det militära biståndet skulle leda till en förlängning av striderna och till ökad blodsutgjutelse. På denna punkt förelåg en åsiktsskillnad mellan länderna, menade Ullsten. Utrikesministern framhöll även att man från amerikansk sida måste se uttalandet mot bakgrund av den ”traditionella svensk utrikespolitiken”. För ett ”litet, neutralt och demokratiskt land som Sverige var principer som territoriell integritet, fredlig lösning av konflikter och stöd för mänskliga rättigheter av grundläggande betydelse.” Han påpekade avslutningsvis att han var ”förvånad” över det amerikanska språkbruket och uttalandena att det kunde påverka de bilaterala svensk-amerikanska förbindelserna.²⁷¹

Inför ett interpellationssvar i riksdagens kammare som Ullsten var tänkt att ge den 13 februari rörande den svenska politiken gentemot El Salvador hade den amerikanska regeringen framfört vissa önsknings till utrikesministern. Man hoppades att han skulle korrigerade den svenska regeringens uttalanden beträffande det amerikanska stödet till El Salvadors regering och ge en fullständig bild av den kubanska och sovjetiska subversiva verksamheten i landet [the full picture of Cuban/Soviet Bloc subversion in that country]. Ullsten höll dock fast vid sin linje från den 3 februari, dvs. att det amerikanska militära biståndet inte främjade freden utan endast ledde till att striderna förlängdes. Ullsten konstaterade också att ”den amerikanska regeringen stödde från början den civil-militära regeringen i El Salvador och har fortsatt detta stöd trots regimen tilltagande isolering. Den salvadorianska regeringens ställning torde i hög grad vara beroende av detta stöd.”²⁷² När Wachtmeister den 16 februari träffade den amerikanska utrikesministern Haig noterade den svenska diplomaten att det fanns en skillnad i grundinställning, men att detta inte borde tillåtas påverka de ”goda och förtroendefulla bilaterala förbindelserna mellan

²⁷¹ Ibid. Det tre-sidiga amerikanska ”non paper” med titeln ”El Salvador” finns även i ibid.

²⁷² I den svenska policyförklaring från 13 februari 1981 slogs bl.a. fast att:

”Den amerikanska regeringen stödde från början den civil-militära regeringen i El Salvador och har fortsatt detta stöd trots regimen tilltagande isolering. Den salvadorianska regeringens ställning torde i hög grad vara beroende av detta stöd...

En huvudlinje i svensk utrikespolitik är att verka för nationellt självbestämmande, fredlig lösning av konflikter och mänskliga rättigheter. För en liten alliansfri nation som Sverige är det av vitalt intresse att respekten för dessa principer upprätthålls...

Detta är bakgrunden till den svenska regeringens engagemang i frågan om händelseutvecklingen i El Salvador. Solidariteten med plågade och förtryckta människor varhelst de befinner sig i världen är inte bara ett uttryck för en naturlig mänsklig medkänsla. Det är också ett sätt att värna om principer som är livsviktiga för vår egen trygghet och självständighet.”

Sverige och USA...[och] Haig instämde uttryckligen i denna slutsats.²⁷³

Under våren 1981 utvecklades alltmer ett "stormaktsperspektiv" i den svenska kritiken mot USA och i utrikesdeklarationen den 18 mars talades om demokratiernas ansvar. Förenta Staterna anklagades för att svika sina ideal och bedriva en "kortsynt politik", där små länder utnyttjades för att "statuera exempel i stormaktspolitiken". Kritik framfördes även rörande Sovjetunionens roll i regionen. Den svenska kritiken mot USA:s politik i El Salvador sammanfattades i ett svar på en riksdagsfråga den 17 februari 1982 där man konstaterade att:

Den svenska regeringen har under det gångna året vid upprepade tillfällen starkt kritiserat den amerikanska politiken gentemot El Salvador. Det är kortsynt och ovärdigt av en demokrati som USA att stödja en regim som står alltmer isolerad från sin egen befolkning och med ett tungt ansvar för en fruktansvärd terror. Från amerikansk sida hävdas att krisen i Centralamerika beror på en utifrån kommande kommunistisk subversion. Jag delar inte den uppfattningen... De som vill arbeta för demokrati i El Salvador når inga resultat med vapenstöd till den sittande regeringen...

FN:s generalförsamling har uppmanat parterna i El Salvador-konflikten att förhandla... USA bör, enligt vår uppfattning, använda sitt inflytande för att förmå den sittande regimen att uppta sådana förhandlingar, inte till stöd för en omöjlig terrorpolitik.

Den amerikanska reaktionen på dessa svenska uttalanden, som presenterats i riksdagen drygt en månad innan planerade val i El Salvador, blev "mild" och kom först några veckor senare. En anledning till detta kan ha varit att den amerikanska ambassaden valde att inte rapportera hem om uttalandet och att det nådde Washington via andra kanaler.²⁷⁴

Inte förrän den 15 mars 1982 träffade den amerikanske Stockholmsambassadören Franklin Forsberg, på egen begäran, den svenske utrikesministern och framhävde då att man på amerikansk sida "ville söka förhindra att de meningsskiljaktigheter som förelåg mellan Sverige och USA ifråga om El Salvador ledde till ett publikt

²⁷³ Promemoria av Andreas Ekman, "Sverige, USA och El Salvador", 1981-02-24; *Utrikesdepartementet Pressmeddelande*, Interpellation 1980/81:84, 1981-02-13, *ibid*; och Promemoria av Andreas Ekman, "Amerikansk reaktion på utrikesminister Ullstens uttalande om El Salvador 1981-02-03", 1981-02-13, samt bilaga med titeln "El Salvador" (se ovan), alla dokument finns i HP 1 Ua, doss. 357, UD:s arkiv.

²⁷⁴ Promemoria av Andreas Ekman, "Sverige, Förenta Staterna och Centralamerika", 1982-12-08; och Promemoria av Andreas Ekman, "Svenska uttalanden om Förenta Staternas roll i Centralamerika", 1982-12-06, båda i HP 1 Ua, doss. 381, UD:s arkiv.

meningsutbyte som kunde påverka 'andra och viktigare frågor' i de svensk-amerikanska relationerna. I Washington fäste man avseende vid svenska uttalanden. Man ville från amerikanska sida uttrycka en förhoppning om 'restraint' [återhållsamhet] från vår sida i fråga om uttalanden." Utrikesministern konstaterade i sitt svar att oenighet i denna fråga var oundviklig eftersom vi hade olika uppfattningar om "konfliktens natur, om öst-väst-aspekten kontra det lokala elementet." Från svensk sida var man orolig för utvecklingen i El Salvador och Sverige ville lika lite som USA se ett kommunistiskt maktövertagande i landet. "Men vi måste fortsätta uttala våra synpunkter på hur konflikter av denna typ skall lösas" och utrikesministern ansåg också att de båda länderna hade "råd att ha olika uppfattningar i denna sak, utan att detta borde påverka andra aspekter på våra bilaterala relationer."²⁷⁵

Kritik kom senare att framföras även mot den nyttillträdde socialdemokratiska utrikesministern Bodströms tal i FN den 15 oktober 1982 om USA:s roll i Centralamerika där han yttrat att Förenta Staterna spelade en "avgörande roll när det gäller att hålla vacklande diktaturer under armarna." Även denna gång kunde den befarade kritiken mot Sverige karaktäriseras som relativt mild. Förutom den amerikanska FN-representantens omedelbara replik på Bodströms uttalande togs frågan upp den 18 oktober vid ett möte mellan Lawrence Eagleburger, Under Secretary for Political Affairs, vid State Department och den svenska polchefen Lennart Eckerberg. Eagleburger hade då konstaterat att Sveriges rätt att kritisera inte ifrågasattes, men att den svenska kritiken berodde på att Sverige missuppfattat situation i regionen. Visst fanns problem och dessa försökte man nu rätta till. Amerikanen noterade även med emfas att Centralamerika var en del av USA:s intressesfär.²⁷⁶

I samband med kabinetssekreterarens besök i USA i december 1982 författades inom Utrikesdepartementet ett antal bakgrundspromemorier rörande konflikten mellan Sverige och USA i frågor om Centralamerika. Dessa frågor visade sig ha varit de enda konkreta politiska frågorna där det rått allvarliga meningsskiljaktigheter mellan Sverige och USA under de senaste åren. Detta gällde såväl den borgerliga som den nyttillträdde socialdemokratiska regeringen. Den starkaste reaktionen hittills hade kommit i

²⁷⁵ Promemoria av Mats Bergquist, "Amerikanske ambassadören hos utrikesministern", 1982-03-15, HP 1 Ua, doss. 371, UD:s arkiv.

²⁷⁶ Promemoria av Andreas Ekman, "Sverige, Förenta Staterna och Centralamerika", 1982-12-08; och Promemoria av Andreas Ekman, "Svenska uttalanden om Förenta Staternas roll i Centralamerika", 1982-12-06, båda i HP 1 Ua, doss. 381, UD:s arkiv.

samband med dåvarande utrikesminister Ola Ullstens uttalande den 3 februari 1981.²⁷⁷

På Utrikesdepartementet gjorde man bedömningen att det amerikanska reaktionsmönstret kunde förklaras med deras ”starka säkerhetspolitiska intressen” i regionen och att USA inte kunde tolerera öppen kritik av sitt agerande, utan istället föredrog att den gjordes via diplomatiska kanaler. Detta hade framgått vid flera samtal med amerikanska företrädare. Man konstaterade vidare att den svenska sidan givetvis måste vidhålla sin rätt att kritisera amerikansk politik, speciellt när den gällde viktiga principfrågor för Sverige. Svensk kritik mot amerikanskt agerande hade en tendens att stärka den inhemska oppositionen i USA och kunde därigenom indirekt påverka den amerikanska politiken. Det ansågs dock inte tillräckligt att i längden arbeta med ett förhållande mellan länderna som gick ut på att var ense om att vara oense (detta var en formel som man kommit överens om vid vicepresidenten George Bush besök i Sverige år 1983). Sverige måste föra en dialog med den amerikanska administrationen om utvecklingen i området och övertyga den om att krav på social och ekonomisk rättvisa gick att förena med amerikanska säkerhetsintressen. Det långsiktiga målet i Centralamerika borde vara fred och stabilitet. För detta krävdes ”djupgående sociala och ekonomiska reformer” och här kunde USA spela en viktig roll genom att stödja de demokratiska krafterna i området. ”Ett stöd till de repressiva krafterna”, ansåg man på Utrikesdepartementet, ”ger endast fortsatt näring åt den väpnade oppositionen.”²⁷⁸

Vid statsminister Ingvar Carlssons tidigare nämnda besök i Washington september 1987 kom också frågan om situationen i Centralamerika att beröras vid statsministerns samtal med president Ronald Reagan. Carlsson kunde efter Reagans beskrivning av den amerikanska synen på frågan konstatera att meningarna gick isär rörande dessa spörsmål. Förhoppningsvis, menade statsministern, kunde den svenska och amerikanska regeringen hålla fast vid formeln från år 1983 om att ”agree to disagree”.²⁷⁹

²⁷⁷ Promemoria av Andreas Ekman, ”Sverige, Förenta Staterna och Centralamerika”, 1982-12-08; och Promemoria av Andreas Ekman, ”Svenska uttalanden om Förenta Staternas roll i Centralamerika”, 1982-12-06, båda i HP 1 Ua, doss. 381, UD:s arkiv.

²⁷⁸ Ibid. För samtalet mellan Eagleburger och chefen för UD:s politiska avdelning, se Promemoria av Nils Daag, ”Chefen för politiska avdelningens samtal med Eagleburger”, 1982-10-19, HP 1 Ua, doss. 381, UD:s arkiv.

²⁷⁹ ”Statsministerns samtal med president Reagan den 9 september 1987”, 1987-09-18, HP 1 Ua, doss. 428, UD:s arkiv.

Men det lugn som etablerats i Centralamerikafrågan under mitten av 1980-talet upphörde i februari 1988 när statsminister Carlsson, i en artikel i Aftonbladet uppmanade den amerikanska kongressen att avslå president Reagans begäran om ytterligare anslag till contrasgerillan i Nicaragua. Den amerikanske ambassadören i Stockholm, Newell, begärde omgående företräde hos statsministern.²⁸⁰ I statsminister Carlssons samtal med Newell den 5 februari konstaterade amerikanen att artikeln innehöll kända svenska ståndpunkter och att den inte kom som någon överraskning. Detta var synpunkter som statsministern själv tagit upp under samtalen med president Reagan. Bekymret ur ett amerikanskt perspektiv gällde sättet på vilket en svensk statsminister vände sig direkt till den amerikanska kongressen, i en fråga av stor betydelse för presidenten. USA respekterade Sveriges uppfattning, fortsatte Newell, men undrade hur detta stämde med uppgörelsen om "att vara ense om att vara oense".²⁸¹

Statsministern, som sade sig uppskatta möjligheten att redovisa den svenska ståndpunkten, noterade att frågan inte var en intern amerikansk angelägenhet, eftersom det gällde ett annat land nämligen Nicaragua. Det handlade om huruvida man skulle ge militärt stöd till contras, vilka hade som mål att stöta den nicaraguanska regeringen. Denna fråga berörde alla länder. För det andra rörde detta även frågan om respekten för den internationella rätten. En supermakt som fattar ett beslut som enligt svensk uppfattning stred mot folkrätten, menade Carlsson, var också en fara för den svenska utrikespolitiken. Det ansågs från svenskt håll därför viktigt att reagera skarpt. För det tredje, slog statsministern fast att fortsatt stöd till contras skulle underminera den centralamerikanska fredsplanen, en plan som Sverige stödde.²⁸² Följande dag publicerade den amerikanske ambassadören ett officiellt svar i samma tidning och kontroversen rann så småningom ut i sanden.²⁸³ Goda relationer mellan Sverige och USA var trots allt normen under andra hälften av 1980-talet.

²⁸⁰ Promemoria av Nils Rosenberg, "Amerikanska reaktioner på statsministerns artikel om Centralamerika i Aftonbladet", 1988-02-23, HP 1/USA, doss. 431, UD:s arkiv. Rörande statsministerns artikel se, "Ingvar Carlsson: Ge inte contras stöd!", *Aftonbladet*, 1988-02-03.

²⁸¹ Promemoria av Hans Dahlgren, "Ambassadör Newell hos statsministern om AB-artikel", 1988-02-12, HP 1/USA, doss. 431, UD:s arkiv. Ett närmast identiskt uttalande gjordes offentligt vid Rosenbad den 5 februari 1988 av den amerikanske ambassadören och han intervjuades även i Rapport, SVT.

²⁸² Ibid.

²⁸³ Promemoria av Mats Marling, "Amerikansk reaktion på statsministerns artikel i Aftonbladet den 3 februari", 1988-02-03, HP 1/USA, doss. 431, UD:s arkiv.

Utredarens bedömningar

Som avslutande kommentar kan noteras att de svensk-amerikanska konflikterna i frågan om Centralamerika flammade upp vid ett flertal tillfällen under 1980-talet, men att meningsskiljaktigheterna länderna emellan, såvitt det går att utläsa från svenska dokument, aldrig kom att allvarligt påverka de bilaterala relationerna. Här går det således att dra en parallell till förbindelserna mellan länderna i samband med Vietnamfrågan i slutet av 1960-talet, där hoten från amerikansk sida om att dra in exporttillstånden av viktig försvarsmaterial till Sverige inte heller tycks ha realiserats, med undantag för smärre förseningar vad gällde Redeyeaffären. Det bör dock noteras att det slutgiltiga svaret på frågan huruvida den svenska kritiken mot USA:s politik i Centralamerika påverkade de svenska materielärenden finns i de amerikanska arkiven, som ännu ej öppnats för forskare. Det går således inte att utesluta att Ullstens uttalanden våren 1981 och våren 1982 kan ha bidragit till de förseningar som skedde i samband med den svenska upphandlingen av jaktroboten Sidewinder och tillståndet att licenstillverka GE 404 motorn till JAS. Troligen var dock den viktigaste orsaken till dessa förseningar Datasaabaffären, som när den nått en lösning sommaren 1982, gjorde det möjligt för Sverige att återuppta förhandlingarna med USA om att importera avancerade vapen för den svenska försvarsmaktens räkning.