

Det kalla kriget – i svensk sammanfattning

Av Olof Santesson

Ulf Bjereld, Alf W Johansson, Karl Molin: *Sveriges säkerhet och världens fred. Svensk utrikespolitik under kalla kriget*, Santérus Förlag, Tallinna Raamatutrükikoda Estland 2008.

Världen visste var man hade Sverige. Eller gjorde man det? Landet hade begränsade resurser och det ligger där det ligger, inkilat under det kalla kriget mellan maktblocken. Ändå blev det ju en stor skillnad när vårt land började driva en s k aktiv utrikespolitik. Efter år av försiktig politik gjorde Sverige sig internationellt hört, mera uppstudsigt och utmanande än omvärlden förväntade sig av en småstat, därtill en som höll benhårt fast vid sin neutralitetspolitik.

Det här skiftet i svensk utrikespolitik är centralt för upplägget i boken *Sveriges säkerhet och världens fred*. Med den slutför professorerna Ulf Bjereld, Alf W Johansson och Karl Molin projektet SUKK (Sverige under kalla kriget) som av dem inleddes vid mitten av 1990-talet, i huvudsak finansierat av Riksbankens Jubileumsfonds kulturvetenskapliga donation. Det rör sig om en nog något mindre uppmärksammas parallell till den tidigare mera kända riks-

banksserien SUAV (Sverige under andra världskriget). Resultatet, inklusive avslutningsvolymen har i alla fall blivit sexton böcker (nio av dem doktorsavhandlingar) och lika många rapporter.

Professorstrion avslutar nu och syntetiserar tio års forskarmöda. Deras bok har en ganska bestämd utgångspunkt. Herrarna vill tala om för oss att skiftet i den svenska politiken bör tolkas som en strävan att hantera tre konfliktlinjer: mellan *nationell säkerhet* och *internationellt beroende*, mellan *ideologisk västvänlighet* och *säkerhetspolitisk alliansfrihet* (alltid med frågan om det moraliska sveket någonstans i bakgrunden) och slutligen mellan *demokratisk öppenhet* och *militär beredskap*. Analysen av det tredje paret ger kanske något mindre än vad författarna torde ha hoppats. Men konfliktlinjerna bildar det raster som läggs över svensk hantering av hela det kalla kriget.

Därmed har svenska forskare och stu-

denter begåvats med två rundmålningar av det skede under vilket grunden lades till dagens svenska utrikes- och säkerhetspolitik. Sedan tre år tillbaka finns ju två yngre forskares analys i boken *Svensk säkerhetspolitik i supermakternas skugga 1945–1991*.¹ Den startade som en forskningsöversikt i Krigsvetenskapsakademiens, Örlogsmannasällskapets och Försvarshögskolans gemensamma projekt FOKK (Försvaret och det kalla kriget) för att omarbetas till ett historiskt översiktsverk.

Att de två forskarna Olof Kronvall och Magnus Petersson har ett litet annat perspektiv än SUKK-boken framgår snarast av titeln. Om professorerna tar sikte på vad som ändras i svensk utrikespolitik har deras kolleger med förankring i nordisk politik fokus mer konstant inriktat sig på Sveriges agerande gentemot de båda supermakterna.

De belyser detta agerande utifrån två begreppspar hämtade från norsk forskning: *avskräckning* och *förtroendeskapande* respektive *integration* och *avskärmning*. En slutsats blir att svensk säkerhetspolitik innehåller större mått av förtroendeskapande och avskärmning och mindre mått av avskräckning och integration än i Danmark och Norge. Den svenska socialdemokratin spelar här den helt avgörande rollen.

I minst samma grad utgör socialdemokraterna en dominerande faktor i SUKK-boken. Hur de städse bestämmer agendan

beskrivs som mera slående än vad författarna kanske har velat visa. De borgerliga dras mer eller mindre med i säkerhetspolitiken, låt vara att folkpartiet också är en av pådrivarna när det gäller ett ökat åtagande i tredje världen.

Kring formerna för svensk utrikespolitik blossar visserligen efterhand snarast rasande debatter upp, men detta gäller praktiskt taget aldrig grunderna. Ingen förändring sker heller när vi 1976–1982 har borgerliga regeringar, och 1991–1994, med regeringen Bildt, håller ju Sverige liksom resten av världen på att orientera sig i en ny tid. Det vill säga: i den mån som efterkrigstidens politik ändras beror det på att politiken hos ledande socialdemokrater genomgår en förändring.

Från maktbalans till världssamvete, från väpnad isolationism till internationell solidaritet – så tycker författarna att den svenska utrikespolitikens utveckling under det kalla kriget kan karaktäriseras. De försöker fixera hur Sverige under 1960- och 1970-talet frångår den ”i någon mening trygga och stabila Undénlinjen” för att i stället ”kasta sig ut i det okända”, i en ideologiskt färgad och såväl på hemmaplan som internationellt utomordentligt kontroversiell aktiv utrikespolitik. Enskilda frågor tas även upp som Sveriges hemliga militära samverkan med NATO och Olof Palmes personliga betydelse för framväxten av den aktiva utrikespolitiken.

1 Kronvall, Olof & Petersson, Magnus: *Svensk säkerhetspolitik i supermakternas skugga 1945–1991*, Santérus Förlag, Tallinn Book Printers, Estland 2005.

Inledningsvis, i de första två kapitlen, reds begreppen ut. Professorerna påtalar att våra politiker aldrig tillfredsställande klarade ut skillnaden mellan neutralitet (folkrättsligt i krig) och den förda neutralitetspolitiken (ett politiskt begrepp avsett för fredstid). Man analyserar det kalla kriget i dess tre vedertagna faser: det första kalla kriget 1947–1962 (där författarna anser att höjdpunkten nåddes med Korea-kriget 1950–1953, andra skulle kanske välja Cubakrisen 1962); avspänningsperioden 1962–1979; det andra kalla kriget 1979–1990. Tolkningar redovisas.

Varför fick vi då överhuvudtaget det kalla kriget? Författartrion finner det ”inte orimligt” att tala om det liberala västerlandets svar på den ryska revolutionen 1917; det ord som har den förklaringskraften sägs helt enkelt vara ”antikommunism”. Den mycket bredare SUKK-analysen än så tillgodogör sig här forskningen i framför allt i USA.

In i neutraliteten

Fortsättningen följer i ett antal kapitel i kronologisk ordning. I det första, kapitel 3 1945–1953, ”Från brobygge till neutralitet”, skildras bl a den traumatiska baltutlämningen 1946 efter ett beslut som, heter det, skulle visa sig vara ett av de mera fatala under efterkrigstiden. Utrymme ägnas åt den omstridda ambitionen när det gäller ökad handel med Sovjetunionen (ryssavtalet). En bestickande formulering i ett annat sammanhang gäller hur ledande socialdemokrater som Wigforss såg på

Sovjetunionen: ”För en övertygad socialist representerade Sovjetunionen trots allt en högre form av ekonomisk rationalitet än den kapitalism som rådde i väst.”

För utrikespolitikens nyckelman, utrikesministern Östen Undén, stod den neutralitetslinjen för fred och materiellt framåtskridande – man kunde se den som en svensk särväg. Han hade inte mycket till övers för opposition, vare sig inom UD eller i riksdagen. Neutralitet och socialdemokrati höll på att bli synonyma. Undén saknade inte blick för aggressiva drag i USA:s politik och uppfattade Sovjetunionens ockupationen av randstaterna främst som säkerhetspolitiska åtgärder. Sverige skulle bedriva ”ett objektivt och självständigt ställningstagande”, och det var självklart för honom att paktförslag från båda hållen skulle avvisas.

Den centrala linjen var att undvika att man försvårade samarbete med öst och väst. Denna hållning brukar kallas för brobyggarpolitiken; i praktiken en avvaktande linje.

Ur säkerhetspolitisk synvinkel var valet 1948 en av de viktigaste inrikespolitiska händelserna under efterkrigstiden, skriver författarna. Säkerhetspolitiken låg i stöpsleven, och ”hade socialdemokraternas förlorat valet skulle med största sannolikhet frågan om neutralitet och västsamverkan ha fått en annan utformning. Genom den socialdemokratiska segern säkrades neutralitetslinjen under efterkrigstiden”, heter det med en tillspetsad formulering som nog inte riktigt stämmer med vad som

skrivs på andra håll i boken. Mycket beror på hur långtgående ordet ”utformning” ska tolkas.

Med den undénska grundhållningen ter sig i efterhand de grundligt refererade förhandlingarna 1948–1949 kring ett skandinaviskt försvarsförbund som ett utsiktslöst spel med tanke på norska intressen av en västanknytning. Rubriken talar här om ”ett lyckligt misslyckande”. De nordiska länderna hamnade i olika säkerhetslösningar. Författarna skriver om resultatet som ”den nordiska balansen”; det nordiska mönstret borde vara ett bättre uttryck. Sverige var ju inte betjänt över en inbyggd antydning om att hotande sovjetiska framstötter skulle leda till att neutralitetspolitiken omprövades. SUKK-bokens tes om Sverige som faktisk ”vägmästare” borde därför kanske ha belagts bättre.

Finlands kamp för sin självständighet påverkade den svenska hållningen. Men, skriver professorerna, det s k Finlandsargumentet var ett sätt att ge moralisk legitimitet åt den svenska neutraliteten inför västmakterna. Därtill hävdar de att Finlandsargumentet höll den öppna och dolda oppositionen mot Undéns politik i ett skruvstäd och bidrog till konsensus kring neutralitetspolitiken.

Mycket annat finns med i detta kapitel, bokens näst längsta: Av utrymmesskäl kan här bara omnämnas Wallenbergärendet, Marshallplanen, Sveriges underkastelse under den amerikanska embargopolitiken mot Sovjetblocket, Koreakriget och Sveriges roll samt Catalinaaffären. Redan

rubrikuppräknningen anger bredden i den nya boken.

I en sammanfattning av kapitlet pekas på ett inom socialdemokratin ”ibland nästan kompensatoriskt behov av att markera distans i förhållandet till västblocket och särskilt den amerikanska politiken” Partiet skapade också en bild av neutralitetspolitiken som identisk med svenska traditioner och intressen. Samtidigt analyserar författarna mycket tydligt det svenska västberoendet; här tillät inte beslutsfattarna neutraliteten lägga hinder i vägen.

Hjälpen från väst

Kapitel 4, det allra längsta, berör åren 1954–1962 under rubriken ”Fredlig samverkan?”. Här behandlas det svenska västsamarbetet, framför allt då förberedelser för västsamarbetet i krig. Som tekniska, underlättande arrangemang nämns utbyggnaden av start- och landningsbanor, anskaffningen av stridsledningssystemet STRIL-60, samt ett igenkänningssystem för flygplan anpassat till västnormer. Med Norge förelåg en gemensam plan för väderrapportering och på den marina sidan en plan för informationsutbyte som skulle förhindra att grannländerna sänkte varandras ubåtar eller gick in i varandras minfält.

Ännu tydligare än i Neutralitetspolitikkommissionens (NPK) rapport visar, hävdar författarna, senare granskning på en systematisk strävan att samordna de egna rutinerna och systemen med västmakterna. Det fanns också en annan

verklighet bakom ambitionen med ”den svenska profilen”. ”Men inget tyder på att de (västmakterna) förväntade sig att Sverige skulle gå med i ett framtida krig utan att självt vara angripet och än mindre finns några spår av formella eller informella överenskommelser om svenskt deltagande på alliansens sida.” Samarbetet var unilateralt.

Om västmakterna hade valt att – efter en svensk neutralitetsförklaring men före en sovjetisk neutralitetskränkning – flyga över svenskt territorium skulle de ha ställt svenskarna i en mycket svår situation, heter det i SUKK-boken; ännu ett exempel på hur författarna ibland tar ut svängar, även hypotetiska. Landets ställning, skriver de, var långtifrån symmetrisk.

”Att Sverige med alla tillgängliga medel skulle försvara sig mot ett angrepp från öst tycks alla, inklusive ryssarna, ha varit övertygade om. Hur landet skulle ha agerat om neutraliteten kränktes från väst tycks däremot ingen ha varit riktigt säker på.”

Med den s k Hjalmarsonaffären sattes neutralitetspolitiken under debatt. Högerledaren var ju den oppositionspolitiker som i slutet av 1950-talet starkast vände sig mot hur snävt regeringen såg på västsamarbetet. Statsminister Erlanders nyckelformulering i riksdagen hade lydelsen: Förberedelser och överläggningar för militär samverkan med medlemmar av en stormaktallians är sålunda uteslutna. Bjereld har tidigare varit i polemik om hur uttalandet ska tolkas. I boken kallas det oklart. Och Bjereld har tydligen fått stöd av

sina två medskribenter för uppfattningen att det är ”knappast rimligt att, som NPK gjorde i sin rapport, entydigt hävda att det var fråga om en medveten avsikt att föra allmänheten bakom ljuset”. Klarhet skapades knappast, heter det.

Författarna redovisar den svenska försiktigheten och ambitionen att hindra (i sig kanske behjärtansvärda) västutspel gentemot Finland under två kriser – nattfrost 1958 och notkrisen 1961. Socialdemokraterna säger nej till Europa (Metalltalet 1961) och nej till atomvapen. Sverige inleder sitt engagemang i nedrustningsfrågan och tredje världen kommer i fokus (Algeriet och Kongo). Landet visar lojalitet med FN men försöker undvika konflikter.

I sammanfattningen av kapitlet noteras att det för de initierade var självklart att neutraliteten skulle vara överspelad om Sverige angreps. För dem stod det också klart att förberedelser för att ta emot hjälp ingalunda uteslöt strikt neutralitet i krig. Andra hade möjligen mycket dunkla eller t o m helt felaktiga begrepp om dessa frågor. Ett rätt betänkligt förhållande, kan man tycka.

Med tredje världen

En ny fas analyseras så i kapitel 5, åren 1963–1978, med rubriken ”Den aktiva utrikespolitikens framväxt”. Med Olof Palmes ökande roll skapas ett hårdare politiskt läge. Det är åren för Vietnamkriget och frostens tid gentemot USA. Sverige börjar uppträda som världsförbättrare. Det

handlar om starkare satsning på uhjälp, om Södra Afrika, om Palestinakonflikten och Latinamerika. Nedrustningsarbetet intensifieras med förslag om kärnvapenfria zoner. I FN och i Norden (misslyckandet med Nordek) är Sverige aktivare. Men försvaret får mindre pengar, och partienigheten i försvarsfrågan bryts.

1967 lämnar Sverige faktiskt in en s k öppen ansökan om medlemskap i EEC, som man i regeringen enligt författarna bl a uppfattade som mindre av ett politiskt projekt. Här skulle det ha varit intressant om forskningen hade kunnat komma åt Palmes egen lust att spela en roll även ute i Europa. Efter de s k Davignon- och Wernerplanerna om harmoniserad utrikespolitik respektive ekonomisk och monetär union backade regeringen likafullt undan igen, i mars 1971: medlemskap var inte längre aktuellt.

När författartrion sammanfattar de här femton år finner den att det blev möjligt för regeringen att definiera den svenska utrikespolitiken som något annat än egennyttan. Den aktiva politiken bidrog rent av ”till att stärka den svenska neutralitetspolitikens ideologiska och moraliska legitimitet och till att göra konflikten mellan Sveriges ideologiska västvänlighet och Sveriges säkerhetspolitiska alliansfrihet lättare att hantera”. Det var mycket beröm.

Ett kärvare klimat

Men problem skulle komma. Under det andra kalla kriget, skildrat i kapitel 6, 1979–1989, benämnt ”Sverige och det

kalla krigets slutskede”, anser författarna att ett kärvare säkerhetspolitiskt klimat utsatte den aktiva svenska utrikespolitiken för stark press. ”NATO-staterna höll sig i allmänhet kallsinniga till svenska nedrustningsinitiativ och gjorde bedömningen att förslagen var utformade på ett sätt som ensidigt gynnade Sovjetunionen och östblocket.”

De påstådda ubåtskränkningarna av svenskt vatten ses av författarna som ytterligare belastning på det säkerhetspolitiska klimatet. Liksom efter mordet på Palme spreds i ubåtsfrågan konspirationsteorier. Man noterar att professorerna inte, som när det gäller många andra bidrag i SUKK-serien, hänvisar i den löpande texten till Ola Tunanders tes att de klaraste beläggen för kränkningarna hållits hemliga eftersom de visar att ubåtarna inte var sovjetiska utan amerikanska. Att professorerna tidigare hade låtit publicera Tunanders skrift som SUKK:s sista vetenskapliga rapport, med vad som faktiskt är anklagelser mot höga sjöofficerare för förräderi mot nationen och folket, väckte visst uppseende. Nu får Tunander en fotnot.

Försvarspolitikerna ändrades 1982 på ett sätt som författarna uppfattar som att fredsbevarandet blev viktigare än invasionsförsvaret. Sverige skulle ha tillräcklig styrka för att göra en angripares framryckning genom landet så tids- och resurskrävande att den skulle bli olönsam. ”Då gjorde det inte så mycket om angriparen vid en invasion relativt snabbt kunde få fäste på svensk mark”, heter det med formulering

som kanske inte är riktigt omsorgsfullt utmejslad. När det gäller västsamverkan hänvisar författarna till Robert Dalsjös uppfattning att de flesta planer och förberedelser för västsamverkan i händelse av krig avvecklades eller tilläts att vittra bort i mitten av 1980-talet. Det betydande underrättelsesamarbetet med väst kvarstod, i vissa hänseenden utökad.

Den debatt som bröt ut under 1980-talets första hälft kallar författarna för hätsk, och de exemplifierar med raden av ”affärer” (Bahr, Bildt, Ferm). Den svenska tredje världen-profileringen tunnades något ut. ”Mordet på Olof Palme 1986 innebar också att den enskilde person som mest symboliserat det svenska tredje världsen-gagemanget var borta.” Energin avtog i den svenska debatten, sammanfattar professorerna skedet.

Med i EU

I slutkapitlet 7 från 1990 med rubriken ”Nya uppgifter i en ny värld”, lämnas det kalla kriget. Sveriges säkerhetspolitiska läge har drastiskt förändrats. Det är ett av skälen till att socialdemokraterna hösten 1990 bestämmer sig för att Sverige ska söka medlemskap i EU. Medlemsansökan lämnas in den 1 juli 1991.

Nya slags internationella insatser, exempelvis vad som kommit att kallas humanitära interventioner, aktualiseras efter inte minst ett grymt europeiskt inbördeskrig i f d Jugoslavien. Kraven på ökad militär insatsberedskap skärps. Och Sverige går, som författarna skriver, från förutsägbarhet

till handlingsfrihet. Neutralitetsalternativet mönstras i praktiken ut, fast en folkmajoritet fortfarande ställer sig avvisande till medlemskap i NATO.

Allt ter sig lättare. I den samordnade europeiserade utrikespolitikens värld blir konfliktlinjen mellan nationell suveränitet och internationellt beroende enligt författarna obsolet, likaså konfliktlinjen ideologisk västvänlighet och säkerhetspolitisk alliansfrihet (”eftersom inga krigsmoln syntes på horisonten”). Slutligen kallar de även konfliktlinjen mellan demokratisk öppenhet och militär beredskap för obsolet (det finns inga skäl längre att begränsa den öppna debatten i utrikes- och säkerhetspolitiska frågor, aktiv utrikespolitisk behövs inte längre som ett ”andningshål”). Sverige är inte längre något världssamvete, är det möjligen EU:s egen Bror Duktig?

Varför aktiv politik?

I slutkapitlet 8 ställer författarna bl a utan att svara på frågan huruvida det var den svenska identiteten som tog sig uttryck i den aktiva utrikespolitiken. Eller var den aktiva utrikespolitiken ett medel att utmejsla eller stärka en svensk identitet? Men trion tror i varje fall att den aktiva utrikespolitiken hade vuxit fram även utan Palme – men att den kanske inte hade blivit lika kontroversiell och inte lika uppmärksam om inte Palme hade givit den inte bara ett ansikte utan kanske framför allt en röst.

Den aktiva utrikespolitiken skulle kunna tolkas som en strävan efter att stärka folk-

rätten och staternas gemensamma säkerhet men också som en ideologisk undfallenhetspolitik gentemot Sovjetunionen och slutligen ett inrikespolitiskt försök att hålla en växande politisk vänster stången. Författarna konstaterar att det råder brist på uttalade policydokument, en avsaknad som tolkas som att den aktiva utrikespolitikens framväxt bör ses som successiv, i flera avseende spontan process. Det fanns ingen stor Masterplan.

Frågan är hur man bedömer t ex samarbete med tredje världen, en öppen kritik även mot västmakterna, en skarp profilering i nedrustningsfrågorna även om den innebar att Sverige hamnade på Sovjetunionens sida i flera enskilda sakfrågor, allt detta mot en övergripande värdegemenskap med väst. Med neutralitetspolitikens trovärdighet tycks det var som med skönheten – den ligger i betraktarens ögon, lyder författarnas slutkläm.

Uteslutas kan förstås inte att t ex skribenter mera hemmahörande i det borgerliga lägret skulle tillhandahålla andra värderingar, men ingen kan gärna säga att SUKK-professorerna med sin översikt har gjort ett snävt urval när det gäller det kalla kriget och Sverige. De har tvärtom snarast dammsugit den kalla krigs-perioden och de har ett väldigt trevligt förhållningssätt till läsarna med förnuftigt resonerande frågor kring värdet och resultatet av den ena eller andra åtgärden.

Enstaka frågor är styvmoderligt behandlade – som t ex överenskommelsen om indelningen av en omstridd del av den ekonomiska zonen i Östersjön, utanför Gotland, som gav Sverige 75 procent och Sovjetunionen 25 procent. Man saknar en bedömning av vilken roll andra beslutsfattare än regeringen och oppositionen kan ha spelat vid olika skärningspunkter.

Framför allt är massmedierna inte tillräckligt behandlade, vilket kan överraska med tanke på de tre professorernas annars klara medieintresse. Exempelvis stod de danska mediernas chauvinism i kontrast till den mer avspända svenska mediehanteringen av krisen kring danska Hesselö 1983, som hör till de många utförligt hanterade i SUKK-boken. För den som själv har verkat i mediavärlden ligger det nära till hands att fundera över vilken roll som pådrivare svenska massmedier kan ha spelat när framför allt Olof Palme tog ut kursen.

Hur som helst – med *Sveriges säkerhet och världens fred* föreligger nu ett nytt säkerhetspolitiskt ramverk och en uppslagsbok (tyvärr utan person- och sakregister) till stor nytta för fortsatt forskning, exempelvis inom FOKK (Försvaret och det kalla kriget).

Recensenten var utrikesredaktör i *Dagens Nyheter* 1973–1998. Han är ledamot av KKrVA.