

**Albert Jónsson**

**Staða Íslands í þjóðaröryggisstefnu Bandaríkjanna 1917-2017**

**Mars 2018**

## Efnisyfirlit

<b>Formáli.....</b>	<b>3</b>
<b>1 Meginniðurstöður.....</b>	<b>4</b>
<b>2 Fyrri heimsstyrjöld.....</b>	<b>8</b>
<b>1917: Valdajafnvægið raskast í Evrópu – Bandaríkin skerast í leikinn – Staða Íslands</b>	
<b>3 Síðari heimsstyrjöld.....</b>	<b>10</b>
<b>Stefna Bandaríkjanna fyrir stríð – 1940: Fall Frakklands og stefna Bandaríkjanna – Ísland og varnir versturhvels – 1941: Bandarískt herlið til Íslands – Lok síðari heimsstyrjaldar</b>	
<b>4 Kalda stríðið.....</b>	<b>17</b>
<b>Ísland útvörður vesturhvels – Ísland, kjarnavopnajafnvægið og hernaðarstaðan í Evrópu – Níundi áratugurinn: hápunktur á hernaðarlegu mikilvægi Íslands í kalda stríðinu</b>	
<b>5 Lok kalda stríðsins.....</b>	<b>24</b>
<b>Horfnar forsendur – Viðbrögð Bandaríkjanna – 1993: Áætlanir um að leggja niður Keflavíkurstöðina – 2003-2006: Bandaríkjaher hverfur frá Íslandi</b>	
<b>6 Varanlegir hagsmunir en takmörkuð hernaðarleg umsvif.....</b>	<b>32</b>
<b>Kjarnavopnajafnvægið - Öryggi siglingaleiða á Atlantshafi</b>	
<b>6 Heimildaskrá.....</b>	<b>40</b>

## Formáli

Á nítjándu öld urðu Bandaríkin ráðandi í Norður Ameríku og í framhaldinu á öllu vesturhveli jarðar. Grunnur að þessu var lagður með Monroe kenningunni, sem kom fram í stefnuræðu James Monroe Bandaríkjaforseta á árinu 1823 og var í þremur hlutum.

Í fyrsta lagi var áréttað að Bandaríkin mundu ekki blanda sér í styrjaldir stórvelda Evrópu. Þessi stefna hafði verið við lýði frá því fyrsti forsetinn, George Washington, kynnti hana við lok forsetatíðar sinnar 1796. Í öðru lagi lýsti Monroe yfir að stórveldi Evrópu fengju ekki að stækka nýlenduveli sín með landvinningum á vesturhveli. Þó var ekki gert ráð fyrir að Bandaríkin mundu reka Evrópuveldi frá stöðum á vesturhveli þar sem þau hefðu þegar ítök, enda hafði Bandaríkjaher ekki burði til þess. Hins vegar, og í þriðja lagi, var því slegið föstu að Bandaríkin vildu ekki að Evrópuveldi stofnuðu bandalög með ríkjum á vesturhveli eða reyndu að ráða þeim með einhverjum hætti.

Á tuttugustu öld var kjarninn í þjóðaröryggisstefnu Bandaríkjanna í reynd að koma í veg fyrir að stórveldi á meginlandi Evrópu eða Asíu næðu sambærilegri stöðu í þessum heimshlutum og Bandaríkin höfðu á vesturhveli og mundu eftir það geta ógnað stöðu Bandaríkjanna þar. Þetta gæti einkum gerst með ásælni og undirróðri Evrópuvelda sem miðaði að því að grafa undan ríkisstjórnnum vinveittum Bandaríkjunum, eða með bandalagi Evrópuvelda við ríki á vesturhveli sem hefðu horn í síðu Bandaríkjanna. Stórveldi sem næði ráðandi stöðu á evrópska meginlandinu yrði að talið var fyrr en síðar bein ógn við hagsmuni Bandaríkjanna á Atlantshafi og í kjölfarið við öryggi vesturhvels.

Þessi hugsun hafði grundvallaráhrif á þjóðaröryggisstefnu Bandaríkjanna í heimsstyrjöldunum og kalda stríðinu í bland við hertækniþróun. Þá er einkum átt við tilurð langdrægra kafbáta og flugvéla sem og eldflauga og kjarnavopna.

Í eftirfarandi skýrslu verður fjallað um hvernig þessi saga snerti Ísland, hvaða stöðu það hafði í þjóðaröryggisstefnu Bandaríkjanna á tuttugust öld og fram í samtímann.

Óhjákvæmilegt er að í stuttri skýrslu sem þessari sé einungis dvalið við stóra drætti í sögunni. Það dregur þó ekki úr gildi skýrslunnar. Í henni kemur einmitt fram að staða Íslands hefur frá sjónarhóli Bandaríkjanna aðallega ráðist af stórum þáttum í sögu og uppbyggingu alþjóðakerfisins annarsvegar og stórum skrefum í þróun hernaðartækni hins vegar.

Rétt er að taka fram að þótt sjónum sé fyrst og síðast beint að þessum þáttum í skýrslunni til að einangra drifkrafta stefnu Bandaríkjanna hvað Ísland varðaði, hafði gildismat auðvitað einnig rík áhrif á stefnu Bandaríkjanna. Þegar Ísland fékk hlutverk í þjóðaröryggisstefnu Bandaríkjanna tengdist það ekki bara einkennum alþjóðakerfisins, valdajafnvægi og tækniþróun, heldur og varðstöðu um gildismat og hugmyndafræðilegri baráttu gegn nasima og síðar kommúnisma.

Skýrslan byggir ekki á rannsókn á frumheimildum heldur á útgefnu efni með einni undantekningu þó. Hún lýtur að því að skýrsluhöfundur var náinn þátttakandi í samskiptum Íslands og Bandaríkjanna eftir kalda stríðið og fram til 2009, sem ráðgjafi forsætis- og utanríkisráðherra og sem þátttakandi í viðræðum við Bandaríkjamenn frá 1993-2006 um varnarliðið og Keflavíkurstöðina, og loks sem sendiherra Íslands í Washington 2006-2009. Áður fylgdist hann grannt með samskiptunum og stefnu Bandaríkjanna gagnvart Íslandi sem framkvæmdastjóri öryggismálanefndar 1987-1991, vann rannsóknir fyrir nefndina og skrifaði meðal annars bók sem bar heitið Ísland, Atlantshafsbandalagið og Keflavíkurstöðin og gefin var út á vegum nefndarinnar 1989.

## Meginniðurstöður

Staða Íslands í þjóðaröryggisstefnu Bandaríkjanna hefur aðallega ráðist af stórum breytingum á alþjóðakerfinu. Þær hafa varðað uppbyggingu þess og einkum í því efni valdajafnvægið á meginlandi Evrópu. Einnig hefur þróun hernaðartækni haft mikilvæg áhrif á þessa sögu.

Á tuttugustu öldinni hófu Bandaríkjamenn þrisvar bein afskipti af öryggismálum í Evrópu. Fyrsta íhlutunin kom í fyrri heimsstyrjöld á árinu 1917, þegar útlit var fyrir að Þýskaland sigraði. Slík grundvallarbreyting á uppbyggingu alþjóðakerfisins og valdajafnvægi á meginlandinu var talin mundu leiða til þess á endanum að vesturhveli jarðar og öryggi Bandaríkjanna yrði ógnað.

Sama átti við í síðari heimsstyrjöld þegar fall Frakklands í júní 1940 leiddi til þess að þjóðaröryggisstefna Bandaríkjanna breyttist í grundvallaratriðum. Eftir að Frakkland var úr leik gat Þýskaland ógnað Bretlandi, sótt enn frekar en orðið var út á Atlantshaf og í kjölfarið orðið ógn við vesturhvel. Þótt stjórnmál í Bandaríkjunum kæmu í veg fyrir beina þátttöku þeirra í stríðinu voru útgjöld til hermála margfölduð og sett lög um almenna herkvaðningu. Bandaríkin hófu og haustið 1940 stórfelldan stuðning við Breta með því að senda þeim hergögn og vistir og, örfáum mánuðum síðar, með því að lána þeim í stað þess að krefjast staðgreiðslu fyrir vopn og vistir. Bandaríkjamenn byrjuðu ennfremur að fikra sig inn í átökin á Atlantshafi sem leiddi til þess meðal annars að bandarískar hersveitir voru sendar til Íslands sumarið 1941.

Eftir síðari heimsstyrjöld voru Sovétríkin nálægt því að ná ráðandi stöðu í Evrópu. Þetta leiddi til róttækrar breytingar á stefnu Bandaríkjanna, sem stofnuðu Atlantshafsbandalagið, hófu að halda stóran her á friðartímum og halda úti miklu liði í bandarískum herstöðvum í Evrópu. Markmiðið var að halda aftur af útpenslustefnu Sovétstjórnarinnar og fæla hana frá því að hefja átök við vesturlönd.

Þegar kalda stríðinu lauk með hruni kommúnismans og Sovétríkjanna varð aftur grundvallarbreyting, en nú í þá veru að ekki stóð lengur ógn af stórveldi á meginlandinu. Lykilforsendur þjóðaröryggisstefnu Bandaríkjanna í kalda stríðinu hurfu. Það leiddi til þess að þau minnkuðu stórlega herlið sitt og umsvif í Evrópu og gerðu róttækar breytingar á stærð og starfsemi Bandaríkjahers að öðru leyti til að laga hann að gerbreyttum aðstæðum.

Stórstíg þróun í hernaðartækni hafði og áhrif á þjóðaröryggisstefnu Bandaríkjanna á tuttugustu öld. Í síðari heimsstyrjöld gátu langdrægar flugvélar sótt sífellt lengra út á Atlantshafi og ógnað vesturhveli. Í kalda stríðinu gátu flugvélar og eldflaugar borið kjarnavopn frá Sovétríkjunum til skotmarka í Norður Ameríku.

### *Staða Íslands*

Ísland vakti ekki áhuga Bandaríkjanna í fyrri heimstyrjöld, enda fór hernaðurinn á Atlantshafi fram á austurhluta þess.

Á fyrstu mánuðum síðari heimsstyrjaldar náðu umsvif þýskra kafbáta og skipa vestur til Íslands og Grænlands og flugvélar höfðu margfalt flugþol á við það sem áður var. Það var þó ekki fyrr en stóraukin ógn var talin steðja að Bretlandi og Atlantshafi eftir fall Frakklands sumarið 1940 að Ísland birtist í bandarískum hernaðaráætlunum. Stjórnmal í Bandaríkjunum áttu þátt í að bandarískar hersveitir héldu til Íslands sumarið 1941, en gerbreytt staða á meginlandi Evrópu og áhrif hennar á öryggi vesturhvels voru undirliggjandi ástæður. Í styrjöldinni var landið í lykilhlutverki í orrustunni um Atlantshaf og vegna stórfellds ferjuflugs og annarra loftflutninga frá Bandaríkjunum til Evrópu.

Í kjölfar seinni heimsstyrjaldar varð Ísland útvörður vesturhvels. Nú voru það Sovétríkin, sem gátu náð drottnandi stöðu á meginlandinu og við því varð að bregðast. Áhugi Bandaríkjanna af þessum sökum á að halda úti liði og flugvélum á Íslandi leiddi til varnarsamningsins 1951. Tilkoma langdrægra flugvéla sem gátu borið kjarnavopn hafði einnig mikil áhrif á stefnuna á þessum tíma.

Í kalda stríðinu var Ísland lykilstaður fyrir varnir vesturhvels og Vestur-Evrópu. Auk loftvarna tengdist landið upp úr miðjum sjöunda áratugnum í vaxandi mæli vörnum þessara staða gegn sovéskum eldflaugakafbátum sem héldu til í Atlantshafi með eldflaugar sem báru kjarnaodda.

Eftir því sem sovéska norðurflotanum óx ásmegin jókst ógn frá kafbátum hans, herskipum og flugvélum við herflutninga yfir Atlantshaf til Evrópu. Hernaðarlegt mikilvægi Íslands fór enn vaxandi fyrir áætlanir NATO og fælingarstefnuna gagnvart Sovétríkjunum. Flutningaleiðir yfir Atlantshaf voru taldar mundu skipta sköpum fyrir örlög Evrópu í styrjöld. Ísland tengdist þannig náið þeim grundvallarhagsmunum sem voru í húfi fyrir Bandaríkin og önnur NATO ríki á

meginlandinu, sem aftur var nátengt öryggi Bandaríkjanna og loks kjarnavopnajaðnvæginu milli þeirra og Sovétríkjanna.

Tengsl Íslands við loftvarnir Bandaríkjanna urðu enn nánari en áður um og eftir 1980 með tilkomu nýrra sovéskra langdrægra stýriflauga sem gátu náð til skotmarka frá flugvélum yfir hafinu suðvestur af landinu.

Hápunkti náði hernaðarlegt mikilvægi Íslands á níunda áratugnum þegar landið hefði í hugsanlegum átökum gegnt lykilhlutverki í stórsókn gegn sovéska flotanum í norðurhöfum og herbækistöðvum hans og sovéska flughersins á Kolaskaga.

Þessi stefna laut einkum að því að sýna sovéskum ráðamönnum með trúverðugum hætti að kæmi til átaka yrði grundvallarþáttum í herstyrk Sovétríkjanna ógnað, það er norðurflotanum, bækistöðvum hans og eldflaugakafbátum í Barentshafi. Jafnframt yrði öryggi siglingaleiða á Atlantshafi tryggt með því að halda norðurflotanum uppteknum við að sinna því forgangsverkefni hans að verja eldflaugakafbátana, sem voru hryggjarstykki í kjarnorkuherafla Sovétríkjanna. Ennfremur yrði með þessu komið í veg fyrir að flughersstyrk norðurflotans yrði beitt gegn NATO í átökum á meginlandinu og jafnvel að Sovétherinn mundi neyðast til að senda liðsauka frá meginlandinu til norðurflotans. Af öllum þessum ástæðum var stefnan um stórsókn í norðurhöfum talin lykilorð í að fæla Sovétstjórnina frá því að hefja styrjöld.

Með falli kommúnismans 1989 og Sovétríkjanna 1991 hurfu lykilorðin í þjóðaröryggisstefnu Bandaríkjanna. Ekki voru lengur neindir þeir öryggishagsmunir í húfi á meginlandinu sem kallaði á fasta viðveru Bandaríkjahers á Íslandi. Sama átti auðvitað við á mörgum öðrum stöðum og fækkun í liði Bandaríkjamaða á Íslandi, sem hófst strax eftir kalda stríðið, var auðvitað hluti af miklu stærri mynd og gerbreyttri stöðu í alþjóðamálum.

Prettán ár liðu frá því að fyrir lá af hálfu Bandaríkjanna skömmu eftir kalda stríðið að aðstöðu fyrir Bandaríkjaher væri ekki lengur þörf á Íslandi nema að litlu leyti og þar til herstöðinni var lokað haustið 2006. Það fækkaði þó hratt í Keflavíkurstöðinni fljótlega eftir kalda stríðið og reyndar voru uppi áætlanir sem fólu í sér að starfsemi hennar hefði að mestu leyti lagst niður þegar upp úr 1994.

Ástæða þess að það dróst að loka herstöðinni var andstaða íslenskra stjórnvalda, sem vildu að í landinu væru lágmarksvarnir þrátt fyrir lok kalda stríðsins og líkt og væri í öðrum NATO ríkjum. Án andófs íslenskra stjórnvalda hefðu breytingarnar á uppbyggingu alþjóðakerfisins og valdajaðnvæginu á meginlandi Evrópu, sem fólust í lokum kalda stríðsins, alfarið ráðið ferðinni og leitt til þess að varnarliðið færi að mestu úr landi fljótlega eftir kalda stríðið.

Bandaríkjaher hafði eftir lok kalda stríðsins einungis áhuga á að halda úti kafbátaeftirliti frá Keflavíkurstöðinni. Því var hætt 2003 vegna þess að rússneskir kafbátar komu ekki lengur vestur fyrir Norður Noreg út á Atlantshaf. Nokkrum

árum áður hafði komum kaþbátaleitarvéla til Keflavíkur fækkað mjög vegna þess að rússnesk hernaðarumsvif á Atlantshafi voru nánast engin.

Frá sjónarhóli Bandaríkjanna þjónaði Keflavíkurstöðin ekki lengur öryggishagsmunum þeirra, reyndar heldur ekki hagsmunum Íslands að álitu bandarískra stjórnvalda. Stöðinni var lokað 2006 en varnarsamningurinn var áfram í gildi. Varnaráætlun Bandaríkjahers sem var gerð vegna Íslands við brottför varnarliðsins byggði á þeirri forsendu að fyrirsjáanlega steðjaði ekki hernaðarógn að landinu.

Efnahagur Rússlands er í grunninn bágborin vegna alvarlegra undirliggjandi veikleika, sem ekki er tekið á. Hagvaxtartölur í Rússlandi eru því daprar og litlar líkur á að rætist úr og herinn líður fyrir efnahagsástandið. Framlög til hans fara minnkandi og eru reyndar mjög lítil í samanburði við helsta keppinautinn, Bandaríkin. Við tiltölulega þrönga fjárhagsstöðu rússneska hersins bætist að hergagnaframleiðslan er óhagkvæm og óskilvirk.

Rússland er því ekki stórveldi á hernaðarsviðinu nema vegna þess að það á kjarnavopn. Engar líkur eru því á að það verði arftaki Sovétríkjanna á meginlandi Evrópu eða yfir höfuð stórveldi þar. En það hefur yfirburði yfir nágrannaríki og er svæðisbundið stórveldi, ef svo má orða það, á áhrifasvæði sem nær til nágrannaríkja og fyrrum Sovétlýðveldi.

Áhugi Bandaríkjahers á Íslandi verður takmarkaður um fyrirsjáanlega framtíð og litlar líkur á að hann hafi hér aftur fasta viðveru. Forsenda þess væri að grundvallarbreytingar yrðu í uppbyggingu alþjóðakerfisins og á valdajafnvægi á meginlandinu.

Hernaðarlegur viðbúnaður Rússa á norðurslóðum á rætur í almennri hernaðar og öryggisstefnu Rússlands, einkum að þeim þætti er lýtur að öryggi kjarnorkuheraflans, nánar tiltekið eldflaugakafbáta í norðurhöfum. Í þeirri endurnýjun rússneska hersins sem nú á sér stað hefur forgang að varðveita öryggi ríkis og ríkisvalds með fælingarmætti kjarnavopna annars vegar og hins vegar með landher sem beita megi til að tryggja áhrifasvæði Rússlands í fyrrum sovétlýðveldum.

Áhugi Bandaríkjahers á aðstöðu á Keflavíkurflugvelli hefur kviknað á ný. Hann lýtur ekki að fastri viðveru, heldur tímabundinni staðsetningu kaþbátaleitarflugvéla á flugvellinginum til æfinga og til að leita að eða veita eftirför rússneskum kaþbátum þegar þeir eru á kreiki á svæðum út frá landinu.

Þótt á síðustu árum hafi sést aftur til rússneskra kaþbáta á Norður-Atlantshafi virðast þeir hafa verið fáir og mjög langt frá því sem var í kalda stríðinu, enda kaþbátfloti Rússlands margfalt minni en hinn sovéski var og að auki kominn mjög til ára sinna. Komum leitarflugvéla til Keflavíkur hefur farið fjölgandi en að mestu leyti að því að virðist vegna æfinga og þjálfunar fremur en til að leita að eða elta rússneska kaþbáta.

Áhuginn á aðstöðu fyrir kaþbátaleit lýtur að því að geta aflað nauðsynlegra tæknilegra upplýsinga um rússneska kaþbáta, þegar færi gefst til þess og viðhaldið leikni áhafna leitarflugvéla við að finna þá og fylgja þeim eftir. Þetta er gert frá Íslandi þegar kaþbátar leggja leið sína vestur um Atlantshaf til hafsvæða í nágrenni Íslands og út fyrir leitarsvæði sem sinnt er frá bækistöðvum í Noregi eða Skotlandi.

Þetta varðar einkum þá varanlegu hagsmuni Bandaríkjanna að vera viðbúin ef hættutími í alþjóðamálum hreyfði við kjarnavopnajafnvæginu og mikilvægum öryggishagsmunum þeirra þar að lútandi í norðurhöfum.

Í öðru lagi eru áfram til staðar þeir augljósu varanlegu hagsmunir Bandaríkjanna og annarra NATO-ríkja að öryggi siglingaleiða yfir Norður Atlantshaf sé ætíð tryggt. Aðstæður eru þó aðrar að þessu leyti en í kalda stríðinu þegar allt hékk á hernaðarlegu stöðunni í miðri Evrópu og siglingaleiðum þangað og fyrirvari var naumur.

Ógn við siglingaleiðirnar er alls ekki sambærileg nú og þegar sovéski Norðurflotinn var og hét og var margfalt stærri en sá rússneski. Enn virðast fáir rússneskir árásarkaþbátar sigla út á Norður Atlantshaf. Á hættutíma og í átökum yrðu forgangsverkefni Norðurflotans þar að auki ekki að herja á siglingaleiðir heldur að verja eldflaugakaþbáta í Barentshafi, sem eru hryggjarstykki í kjarnorkuheraflanum, og verja herbækistöðvar í Norðvestur Rússlandi. Þetta hefur verið forgangsverkefni flotans um áratuga skeið.

Hvað sem því líður hljóta Bandaríkin og önnur NATO ríki að hyggja að þeim augljósu varanlegu hagsmunum sem bandalagið hefur af öryggi siglingaleiða á Norður Atlantshafi. Hve mikið verður í lagt að þessu leyti á eftir að koma í ljós en aðstæður kalla ekki á viðbúnað í neinni líkingu við það sem var í kalda stríðinu.

## **Fyrri heimsstyrjöld**

Á síðustu árum nítjándu aldar og fram til þess að Bandaríkin skárust í leikinn í fyrri heimsstyrjöld voru stjórnvöld í Washington mjög á varðbergi gagnvart þýskri ásælni á vesturhveli. Eftir að borgarastríð hófst í Mexíkó 1910 höfðu þau miklar áhyggjur af stöðu mála í landinu vegna ótta við að Evrópuveldi mundu reyna að færa sér átökin í nyt líkt og Frakkar höfðu reynt upp úr miðri nítjándu öldinni. Sérstök hernaðaráætlun hafði verið til frá aldamótunum 1900 um hvernig brugðist skyldi við á sjó og landi gegn ógn frá Evrópu vegna Mexíkó.

Snemma árs 1917 komst Bandaríkjastjórn að því að Þjóðverjar voru að bera víurnar í Mexíkóstjórn um bandalag gegn Bandaríkjunum gegn því að Mexíkóar



fengju aftur Arizona, Nýju Mexíkó og Texas, sem Bandaríkin höfðu lagt undir sig á nítjándu öld. Af hálfu Þjóðverja stóð til að beina sjónum Bandaríkjamanna frá Evrópu og að ógn í bakgarði þeirra á vesturhveli. Þótt áætlunin hafi vart verið raunhæf undirstrikaði hún strategíska hagsmuni Bandaríkjanna á vesturhveli í bráð og lengd og flýtti fyrir því að þau hæfu þátttöku í Evrópustríðinu.

### *1917: Valdajafnvægið raskast í Evrópu*

Í fyrri heimsstyrjöld gengu Bandaríkjamenn út frá því að Bretland og Frakkland mundu koma í veg fyrir sigur Þjóðverja og tryggja þannig valdajafnvægi á meginlandinu. En snemma á árinu 1917 virtist ljóst að það gengi ekki eftir. Þvert á móti væru Þjóðverjar að ná yfirhöndinni og mundu ráða álfunni í kjölfarið.

Á vesturvígstöðvunum hélt fórnfrekur skotgrafahernaður áfram og kyrrstaða. Í austri var rússneski herinn á barmi upplausnar eftir ófarir í stríðinu við Þjóðverja og í mars bættist við að bylting var gerð í landinu og keisarinn rekinn frá völdum. Líkur voru á að Þjóðverjar næðu fljótlega að senda mikinn liðsstyrk af austurvígstöðvunum til vesturvígstöðvanna sem yrði herjum bandamanna þar ofviða. Þótt breski herinn stæði betur að vígi en sá franskir, en baráttuþrek hans fór mjög dvínandi, höfðu Bretar orðið fyrir miklu mannfalli og auk þess sóttu Þjóðverjar hart að flutningum til Bretlands með óheftum kafbátahernaði.

### *Bandaríkin skerast í leikinn*

Bandaríkin skárust í leikinn einkum vegna hættu á að yrði Þýskaland drottandi í Evrópu kæmi að því að slík röskun á valdajafnvægi á meginlandinu mundi ógna öryggi og stöðu Bandaríkjanna á vesturhveli. Þau voru og að bregðast við til varnar siglingafrelsi í kjölfar ótakmarkaðs kafbátahernaður Þjóðverja. Bandarískum skipum hefði þegar verið sökkt þrátt fyrir hlutleysistefnu stjórnvalda í Washington. Kæmust Þjóðverjar upp með að traðka á rétti Bandaríkjamanna á hafinu mundu aðrar atlögur fylgja á þeim vettvangi og ógn við Bandaríkin þótt síðar yrði. Frelsi á hafinu laut að grundvallaröryggishagsmunum Bandaríkjanna. Um öll þessi atriði ríkti breið samstaða í Bandaríkjunum 1917.

Bandaríkin lýstu stríði á hendur Þýskalandi 6. apríl 1917 og það olli straumhvörfum. Þjóðverjar gáfust upp um haustið 1918 ekki vegna þess að þýskir hermenn höfðu sig á því að mættur var til leiks aðili sem hefði efnahagslega og hernaðarlega burði til þess að halda lengur út en nokkur hinna stríðsþjóðanna. Þegar styrjöldinni lauk í nóvember 1918 voru um tvær milljónir bandarískra hermanna þegar mættar til leiks í Evrópu og fleiri á leiðinni.

## *Staða Íslands*

Í fyrri heimsstyrjöld hélt Þýski flotinn sig að langmestu leyti heima við og kafbátahernaður Þjóðverja einskorðaðist við austanvert Norður Atlantshaf í nágrenni við Bretlandseyjar. Gangur styrjaldarinnar náði ekki að þróast þannig að beindi sjónum Bandaríkjamanna að Íslandi og áhugi Breta einskorðaðist við að koma í veg fyrir að íslenskar vörur bærust til Þýskalands. Til þess sendu þeir fulltrúa til landsins sem tók meira og minna yfir utanríkisviðskipti Íslendinga til þess að Þjóðverjum bærust ekki vörur frá landinu.

### **3. Síðari heimsstyrjöld**

#### *Stefna Bandaríkjanna fyrir stríð*

Undir lok fjórða áratugarins voru stjórnvöld í Bandaríkjunum komin á þá skoðun að Þýskaland nasismans væri þess eðlis og hefði þá hugmyndafræði, þarfir og langanir að það mundi reyna að ná ráðandi stöðu á meginlandi Evrópu. Því yrðu Bandaríkin að geta hindrað að Þjóðverjar næðu einhverri þeirri fótfestu á vesturhveli sem ógna mundi stöðum á amerísku meginlöndunum.

Þá var sérstaklega horft til þess að tækni hafði þróast þannig að beita mátti miklu langdrægari flugvélum í hernaði en áður. Frá meginlandi Evrópu mátti nú senda herflugvélar út á Atlantshaf gegn bækistöðvum og skipaflutningum, og enn lengra í vestur kæmi meginlandsveldi upp aðstöðu á eyjum á Norður Atlantshafi.

Einangrunarhyggja, sem svo var nefnd, réði hins vegar för í bandarískum stjórnámálum, og stóð fast gegn því að Bandaríkin blönduðu sér í erjur í Evrópu. Bandaríkjamenn aðhöfðust því ekki til varnar gegn Þriðja ríkinu fyrr en eftir að valdahlutföll í Evrópu breyttust í grundvallaratriðum sumarið 1940.

#### *1940: Fall Frakklands og stefna Bandaríkjanna*

Eftir að stríðið braust út með innrás Þjóðverja í Pólland í byrjun september 1939 höfðu Roosevelt forseti og bandarískir herforingjar áhyggjur af þeirri hættu sem mundi steðja að vesturhveli ef Frakkland og Bretland biðu ósigur. Ein mikilvæg afleiðing þess yrði að herflotar þeirra yrðu úr leik eða í höndum Þjóðverja.

Hinn 10. maí réðust Þjóðverjar í vesturátt og leifturstríðið svonefnda hófst. Sókn Þýska hersins leiddi fljótlega til hernáms Hollands og Belgíu og síðan til falls Frakklands 22. júní í kjölfar þess að breski herinn var hrakinn frá meginlandinu við Dunkirk á strönd Frakklands. Þýski herinn virtist óstöðvandi.

Forsendur höfðu gerbreyst og stefna Bandaríkjanna tók strax mið af því. Það stóð þó ekki til að hlutast beinlínis til um gang mála enda réði einangrunarhyggjan áfram í stjórnámálunum. Þrátt fyrir það gerbreyttist stefna Bandaríkjanna í kjölfar

falls Frakklands frá því sem var sem og pólitíska landslagið heima fyrir. Eftir þetta dvínaði mjög andstaða í Bandaríkjunum við íhlutun í átökin þótt ekki næði það til þess að meirihlutastuðningur yrði í skoðanakönnunum við að Bandaríkin skærust í leikinn. Forsendur höfðu hins vegar skapast fyrir því að hefja stórfellda uppbyggingu Bandaríkjahers og stuðning við Bretland til að reyna að koma í veg fyrir að það félli.

Til marks um áhrif leifturstríðsins og falls Frakklands á stefnu Bandaríkjanna, var að við upphaf árs 1940 hafði stjórnin beðið þingið um rétt undir tveimur milljörðum dollara til hermála. Það fól í sér smávægilega hækkun útgjalda frá árinu áður. Eftir að leiftursókn Þjóðverja hófst var beðið um einn milljarð dollara til viðbótar. Þingið bætti í og veitti einn og hálfan milljarð. Í lok maí, þremur vikum eftir að leifturstríðið hófst, bað stjórnin um einn milljarð enn og fékk hann. Þegar Frakkland var fallið og Bretland í hættu kom beiðni um 5 milljarða til viðbótar og samtals urðu fjárveitingar til landvarna rúmir tíu milljarðar dollara á nokkrum mánuðum. Á skömmum tíma höfðu fjárveitingar til hermála fimmfaldast frá árinu áður. Þá var hafin stærsta áætlun í sögu Bandaríkjanna um hergagnaframleiðslu.

Þá segir sína sögu um hvernig forysta Bandaríkjanna leit á breytt valdahlutföll í Evrópu að skref voru stigin til að bæta samskipti Bandaríkjanna við Sovétríkin. Þegar í júlí hófust viðræður meðal annars um að aflétta banni sem sett hafði verið á viðskipti við Sovétríkin með vissar bandarískar vörur í kjölfar griðasáttmála Sovétstjórnarinnar við nasistastjórnina, hernám í Austur Pólandi, hernám Eystrasaltsríkjanna og þó einkum eftir árás Sovétríkjanna á Finnland í nóvember 1939. Samningar tókust ekki sumarið 1940 vegna krafna Moskvustjórnarinnar um að Bandaríkin viðurkenndu landvinninga Sovétmanna. Roosevelt hafnaði hins vegar háværum kröfum heima fyrir um að slíta stjórnmalasambandi við Sovétríkin vegna þess að hann leit svo á að nú stafaði meiri hættu frá nasistastjórninni í Berlín en stjórn kommúnista í Moskvu. Þegar í janúar 1941 var viðskiptabanni á Sovétríkin aflétt án skilyrða.

Um haustið 1940 var hafist handa um að senda hergögn og vistir til Breta og voru 70% bandarísks almennings hlynnt þeirri stefnu. Í sama mánuði samþykkti þingið með miklum meirihluta fyrstu herkvaðningu í sögu Bandaríkjanna á friðartímum. Í janúar 1941 kom fram stjórnarfrumvarp um að „lána og leigja“ Bretum hergögn, matvæli, eldsneyti og aðrar vistir í stað þess að krefja þá um greiðslu við afhendingu. Voru svonefnd láns og leigulög samþykkt í mars. Jafnframt var hafið náið leynilegt samráð milli herstjórna Bretlands og Bandaríkjanna.

Fall Frakklands jók áhyggjur manna í Washington af suðurhluta vesturhvels. Mikil áhrif Þjóðverja í Suður Ameríku, sem byggðu að verulegu leyti á njósnum og undirróðri, voru áhyggjuefni í Washington. Leiftursigrar þýska hersins í Evrópu 1939 og 1940 styrktu ímynd og áhrif Þjóðverja í Suður Ameríku auðvitað enn frekar en orðið var.

Bandarísk stjórnvöld óttuðust að félli Frakkland mundi Þýskaland þegar tryggja sér aðgang að nýlendum Frakka í Afríku. Þar með yrði þýski flugherinn í stöðu til að ráðast á lönd í Suður Ameríku og sölsuðu Þjóðverjar undir sig einnig flota Breta og Frakka mundi það gera kleift að koma þýsku herliði yfir Suður Atlantshaf til Suður Ameríku. Breski flotinn eyðilagði megnið af þeim franska í júlí 1940 til að koma í veg fyrir að hann kæmist í hendur Þjóðverja. Ekki var gert ráð fyrir innrás yfir hafið heldur að þýskt herlið mundi halda yfir Suður Atlantshaf og kæmi sér fyrir í vinveittu landi til að auka þannig þýsk áhrif og ítök í álfunni. Öryggi Panama skurðarins var bandarískum stjórnvöldum mjög ofarlega í sinni í þessu tilliti.

Til marks um hve alvarleg ógn var talin steðja að bandarískum hagsmunum í Suður Ameríku 1940 var að í fyrsta sinn í sögu Bandaríkjana var byrjað að koma á nánú hernaðarlegu samráði við flest önnur ríki á vesturhveli. Það var til að leggja á ráð um sameiginlegar varnir og tryggja nauðsynlegar bækistöðvar og aðra aðstöðu fyrir Bandaríkjaher.

Mest ógn við öryggi vesturhvells var þó sú hættu sem talin var steðja að Bretlandi frá þýska hernum sem eftir leifturstríðið vorið og sumarið 1940 virtist ósigrandi eins og áður sagði. Í lok árs 1940 ítreaði Roosevelt forseti í ávarpi þá skoðun að fall Bretlands mundi hafa grafalvarlegar afleiðingar fyrir Bandaríkin. Í kjölfar þess mætti sækja út á Atlantshaf og að vesturhveli af afli. Að því kæmi að Þýskaland mundi óhjákvæmilega sölsa undir sig einhvern stað á vesturhveli til að nota sem stökkpall gegn Bandaríkjunum. Pólitískar aðstæður leyfðu samt enn ekki beina þátttöku Bandaríkjana. Forsetinn talaði þó ekki sem hann gerði eingöngu í þeim pólitíska tilgangi að reyna að þoka Bandaríkjamönnum nær því að taka þátt í stríðinu. Orð hans endurspegluðu væntingar í Bandaríkjaher og áætlanir sem höfðu mótast undanfarin tvö ár vegna þess möguleika að valdajafnvægið á meginlandi Evrópu raskaðist.

Eftir stendur að þrátt fyrir allt þurfti árás Japana á Bandaríkin með loftárásinni á Pearl Harbor á Hawai eyjum 7. desember 1941 til að Bandaríkin yrðu aðilar að styrjöldinni á þeim tíma. Gerbreytt staða í Evrópu eftir fall Frakklands einu og hálfu ári áður hafði þó greinileg og mikil áhrif á stefnu Bandaríkjana og var forsenda þess sem á eftir kom, þar á meðal hvað varðaði Ísland.

### *Ísland og varnir vesturhvells*

Fyrir styrjöldina skilgreindu bandarísk stjórnvöld vesturhvel hernaðarlega þannig að það næði til meginlanda Norður- og Suður-Ameríku auk Grænlands, Bermúda og Falklandseyja. Ísland var því ekki talið með né heldur Azoreyjar, sem síðar urðu hernaðarlega mikilvægar. Bandaríkjamenn áttuð sig auðvitað á landafræðinni og þróun hertækninnar og því að fjandsamlegt meginlandsveldi

mætti ekki ná Íslandi á sitt vald. Þeir litu hins vegar svo á að það væri á áhrifasvæði Breta og í skjóli breska flotans.

Málaleitan fulltrúa íslenskra stjórnvalda sumarið 1940 og aftur um haustið og í desember það ár um vernd Bandaríkjamanna þannig að Ísland félli undir Monroe kenninguna fékk ekki hljómgrunn. Bandarísk stjórnvöld vildu ekki taka ákvörðun í þessu efni fyrr en aðstæður hugsanlega krefðust þess. Ekki mætti binda hendur Bandaríkjamanna með fyrirfram skuldbindingum. Dyrum skyldi ekki loka en málið skilið eftir þannig að hvorki hvetja né letja Íslendinga til að hafa samband við bandarísk stjórnvöld um það. Í febrúar 1941 var íslenskum stjórnvöldum hins vegar tjáð að Bandaríkjastjórn væri tilbúin til að tryggja hagsmuni sína á Íslandi ef aðstæður kölluðu á slíkt.

Því aðeins mátti forða falli Bretlands að tækist að halda opnum siglingaleiðum yfir Atlantshaf. Augljóst virtist að mati bandarískra herforingja að Bandaríkjafloti mundi verða með einhverjum hætti að taka þátt í orrustunni um Atlantshaf sem þá var hafin af fullum þunga. Þar tókust á breski og þýski flotinn, en kaþbátar hans herjuðu á skipalestir á leið frá Norður Ameríku til Bretlands.

Ísland hafði verið nefnt í bandarískri áætlanagerð í desember 1940 og var orðið mikilvægur þáttur í drögum að hernaðaráætlun sem voru tilbúin snemma árs 1941. Drögin voru stórtæk, gerðu ráð fyrir að á Íslandi þyrfti að staðsetja fjölda flugvéla og herskipa. Einnig var gert ráð fyrir bækistöðvum í Skotlandi fyrir flugvélar, skip og kaþbáta. Forsenda alls þessa var þó sú að í apríl 1941 yrðu Bandaríkin orðin styrjaldaraðili enda væri það nauðsynlegt að álitu herforingjanna bandarísku til að tryggja yfirráð á Atlantshafi og þar með öryggi Bretlands. Fyrir aðild að stríðinu voru þó enn ekki pólitískar forsendur í Bandaríkjunum.

Í byrjun febrúar 1941 var í nýjum drögum að hernaðaráætlun gert ráð fyrir að Bandaríkjafloti hæfi mikil umsvif og aðgerðir á Atlantshafi gegn bæði þýskum herskipum og kaþbátum. Í þeim tilgangi var lagt til að flotinn hefði fjölda h herskipa á Atlantshafi með bækistöðvar á Íslandi og Bretlandseyjum. Aftur var byggt á því að Bandaríkin yrðu orðin aðili að styrjöldinni í apríl en ekki var útlit fyrir að það yrði pólitískt mögulegt.

Í mars 1941 var tilbúin sameiginleg áætlun Bandaríkjamanna og Breta sem fól í sér að Bandaríkjafloti mundi byrja að létta undir með Bretum og fylgja skipalestum á Atlantshafi og nota í þeim tilgangi flota og flugbækistöðvar á Norður- Írlandi, Skotlandi og Íslandi. Í þessari áætlun, sem nefnd var ABC áætlunin, var ákveðið að Bandaríkjamenn mundu verja hafsvæði vestan þrítugustu lengdargráðu milli Íslands og Grænlands. En þeir áttu einnig að taka að sér varnir Íslands kæmi að því að Bandaríkin yrðu styrjaldaraðili. Óháð því tækju Bandaríkjamenn að sér að fylgja skipalestum vestanmegin.

Um þetta leyti var skipatjón Breta af völdum þýskra kaþbáta, herskipa og flugvéla á Atlantshafi mikið og vaxandi, fór yfir 600 þúsund tonn í apríl. Og þess var

skammt að bíða að þýski flotinn minnti rækilega á sig með því að senda sitt stærsta skip, Bismarck langt vestur á Atlantshaf ásamt fylgdarskipum, þótt sú för endaði með því að Bismarck var sökkt.

Þrátt fyrir þetta og eftir mikil fundahöld á æðstu stigum í apríl voru slegnar af áætlanir um að Bandaríkjafloti hæfi að fylgja skipalestum á Atlantshafi, enda talið að þing og almenningur væru ekki tilbúin til að fallast á slíkt vegna þess hve nálægt stríðspáttöku slíkt stæði. Í staðinn hófst aukið eftirlit af hálfu flotans á vestanverðu Atlantshafi og skyldi Bretum tilkynnt um þýska kaþbáta ef til sæist.

Skömmu síðar tóku Bandaríkin að sér varnir Grænlands en Þjóðverjar höfðu hertekið Danmörku ári áður. Bandaríkjamönnum var nú heimilt í samkomulagi við dönsku útlagastjórnina að koma upp hernaðaraðstöðu á Grænlandi vegna varna vesturhvels.

Gangur styrjaldarinnar var um þetta leyti mjög öndverður Bretum á Balkanskaga, Miðjarðarhafi og í Norður Afríku. Á Atlantshafi jókst stöðugt ógn frá þýskum kaþbátum gegn lífsnauðsynlegum flutningum Breta frá Norður Ameríku. Undir lok maí 1941 sagði Roosevelt í ávarpi að staða Bretlands væri veik og að stríðið væri að nálgast sjálft vesturhvel.

Nú nefndi forsetinn Ísland. Hann benti á að hertækju Þjóðverjar staði eins og Azoreyjar í suðri og Ísland og Grænland í norðri mundi bráð hætta stöðja að stöðum á vesturhveli. Jafnframt benti forsetinn á að möndulveldin mundu aldrei ná markmiði sínu um heimsyfirráð nema ráða fyrst yfir hafinu. Það væri æðsta markmið þeirra nú, en áður þyrftu þau að ná Bretlandi undir sig eða tryggja með öðrum hætti að það væri úr leik.

Enn treysti forsetinn sér ekki til að heimila flotanum að fylgja skipalestum á Atlantshafi. Hins vegar bauð hann Bretum strax í kjölfar ræðunnar að Bandaríkjaher mundi leysa breska herinn af hólmi á Íslandi.

### *1941: Bandarískt herlið til Íslands*

Skömmu eftir að Roosevelt nefndi Ísland í ávarpi í lok maí lá fyrir ákvörðun um að bandarískt herlið héldi þangað og tæki við af breska setuliðinu en með samkomulagi við Íslendinga. Herverndarsamningur við íslensk stjórnvöld var frágenginn 1. júlí og 7. júlí tóku hersveitir Bandaríkjanna land á Íslandi.

Þótt litið væri á bækistöðvar á Íslandi sem hluta af vörnum siglingaleiða á Atlantshafi til að tryggja varnir Bretlands og þar með vesturhvels var sú skoðun uppi meðal sumra bandarískra herforingja að varnir vesturhvels krefðust þess ekki að hafa bandarískar landhersveitir á Íslandi. Þessi afstaða réðist meðal annars af því að Bandaríkjaher var enn almennt vanbúinn og menn töldu að ekki mætti dreifa kröftunum ef tryggja ætti varnir vesturhvels. Einnig kom til vantrú á því að Bretlandi væri bjargandi og því ætti meginmarkmið að vera eingöngu þröng

vesturhvelsvörn í stað þess að hætta mannskap og hergögnum á framvarnarstöðvum sem líklegt væri að féllu í hendur Þjóðverja eftir sigur þeirra á Bretum. Sumir bandarískir herforingjar voru reyndar einnig andvígir því að hefja hergagnasendingar til Breta því vopnin mundu falla í hendur Þjóðverja eftir fall Bretlands. Betra væri að nota hergögnin til að verja vesturhvel.

Þrátt fyrir þessa stemningu innan raða herforingja var um miðjan apríl þreifað á íslenskum stjórnvöldum af hálfu náins ráðgjafa forsetans ásamt aðstoðarutanríkisráðherra varðandi möguleika á að Bandaríkin tækju að sér varnir Íslands.

Nú gekk mönnum til að greiða fyrir flutningum til Bretlands og þá þannig að Ísland yrði viðkomustaður og Bandaríkjafloti mundi geta fylgt skipum þangað og létt þannig á breska flotanum. Væri bandarískt herlið á Íslandi þyrfti að fylgja flutningaskipum þangað hvort eð væri til að þjóna því. Þannig yrði flotaverndin réttlætt heima fyrir og þannig höfðu pólitískar ástæður í Bandaríkjunum áhrif á áhuga á aðstöðu á Íslandi til að hjálpa Bretum.

Í lok apríl lagði áætlanadeild (War Plans Division) til að sérfræðingar yrðu sendir til Íslands til að kanna aðstæður og undirbúa komu Bandaríkjahers. Það dróst og ekki varð af könnun fyrr en í áliðnum júní eftir ákvörðun um að senda herlið til Íslands. Þessi töf stafaði meðal annars af því að snemma í maí þegar búist var við að Þjóðverjar kynnu að ráðast inn í Spán og Portúgal urðu Azor eyjar og Dakar forgangsstaðir til að setja á bandarískt herlið en Ísland. Þannig gátu forsendur og ákvarðanir breyst hratt eftir gangi styrjaldarinnar og vegna þess hve fámennur Bandaríkjaher var enn á þessum tíma. Skömmu síðar kom í ljós að ekki væru líkur á áhlaupi Þjóðverja suður á bóginn eins og fyrr var óttast og áhersla í áætlunum færðist aftur á Ísland.

Svo seint sem í byrjun júlí 1941- eftir að hverndarsamningur Íslands og Bandaríkjanna lá fyrir - var enn andstaða innan forystu Bandaríkjahers við að senda lið til landsins. Það væri ekki nauðsynlegt vegna varna Bandaríkjanna sögðu efasemdamenn. Jafnvel það að koma í veg fyrir fall Bretlands væri strangt tekið ekki nauðsynlegt. Þá var enn uppi sú skoðun meðal herforingja að Bretland mundi falla og bandarískar framvarðarstöðvar á Atlantshafi mundu þá gera það einnig.

Það er áhugavert hvernig þróun mála var túlkuð með mismundandi hætti í bandaríska stjórnkerfinu og hvernig stjórnsmál höfðu áhrif. Það varð þó ofan á að senda bandarískt herlið til Íslands og það var þáttur í því að ráða siglingaleiðum á Norður Atlantshafi og tryggja öryggi Bretlands. Þannig lagði landvarnarráðherrann til að þegar forsetinn tilkynnti Bandaríkjaþingi 3. júlí um að bandarískar sveitir yrðu staðsettar á Íslandi yrði einnig gerð tillaga um að floti og flugher Bandaríkjanna hæfu þátttöku í orrustunni um Atlantshaf. Enda benti ráðherrann á að meginástæða þess að senda bandarískt herlið til Íslands væri að tryggja varnir siglingaleiða til Bretlands.

Forsetinn vildi ekki ganga svo langt sem ráðherrann lagði til. Pólitískar aðstæður voru áfram andstæðar beinni þátttöku Bandaríkjanna í styrjöldinni. Eins og fyrr var nefnt var markmið með að hafa herlið á Íslandi meðal annars að þá þyrfti að flytja þangað hergögn og vistir með bandarískum skipum og þeim mætti veita herskipafylgd án þess að bryti í bága við hlutleysislögin sem í gildi voru í Bandaríkjunum. Þar með fengist réttlætning fyrir því að bandarísk herskip fylgdu almennt skipalestum austur um áleiðis til Íslands á leið þeirra áfram til Bretlands með bandarísk hergögn og vistir.

Bandaríkjastjórn var að fikra sig að styrjaldarþátttöku. Forsetinn virðist hafa búist við að það að Bandaríkjafloti hæfi að fylgja skipalestum til Íslands mundi leiða til þess óhjákvæmilega að í odda skærist með bandarískum herskipum og þýskum kafbátum á hafinu nálægt Íslandi. Það gekk eftir um haustið og jók líkur á að Bandaríkin gerðust stríðsaðili.

Mikilvægt atriði sem hafði áhrif á ákvörðun um að senda lið til Íslands var yfirvofandi innrás Þjóðverja í Sovétríkin. Hervernd Íslands var ákveðin fyrir innrásina sem hófst 22. júní en við henni var hins vegar búist af hálfu bandarískra stjórnvalda um það leyti sem ákvörðun um Ísland var tekin. Hún lá fyrir 6. júní en dagana þar á undan höfðu forsetanum borist frekari upplýsingar en áður um að búast mætti við innrás í Sovétríkin. Talið var að með styrjöld við þau yrðu Þjóðverjar svo uppteknir að minni hættu væri á því en ella að það að senda herlið til Ísland og hefja flotasiglingar þangað leiddi til átaka við Þýskaland, sem Bandaríkjamenn voru enn ekki tilbúnir til bæði af pólitískum og hernaðarlegum ástæðum.

Innrásin í Sovétríkin dró mjög úr ógn við Bretland, en það leiddi ekki til þess að í Washington vörpuðu menn frá sér áhyggjum. Þar var gjarnan talið að Þjóðverjar og bandamenn þeirra mundu sigra Sovétríkin á skömmum tíma. Í kjölfarið gætu Þjóðverjar beitt sér aftur í vesturátt, gegn Bretlandi og í orrustunni um Atlantshaf, en nú tvíefldir. Þessi hættu var ekki talin liðin hjá fyrr en undir árslok 1942 þegar útlit var fyrir að sókn þýska hersins í Sovétríkjunum hefði verið stöðvuð.

Þrátt fyrir áhrif pólitískra þátta og nokkuð flókna leið að ákvörðuninni um að senda bandarískt herlið til Íslands er ljóst að eftir að Bandaríkin urðu stríðsaðili varð Ísland að lykilstað fyrir þau og styrjaldarreksturinn.

Sigur í hinni grimmilegu og mannfreku orrustu sem háð var á Atlantshafi meira og minna öll stríðsárin var ein helsta forsenda þess að bandamenn sigruðu Þriðja ríkið. Átökin voru stórfelld og kostuðu um hundrað þúsund mannlíf en um 3500 flutningaskipum var sökkt ásamt 175 herskipum bandamanna og næstum átta hundruð þýskum kafbátum. Ísland varð afar mikilvæg bækistöð fyrir verndarskip skipalesta og langdrægar flugvélar í hernaðinum gegn kafbátum Þjóðverja en þær léku þar lykilhlutverk ásamt flugvélum sem flugu frá austurströnd Kanada.



Auk mikilvægis Íslands í orrustunni um Atlantshaf fékk það mikla þýðingu vegna flutninga á flugvélum – svonefnds ferjuflugs - frá Bandaríkjunum til Bretlands en að þessu var Bandaríkjaher farinn að hyggja strax um vorið 1941. Sumarið 1944 náði þetta ferjuflug hámarki þegar allt að 1000 flugvélar fóru um Ísland í mánuði hverjum, mest um hinn nýja Keflavíkurflugvöll.

### *Lok seinni heimsstyrjaldar*

Eftir uppgjöf Þýskalands í maí 1945 og Japans í ágúst sama ár var hafist handa um að kveðja bandaríska hermenn heim frá bækistöðvum víða um heim. Að kröfu hermanna og almennings heima í Bandaríkjunum var, þrátt fyrir vaxandi áhyggjur af Sovétríkjunum, gengið hratt fram og svo langt að reyndi mjög á getu hersins til að standa undir skuldbindingum Bandaríkjanna vegna hernáms Þýskalands. Á tveimur árum frá sumri 1945 og fram á mitt ár 1947 fækkaði í Bandaríkjaher úr 12 milljónum manna í eina og hálf milljón.

Vegna langdrægra flugvéla og tilkomu kjarnavopna var litið svo á við stríðslok að Bandaríkin þyrftu áfram framvarðarstöðvar, meðal annars á Íslandi. Einnig var landið á lista yfir staði fyrir herbækisstöðvar sem þörf yrði fyrir þegar alþjóðlegu öryggiskerfi Sameinuðu þjóðanna yrði komið á laggirnar eftir stríðið. Af því varð ekki enda versnuðu samskiptin við Sovétríkin fljótlega eftir stríðslok.

## **4. Kalda stríðið**

Bandaríkin hófu fljótlega eftir heimsstyrjöldina að standa gegn útpenslustefnu Sovétríkjanna í Evrópu og héldu þeim í aðalatriðum í skefjum þar til ógnin frá þeim hvarf er þau hrundu tæpri hálfri öld síðar. Til þessa þurfti að halda úti miklu liði á meginlandinu og kosta feikna miklu til fjárhagslega, en um stefnuna var pólitísk samstaða í Bandaríkjunum vegna þess að svo var litið á að það varðaði greinilega þjóðaröryggi þeirra. Nýleg saga tveggja heimsstyrjalda væri til marks um það.

Aftur varð að koma í veg fyrir að stórveldi næði drottnandi stöðu á meginlandinu. Nú voru það Sovétríkin, sem með sigrinum yfir Þriðja ríkinu voru komin með mikið lið inn í mitt Þýskland og víðar. Þá hafði Sovétstjórnin fljótlega tögl og hagldir í ríkjum Austur-Evrópu í gegnum leppstjórnir kommúnista.

Afskiptaleysi af gangi mála á meginlandi Evrópu var ekki talið mögulegur kostur að þessu sinni. Ekkert annað stórveldi en Bandaríkin gat tekist það á hendur að halda aftur af Sovétríkjunum. Þótt Bretland væri einn af sigurvegurunum í síðari heimsstyrjöld var það komið að fótum fram og með engu móti í stakk búið til að tryggja valdajafnvægi í Evrópu. Þaðan af síður Frakkland.

Því var hafist handa undir forystu Bandaríkjanna að koma á fót öryggis og hernaðarkerfi til að halda Sovétríkjunum í skefjum og fæla þau frá árás á Vesturlönd. NATO var stofnað 1949 og Kóreustríðið, sem hófst 1950, herti á þróuninni og fælingarstefnu gegn bæði Sovétríkjunum og kínverska alþýðulýðveldinu.

Stefnan var studd miklu liði í herstöðvum Bandaríkjanna víða í Evrópu, Asíu og Miðausturlöndum. Herstöðvakerfinu var einkum ætlað að tryggja varnir Vestur-Evrópuríkja og lykilbandamanna í öðrum heimshlutum, frjálsar siglingar á heimshöfunum. Frá herstöðvunum mátti halda uppi framvörnum fyrir vesturhvel og hefja gagnsókn með kjarnorkuvopnum og venjulegum vopnum.

Eitt grundvallaratriði í þjóðaröryggisstefnu Bandaríkjanna var að hafa aðstöðu á Íslandi. Það átti við næstu 60 ár, svo lengi sem Sovétríkin ógnuðu valdajafnvægi í Evrópu og gátu hugsanlega náð ráðandi stöðu þar.

### *Ísland útvörður vesturhvels*

Við lok síðari heimsstyrjaldar vorið 1945 og fyrir upphaf kalda stríðsins var staða Íslands allt önnur frá sjónarhóli Bandaríkjastjórnar en fyrir síðari heimstyrjöld.

Ljóst var að leiðir langdrægra sprengjuflugvéla mundu í stríði liggja um norðurslóðir, stystu leið milli meginlandanna á austurhveli og vesturhveli. Ísland og Grænland voru af þessum sökum talin skipta miklu fyrir loftvarnir Norður Ameríku.

Hitt meginatriðið sem réði áhuga Bandaríkjamanna á Íslandi fyrir upphaf kalda stríðsins var að þaðan mátti ekki bara verja Norður Ameríku, heldur einnig ráðast á hugsanlegan ógnvald á meginlandinu með langdrægum flugvélum.

Strax haustið 1945 óskuðu bandarísk stjórnvöld eftir því að fá samning til langs tíma um herstöðvar á Íslandi. Það sem réði einkum hernaðarlegum áhuga Bandaríkjanna á Íslandi á þessum tíma var sem fyrr sagði þróun langdrægra sprengjuflugvéla og tengsl hennar við landfræðilega stöðu landsins ásamt hugmyndum um alþjóðlegt öryggiskerfi sem byggði á Sameinuðu þjóðunum.

Ekki varð úr herstöðvasamningi vegna aðstæðna í íslenskum stjórnámálum. Þess í stað kom málamiðlun frá sjónarhóli Bandaríkjamanna. Það var Keflavíkursamningurinn 1946 en honum fylgdu einungis réttindi til handa Bandaríkjunum til að nota Keflavíkurflugvöll vegna flutninga fyrir hernámslið þeirra í Þýskalandi eftir styrjöldina. Bandarísku fyrirtæki var falið að reka Keflavíkurflugvöll með borgaralegu starfsliði.

Að tryggja aðgang að Íslandi og Grænlandi fyrir Bandaríkjaher var ein af ástæðum þess að Bandaríkjamenn stóðu að stofnun NATO 1949, en þá brutu þeir blað í sögu sinni með því að gerast aðili að hernaðarbandalagi.

## *Ísland, kjarnavopnajafnvægið og hernaðarlega staðan í Evrópu*

### Kjarnavopnajafnvægið

Áhugi Bandaríkjamanna á sjötta áratugnum á hernaðaraðstöðu á Íslandi réðist mjög af því að vegna yfirburða Sovétríkjanna á meginlandi Evrópu væri eini kosturinn sá ef stríð brytist út að ráðast gegn þeim með langdrægum sprengjuflugvélum. Gert var ráð fyrir að hæfu Sovétmenn stórsókn á meginlandi Evrópu, mundu herir NATO hörfa vestur á bóginn og Bandaríkin svara með lofthernaði, meðal annars með kjarnavopnum. Aðallega yrði þetta gert frá Bretlandi en á Keflavíkurflugvelli yrði viðkomustaður sprengjuflugvéla til að taka eldsneyti sem og bækistöð eldsneytisflutningaflugvéla fyrir sprengjuflugvélar. Yrðu flugvellir á Bretlandi úr leik mundi meginþungi lofthernaðarins gegn Sovétríkjunum færast til Íslands.

Af þessum sökum var Keflavíkurflugvöllur stækkaður og endurbættur á árinu 1949 og enn frekar eftir komu varnarliðsins 1951. Í sama skyni sóttust Bandaríkjamenn um tíma eftir að fá að byggja herflugvöll á Rangárvöllum. Um og eftir 1960 var Keflavíkurflugvöllur ekki lengur áningarstaður sprengjuflugvéla vegna þróunar nýrra og enn langdrægari flugvéla en áður og vegna tilkomu eldflauga sem borið gátu kjarnasprengjur heimsálfa á milli, ýmist skotið frá landi eða úr kaþátum.

Mikill kostnaður fylgdi nýju langdrægu sprengjuflugvélunum og eldflaugunum og í sparnaðarskyni varð bandaríski flugherinn að draga saman seglin á öðrum sviðum. Af þeim sökum vildi hann nú ekki lengur standa undir rekstri Keflavíkurstöðvarinnar. Í kjölfarið tók flotinn yfir rekstur hennar.

Flugherinn vildi aukinheldur leggja niður loftvarnir á Íslandi enda komið í ljós að möguleikar sovéska flughersins á að gera árásir á Bandaríkin með langdrægum flugvélum höfðu verið ofmetnir. Hefði þetta orðið úr má ætla að herstöðin hefði orðið skelin ein vegna þess hve flugherinn og starfsemi tengd honum var stór hluti af varnarliðinu.

Að loftvarnir yrðu lagðar niður fór öfugt ofan í íslensk stjórnvöld sem vildu beina tengingu milli herliðsins og varna landsins. Áður höfðu landhersveitir Bandaríkjamanna horfið frá landinu án þess að stjórnvöld fengju að gert. Nú þverneituðu þau að loftvarnarlið færi einnig. Þessi saga endurtók sig eftir kalda stríðið eins og síðar kemur fram þegar íslensk stjórnvöld kröfðust þess aftur að Keflavíkurstöðin yrði að tryggja varnir lands og þjóðar. Annars hefði hún ekki nægan tilgang.

Áhugi bandaríska flughersins vaknaði fljótlega aftur á sjöunda áratugnum þegar sovéska herflugvélar hófu að sjást í nágrenni landsins. Þar voru á ferð bæði sprengju- og könnunarflugvélar í þjálfunarferðum, en þeim var ætlað að finna skotmörk fyrir flugskeyti frá skipum og kaþátum og fjarstýra skeytunum einnig.

Í kalda stríðinu flaug bandaríski flugherinn hvergi í heiminum í veg fyrir svo margar sovéskar herflugvélar sem við Ísland. Frá 1962 til 1991 flugu bandarískar orrustuþotur frá Keflavíkurstöðinni í veg fyrir rúmlega 3000 sovéskar herflugvélar, upp undir helming þeirra á níunda áratugnum. Þá voru þetta mestan part annars vegar flugvélar sem gátu borið langdrægar stýriflaugar og hins vegar kafbátaleitarflugvélar.

Á sjöunda áratugnum komu til sögu sovéskir kjarnorkuknúdir eldflaugakafbátar. Þeir þurftu að sigla suður fyrir Ísland til að ná til skotmarka í Bandaríkjunum og Vestur-Evrópu. Þá urðu hafsvæðin milli Grænlands, Íslands og Bretlands – GIUK hliðið svonefnda - mikilvæg til að finna og fylgjast með kafbátunum og til að geta í stríði hindrað för þeirra til skotstöðva á Atlantshafi.

Bandaríski flotinn jók því umsvif sín umtalsvert á Norður Atlantshafi á sjöunda áratugnum. Þáttur Íslands í þessu laut að einkum að aðstöðu fyrir ratsjár- og kafbátaleitarflugvélar, fjarskiptahlustunarkerfi og neðansjávarhlustunarkerfi í Noregshafi en kaplar frá því komu í land á Íslandi.

Tengt þróun kafbáta og kafbátaeldflauga var að Ísland fékk hlutverk varðandi fjarskipti við bandaríska kjarnorkukafbáta og var sá búnaður í fjarskiptastöð nálægt Grindavík. Einnig var staðsetningarbúnaði fyrir kafbáta komið fyrir í landinu. Þetta var Loran C en sendiloftnet fyrir kerfið var starfrækt að Gufuskálum á Snæfellsnesi fram á tíunda áratuginn.

Ísland var fljótlega í kalda stríðinu tengt kjarnorkujafnvæginu milli Bandaríkjanna og Sovétríkjanna, eða gagnvirkri fælingarstefnu þeirra (mutual deterrence). Þessi tengsl efdust eftir 1960 vegna sovéskra eldflaugakafbáta sem gátu ógnað Bandaríkjunum – og Vestur-Evrópu einnig – og þurftu að sigla um hafsvæði í nágrenni Íslands eins og áður var nefnt.

Hinn meginþátturinn sem réði áhuga Bandaríkjamanna á Íslandi var hernaðarlega staðan í Evrópu og hún var nátengd kjarnorkuvopnajokvæginu. Það stafaði af því að öryggi Vestur-Evrópu var endanlega tryggt með fælingarstefnu sem byggði á hótun um notkun bandarískra kjarnavopna, bæði skammdrægra vopna á meginlandinu gegn her Sovétríkjanna og annarra Varsjárbandalagsríkja; og með hótun um að langdrægum vopnum yrði beitt gegn Sovétríkjunum sjálfum.

### *Hernaðarlega staðan í Evrópu*

Yfirráð Sovétríkjanna í Austur-Evrópu, og miklir hernaðarlegir yfirburðir þeirra á meginlandinu fólu í sér að Sovétríkin voru enn öflugra stórveldi á meginlandinu en Þýskaland nasismans náði að verða. Sovéski herinn var inni í miðri Evrópu og bjó allt kalda stríðið ásamt bandalagsríkjum Sovétríkjanna í Varsjárbandalaginu við mikla hernaðarlega yfirburði yfir NATO. Einnig miðaði staðsetning og

skipulag herssveita Varsjárbandalagsins beinlínis að því að í átökum yrði hafið leifturstríð vestur á bóginn og kjarnavopn yrðu notuð ef nauðsyn krefði.

Staða sovéska hersins á meginlandinu og skýr ógn við Vestur-Evrópu voru þeir þættir sem mestu réðu um stefnu Bandaríkjanna um að halda úti herstöðvum og miklu liði í Evrópu. Afar mikið var í húfi: valdajafnvægi í Evrópu; örlög bandamanna; örlög hundruða þúsunda bandarískra hermanna á meginlandinu og, sem fyrr, endanlega öryggi vesturhvels.

Ísland hafði mikla þýðingu fyrir stefnuna um að halda Sovétríkjunum í skefjum; fæla þau frá innrás í Vestur-Evrópu. Að geta komið liðsauka í miklum mæli og í tæka tíð yfir hafið frá Bandaríkjunum á hættutíma og í átökum var talið lykilatriði til að tryggja friðinn. Að baki lá enn fremur hótun um að ef stefndi í sigur Varsjárbandalagsherjanna og hernám Vestur-Evrópu kynnu NATO ríkin að hefja notkun skammdrægra kjarnavopna til að stöðva sókn óvinaherjanna. Þetta fól aftur í sér hótun um að slík stigmögnun átakanna mundi hafa ófyrirsjáanlegar afleiðingar en líklega leiða til strategískra kjarnorkuátaka milli Bandaríkjanna og Sovétríkjanna. Í þeim yrðu eldflaugakafbátar sovéska flotans ekki óhultir og Ísland og GIUK hliðið höfðu sem fyrr greinir mikla þýðingu fyrir hernað gegn þeim.

Flutningur á búnaði og liðsauka yfir hafið snerist því meðal annars og ekki síst um að koma í veg fyrir að NATO lenti í þeirri stöðu að þurfa að velja um uppgjöf eða stigmögnun til átaka með kjarnavopnum staðsettum í Evrópu. Henni mundu fylgja skelfilegar ófyrirsjáanlegar afleiðingar en líklegast sem fyrr segir að kjarnorkuátök brytust út á milli risaveldanna.

Loks hafði Ísland þýðingu vegna mikilla loftflutninga yfir hafið, og Keflavíkurstöðin hefði orðið áningarstaður og varaflugvöllur fyrir herflugvélar og flugvélar sem flyttu hersveitir til Evrópu.

Til að verja Ísland og sinna hlutverki þess að öðru leyti voru orrustubotur, ratsjárflugvélar og kafbátaleitarflugvélar í Keflavíkurherstöðinni. Á hættutíma hefði þessi flugvélakostur verið aukinn margfalt. Á Íslandi voru einnig loftvarnaratsjár, fyrst á öllum fjórum landshornum en síðar einungis á suðvestur og suðausturhorninu þangað til þeim var fjölgað aftur á níunda áratugnum þannig að ein var á ný á hverju af fjórum hornum landsins.

*Níundi áratugurinn: hápunktur á hernaðarlegu mikilvægi Íslands í kalda stríðinu*

Sovéski norðurflotinn varð sífellt stærri og öflugri þegar leið á kalda stríðið. Með kafbátum, herskipum og flugvélum hans var á sjöunda og áttunda áratugnum talin vera enn vaxandi ógn við leiðina yfir hafið. Jafnframt höfðu Sovétríkin og bandamenn þeirra sem fyrr mikla hernaðarlega yfirburði yfir NATO á

meginlandinu. Mikilvægi Íslands jókst samkvæmt þessu og jafnframt ógn við hernaðarleg skotmörk á Íslandi.

Áhersla í flotastefnu Bandaríkjanna hafði breyst í grundvallaratriðum um og upp úr 1980. Það gerðist í kjölfar upplýsinga sem fengust með njósnum og bentu til þess að meginþungi í stefnu sovéska flotans væri ekki, ef til styrjaldar kæmi, að endurtaka orrustuna á Atlantshafi í síðari heimsstyrjöld með áherslu á að ráðast á siglingaleiðir á úthafinu. Þess í stað yrði mest kapp lagt á að verjast sókn flugmóðurskipa og kaþbáta NATO á norðurslóðum. Forgangsverkefni yrði öryggi eldflaugakaþbáta. Herflutninga til Evrópu mætti hindra með árásum á uppskipunarhafnir og hernaði gegn siglingaleiðum í nágrenni þeirra, þar á meðal með lagningu neðansjárdufla. (**The Role of Interdiction at Sea in Soviet Naval Strategy and Operations: An Intelligence Assessment**, Central Intelligence Agency, National Foreign Assessment Center, May 1978 (skýrsla gerð opinber og birt á alnetinu í júní 2017) og Christopher A. Ford & David A.

Rosenberg, „The Naval Intelligence Underpinnings of Reagan's Maritime Strategy“, **The Journal of Strategic Studies** Vol. 28, No. 2, bls. 379 – 409, apríl 2005.)

Á áttunda áratugnum hófu Sovétmenn að taka í notkun svo langdrægar kaþbátaflaugar að ekki varð lengur að sigla niður Atlantshaf til að ná til skotmarka í Bandaríkjunum heldur mátti gera það fá norðurhöfum. Upp úr þessu var sovéskum eldflaugakaþbátum haldið úti einkum í Barentshafi, sem gaf norðurslóðum nýja og stórauþna hernaðarlega þýðingu.

Kaþbátaleitarvélar frá Keflavíkurstöðinni hófu að fljúga norður í höf en takmarkað þó vegna fjarlægðarinnar. Stundum mátti þó mæta þeim veikleika með því að lenda í Andoya herstöðinni í Norður Noregi bæði til að hvíla áhafnir sem og að fljúga eftirlitsferðir þaðan. Að geta notað Andoya gerði kleift að fara norður til Svalbarðasvæðisins. Norsk stjórnvöld leyfðu hins vegar ekki að flugvélar annarra NATO ríkja flygju austar en að 24. lengdargráðu af tillitsemi við Sovétríkin og strategíska hagsmuni þeirra vegna eldflaugakaþbáta í Barentshafi og bækistöðva á Kolaskaga.

Upp úr 1980 breyttist ógnin úr lofti þannig að nú nægði fyrir sovéskar herflugvélar að fljúga til staða suðvestur af Íslandi til að ná til skotmarka í Norður Ameríku með nýjum langdrægum stýriflaugum. Því reið á í átökum að geta grandað flugvéluþum áður en þær sendu stýriflaugar frá sér í átt til skotmarka. Þýðing Íslands fyrir loftvarnir Norður Ameríku jókst mikið en þessar stýriflaugaflugvélar æfðu flug suðvestur fyrir Ísland til skotstöðva þar. Loftvarnir á Íslandi tengdust nú náíð heildarloftvarnakerfi Norður Ameríku (NORAD).

Öll þessi atriði lögðust á eitt um að breyta áherslum í hernaðarstefnu Bandaríkjanna á Norður Atlantshafi. Nú skyldi Sovétmönnum sýnt fyrirfram til að styrkja fælingarstefnu NATO-ríkjanna, að ef til styrjaldar kæmi yrði sókn

Varsjárbandalagsins á meginlandinu mætt með sókn um GIUK hliðið norður Noregshaf og með árásum á bækistöðvar á Kolaskaga. Afleiðing þessa yrði meðal annars og einkum sú að Norðurflotanum yrði haldið uppteknum á norðurslóðum og fjarri leiðinni til Evrópu yfir Atlantshaf og átökunum þar. Sérstakt markmið var að koma í veg fyrir að Sovétmenn teldu óhætt að beita flugherstyrk norðurflotans á Kolaskaga gegn herjum NATO í átökum á meginlandinu. Jafnvel mundi Sovétherinn neyðast til að senda flugvélar frá meginlandinu til að efla Norðurflotann. Ennfremur var gert ráð fyrir að ráðist yrði á sovéska eldflaugakafbáta í norðurhöfum, sem voru orðnir grundvallarþáttur í kjarnorkuherstyrk Sovétríkjanna. Það yrði einkum framkvæmt með svonefndum árásarkafbátum, en kafbátaleitarvélum frá Íslandi yrði haldið úti eins norðarlega og unnt væri.

Þessi stefna ásamt hinni auknu ógn við Norður Ameríku frá langdrægum stýrflaugum leiddi til lykilákvarðana í Bandaríkjunum varðandi Ísland. Afleiðingin var mikil endurnýjun og uppbygging á níunda áratugnum á Íslandi á hernaðarmannvirkjum og búnaði upp á um milljarð dollara. Meðal annars voru ratsjárstöðvar endurnýjaðar og tveimur bætt við á norðvestur og norðausturhorni landsins, og byggð var risastór eldsneytisbirgðastöð í Helguvík. Til viðbótar þessu voru uppi áætlanir um varaflugvöll fyrir Keflavík á norðausturlandi. Það hefði í reynd orðið annar herflugvöllur með tilheyrandi byggingum, akstursbrautum, flughlöðum og eldsneytiskerfum á sjó og landi. Tillagan um varaflugvöllinn tengdist náið áætlunum um sóknina norður Noregshaf til árása á Norðurflotann og bækistöðvar á Kolaskaga. Íslenska ríkisstjórnin á þessum tíma fór undan í flæmingi í þessu máli og það var ekki komið á framkvæmdastig áður en kalda stríðinu lauk.

Í stríði hefðu á níunda áratugnum orðið stórfelld hernaðarumsvif nálægt Íslandi og langt norður úr með flugvélamóðurskipum, herskipum, kafbátum og flugvélum frá landi og móðurskipum. Kafbátaleitarvélar í Keflavíkurstöðinni mundu sinna eftirliti á stórum svæðum við Ísland og taka þátt í vörnum flota NATO ríkjanna. Orrustuþotur studdar af ratsjárþotum og eldsneytisflutningaþotum mundu fylgjast með sovéskri flugumferð og vera reiðubúnar til að verja Ísland og taka þátt í vörnum NATO flotans á Noregshafi sem og verja Norður Ameríku. Áætlanir um liðsauka til Íslands á hættutíma kölluðu á upp undir hundrað flugvélar og 7000 manna landherlið og stuðningslið ýmiskonar. Um tíma var einnig gert ráð fyrir að hersveit búin loftvarnarflaugum yrði send til Íslands. Ef stríð hefði brotist út hefði það leitt til enn frekari liðsauka og umsvifa.

Ísland lék lykilhlutverk þegar kom að því að tryggja trúverðugleika stefnu Bandaríkjanna og ef til átaka kæmi. Litið var svo á að með því að senda fljótt liðsauka til Íslands á hættutíma væri undirstrikað að siglingaleiðir yrðu varðar og Norðurflotanum sovéska ógnað, sem aftur yki líkur á að hættutíma lyki án þess að til átaka kæmi.

Hlutverk Íslands réðist af hættunni á því að Sovétríki gætu lagt Evrópu undir sig. Allt lá undir vegna stöðunnar á meginlandinu, þar á meðal hugsanleg kjarnorkuátök eins og fyrr segir. Þegar þessi staða breyttist í öllum grundvallaratriðum 1989-1991 með hruni kommúnismans og Sovétríkjanna hvarf áhugi Bandaríkjamanna á herbækistöðvum á Íslandi.

## 5. Lok kalda stríðsins

### *Horfnar forsendur*

Upp úr 1985 eftir valdatöku Mikhails Gorbatsjovs tók stefna Sovétstjórnarinnar að breytast í frjálsræðisátt heima fyrir þótt ekki stæði til að leggja kommúnismann niður. Þess í stað var meiningin að bjarga honum með því að forða Sovétríkjunum frá efnahagslegu hruni. Í kjölfar breytinganna heima fyrir linuðust líka tók Sovétstjórnarinnar á áhrifasvæði hennar í Austur Evrópu. Hernaðarlega staðan á meginlandinu tók jafnframt miklum breytingum vegna ákvarðana Gorbatsjovstjórnarinnar.

Undir lok árs 1988 tilkynnti Gorbatsjov um róttæka einhliða fækkun í herafla Sovétríkjanna almennt og mikla fækkun í sovéskum herssveitum í Austur Evrópu sérstaklega, sem lokið yrði 1991. Önnur Varsjárbandalagsríki tilkynntu einnig um einhliða fækkun í herjum sínum.

Á fyrstu mánuðum ársins 1989 gerði Sovétstjórnin nýjar tillögur í viðræðum um fækkun í herjum í Evrópu, sem staðið höfðu við NATO árum saman og árangurslaust. Nýju tillögurnar fólu í sér róttæka breytingu á afstöðu Sovétríkjanna. bæði um fækkun í sovéska hernum og trúverðugt eftirlit með henni, og leiddu til þess að viðræður gátu hafist sem leiddu til sammings 1990. Hann fól í sér stórfellda fækkun í herjum Sovétríkjanna sem eyddi yfirburðum þeirra yfir NATO. Að auki hafði Varsjárbandalagið lagt upp laupana í kjölfar þess að kommúnistastjórnir ríkja þess hrökkluðust frá völdum haustið 1989.

Nú var ljóst að sovéskar hersveitir yrðu á bak og burt frá Austur Evrópu. Með því hvarf grundvallaratriði að baki kalda stríðinu í Evrópu. Og í árslok 1991 voru Sovétríkin lögð niður og í staðinn urðu til mörg ný ríki frá Eystrasalti austur í Asíu. Þeirra á meðal var Rússland.

### *Viðbrögð Bandaríkjamanna*

Breytingarnar á stefnu Sovétríkjanna, sem hófust með valdatöku Gorbatsjov 1985 og fyrirætlanir í árslok 1988 um einhliða afvopnun Sovétmanna höfðu ekki, svo róttækar sem þær þó voru í sögulegu samhengi, þau áhrif að kollvarpa strax stefnu Bandaríkjamanna. Með sama hætti og það þurfti stórar breytingar til að Bandaríkin hæfu íhlutun og afskipti af valdajafnvæginu á meginlandi Evrópu á árinu 1917 og



aftur 1940 og 1949-1950 þurftu forsendur að breytast með róttækum og áþreifanlegum hætti í lok níunda áratugarins svo Bandaríkjastjórn teldi óhætt að skipta um kúrs og hefja brottflutning herliðs síns frá Evrópu.

Viðbrögð Bandaríkjastjórnar voru því hikandi allt þar til í árslok 1989 þegar ljóst var orðið að valdajafnvægið væri að gerbreystast með upplausn Varsjárbandalagsins, brottflutningi sovéskra hersveita frá Þýskalandi og einhliða fækkun í sovéthernum. Með öðrum orðum nægðu yfirlýsingar Sovétstjórnarinnar ekki einar sér til að breyta stefnunni né heldur breytingar hennar í frjálsræðisátt heima fyrir.

Þannig töldu bandarísk stjórnvöld fram eftir árinu 1989 að stefna Gorbatsjovs væri í grunninn til að reyna að styrkja Sovétríkin efnahagslega, einkum með því að draga úr útgjöldum til hermála, að reyna áfram að sundra vesturlöndum og að um fyrirsjáanlega framtíð yrðu Sovétríkin aðalandstæðingur Bandaríkjanna og annarra Vesturlanda. Þrátt fyrir yfirlýsingar Sovétstjórnarinnar ríkti enn óvissa um fyrirætlanir hennar. Því þyrfti að bíða eftir áþreifanlegum vísbendingum svo unnt yrði að átta sig á því hvort grundvallarbreytingar væru á ferðinni sem kölluðu á heildarendurmat á þjóðaröryggisstefnu Bandaríkjanna. Meðal slíkra vísbendinga væri að Sovétstjórnin slakaði svo á klónni að hún samþykkti að láta Austur Evrópu af hendi. Önnur vísbending væri að yfirlýsingar um fækkun í Sovéthernum kæmu til framkvæmda.

Með öðrum orðum skyldi beðið þess að hernaðarstaðan og valdajafnvægið breyttist í meginatriðum. Fyrir væri ekki óhætt að taka róttækar ákvarðanir um að breyta þjóðaröryggisstefnu Bandaríkjanna. Í framhaldinu varð sífellt ljósara að Sovétríkin voru komin að fótum fram og loks 1991 brast viljann til að halda þeim saman með kúgun og valdbeitingu. Hann var horfinn líkt og viljinn til að halda áhrifasvæðinu í Austur Evrópu saman með valdi og kúgun hafði gufað upp 1989.

Þegar stefna Bandaríkjanna tók mið af hruni kommúnismans í Evrópu, stórfelldri fækkun í Sovéthernum og skömmu síðar hruni Sovétríkjanna voru viðbrögðin skjót og skýr. Þótt Rússland væri áfram kjarnavopnaveldi sem gat ógnað Bandaríkjunum yrði það við aðstæður sem var langtum erfiðara að gera sér í hugarlund í áður, og jafnvel útilokað að sjá slíkt fyrir sér. Evrópu stóð ekki lengur ógn frá rússneska hernum. Atburðarásin á meginlandinu sem hefði getað leitt til kjarnorkuátaka í kalda stríðinu var ekki möguleg. Það voru ekki lengur neinir þeir hagsmunir og gildi í húfi sem gátu hrint henni af stað.

Í kjölfar þessara umbreytinga var mjög dregið úr viðbragðsstöðu kjarnorkuherafla Bandaríkjanna og kjarnavopnum fækkað mikið. Það gerðist strax og einhliða hvað varðaði mikinn fjölda skammdrægra kjarnavopna. Nokkrum árum síðar var nýjum langdrægum ratsjám (over-the-horizon backscatter) í Bandaríkjunum, sem náðu langt út á Atlantshaf austur fyrir Ísland, lokað og dregið stórlega að öðru leyti úr loftvörnum Bandaríkjanna. Auk stórfelldrar fækkunar í herliði Bandaríkjanna í Evrópu og lokun herstöðva þar var fjölmörgum herstöðvum lokað í

Bandaríkjunum sjálfum í kjölfar kalda stríðsins með umtalsverðum áhrifum á efnahag íbúa í viðkomandi héruðum.

*1993:Áætlanir um að leggja niður Keflavíkurstöðina*

Þegar á árinu 1993 vildu Bandaríkin bregðast við lokum kalda stríðsins þannig að leggja niður starfsemi varnarliðsins nema hvað varðaði umsvif kafbátaleitarflugvéla.

Við lok kalda stríðsins voru um rúmlega þrjú þúsund hermenn í Keflavíkurstöðinni og með fjölskyldum voru þetta tæplega fimm þúsund manns. Fyrirætlanin 1993 fól í sér að sá hluti liðsins sem tilheyrði flughernum færi úr landi, en hann stóð undir upp undir helmingi liðsins. Þegar hafði orrustuþotum verið fækkað úr 18 í 12 og ratsjárþotur kallaðar heim. Brotthvarf flughersins og þeirra deilda og þeirrar starfsemi sem tengdist honum og eftir var í Keflavíkurstöðinni hefði leitt til þess að fjaraði undan fjárveitingum til að halda uppi margs konar þjónustu í herstöðinni, þar á meðal við samfélagið í henni, og hún hefði í kjölfarið að mestu lagst niður. Viðvera flughersins var og forsenda þess að þyrlubjörgunarsveit væri á Íslandi.

Hvað kafbátaleitina varðaði þá kom mannskapurinn sem tilheyrði hverri kafbátaleitarsveit, sem í voru 9 flugvélar, með henni til landsins og fór með henni frá landinu eftir tímabundna viðveru vélanna. Kafbátaleitarsveitirnar höfðu þannig ekki fasta dvöl í herstöðinni þótt starfsemin sem laut að kafbátaeftirlitinu væri samfelld. Frá og með árinu 1992 voru að jafnaði einungis 6 flugvélar í hverri sveit sem kom til Íslands, 3 vélar voru sendar annað. Á næstu árum fækkaði komum kafbátaleitarvéla til landsins enn frekar og umsvif þeirra vegna minnkuðu í takt við það þangað til þær hættu að koma 2003.

Keflavíkurstöðinni var ekki lokað fyrr en 2006, löngu eftir lok kalda stríðsins. Ástæðan fyrir þeim drætti var fyrst og síðast að íslensk stjórnvöld lögðust gegn því að varnarliðið yrði lagt niður svo lengi sem varnarsamningurinn væri til staðar. Varnarsamstarfið yrði að þjóna hagsmunum beggja ríkjanna, sem þýddi að svo lengi sem það væri til staðar yrðu að vera bein tengsl milli varnarliðsins og varna landsins. Það fæli í sér að áfram yrði séð fyrir lágmarksloftvörnum, enda væri það gert í Bandaríkjunum sjálfum og öðrum NATO ríkjum þrátt fyrir lok kalda stríðsins og hrun Sovétríkjanna. Þarna lögju áfram íslenskir hagsmunir af samstarfinu. En samstarfið yrði auðvitað að vera í beggja þágu og kæmu Bandaríkjamenn til íslenskra stjórnvalda og lýstu yfir að varnarsamningurinn væri ekki lengur þeim í hag þá væri varnarsamningnum og varnarsamstarfinu sjálfhætt. Slík afstaða Bandaríkjanna kom ekki beinlínis fram við íslensk stjórnvöld fyrr en eftir 2000, reyndar ekki formlega fyrr en 2005.

Fyrst eftir kalda stríðið vildu Bandaríkjamenn eins og áður sagði leggja niður loftvarnir á Íslandi, en geta áfram sinnt kafbátaleit þaðan. Mótbárur íslenskra

stjórnvalda áttu ekki að ráða ferðinni. Með öðrum orðum áttu hentugleikar Bandaríkjanna að ráða eðli og umfangi samstarfsins. Það var gömul saga og ný.

Þegar í aðdraganda varnarsamningsins 1951 vildu Bandaríkjamenn breyta orðalagi í drögum að honum þannig að ekki væri kveðið á um að Bandaríkin gerðu ráðstafanir til varnar Íslandi. Íslenskum stjórnvöldum var tjáð að líklegt væri að Bandaríkjaþing mundi telja að skuldbinding af því tagi gengi of langt enda næði hún lengra en þær kvaðir sem Bandaríkin hefðu tekið á sig í stofnsáttmála NATO gagnvart bandalagsríkjum. Bjarni Benediktsson, utanríkisráðherra, tjáði sendiherra Bandaríkjanna á Íslandi að væri tilgangur varnarsamningsins einvörðungu sá að láta í té aðstöðu fyrir svæðið sem Norður Atlantshafssamningurinn tók til en að varnir Íslands væru aðeins hafðar með til málamynda þá mundi hann “ekki skrifa undir það” (Valur Ingimundarson, **Ísland í Eldlínu Kalda Stríðsins**, bls. 218).

Hætta á sovéskum loftárásum á Bandaríkin hafði verið ofmetin á sjötta áratugnum og um 1960 kom upp af fjárhagslegum ástæðum að flugherinn ætlaði að leggja niður loftvarnir á Íslandi. Ef svo hefði farið hefði Keflavíkurstöðin líklega orðið skelin ein. Starfsemi bandaríska flotans í stöðinni vegna eftirlits á hafinu hefði vart dugað til að halda stöðinni uppi.

Flugherinn varð að hætta við þá fyrirætlan að leggja niður loftvarnir á Íslandi vegna þrýstings frá íslenskum stjórnvöldum. Þau höfðu áður þurft að kyngja því að landherssveitir varnarliðsins hyrfu af landinu. Jafnframt varð það niðurstaða lögfræðinga bandarískra stjórnvalda þegar hugsanleg brottför flughersins kom upp að varnarsamningurinn hefði skuldbundið Bandaríkin til þess að beinlínis tryggja varnir landsins. Örfáum árum síðar hófu sovéskar herflugvélar að koma nálægt Íslandi og fram til loka kalda stríðsins flaug bandaríski flugherinn, eins og fyrr sagði, í veg fyrir rúmlega 3000 sovéskar herflugvélar í nágrenni landsins og var hvergi annarsstaðar heiminum flogið í veg fyrir svo margar vélar sem hér.

Strax eftir lok kalda stríðsins, á árunum 1991-1992, brást varnarliðið við þeirri umbreytingu sem var að verða á alþjóðakerfinu, enda ein birtingarmynd hennar að sovésk hernaðarumsvif á Norður Atlantshafi hættu að mestu. Snemma árs 1991 ákváðu Bandaríkin án samráðs við íslensk stjórnvöld að fækka orrustuþotum í Keflavíkurstöðinni úr 18 í 12. Jafnframt var ákveðið að orrustuþotur væru ekki lengur í viðbragðsstöðu til að geta tekið á loft með nokkurra mínútna fyrirvara. Á árinu 1992 var hætt að halda úti AWACS ratsjárþotum í stöðinni. Og menn vildu ekki staðnæmast við þessar ráðstafanir, því eins og fyrr greinir, var uppi sú fyrirætlan á árinu 1993 að afgangurinn af flughernum færi frá landinu og loftvarnirnar lagðar niður.

Til dæmis um stemmingu og stefnu í bandaríska stjórnkerfinu er að í endurminningum Colins Powell, formanns herráðs Bandaríkjanna á þessum tíma (síðar utanríkisráðherra) tiltók hann stuttlega í umfjöllun um lok kalda stríðsins

að hann hefði séð til þess að ratsjárpotur voru kallaðar frá Íslandi, enda hefðu þær engum tilgangi þjónað. Colin Powell, **My American Journey**, bls. 550-551.

Í endurminningum Donalds Rumsfeld, sem varð landvarnaráðherra 2001 og enn í embætti þegar herstöðinni var lokað, víkur hann í tveimur málsgreinum að Íslandi og Keflavíkurstöðinni. Þetta er í frásögn hans af því þegar hann var að framfylgja þeirri stefnu að laga Bandaríkjaher enn frekar en orðið var að breyttum aðstæðum eftir kalda stríðið sem og að nýjum verkefnum og skipulagi, auk þess að almennt spara og hagræða. Hann komst að því segir hann að margt var enn ógert. Þar á meðal var að loka Keflavíkurstöðinni. Eftir kalda stríðið hefði dvöl hersins á Íslandi eingöngu þjónað því markmiði að bjarga íslenskum sjómönnum lentu þeir í sjávarháska og átti þá við björgunarþyrlur varnarliðsins. Jafnframt segir Rumsfeld að þegar hann tók við embætti hefði meira en tveimur milljörðum dollara verið eytt frá lokum kalda stríðsins vegna Bandaríkjahers á Íslandi. Þá hefðu tapast 7-800 milljónir til viðbótar meðan hann í embætti landvarnaráðherra nuddaði í því að fá þessu hætt. Í frásögn Rumsfelds fer ekki milli mála sú skoðun að Keflavíkurstöðin hafi verið hluti af gömlum tíma og gamalli hugsun. Donald Rumsfeld, **Known and Unknown: A Memoir**, rafróbók, staður (location) 5566-5579.

Sú afstaða varð fljótt uppi hjá Bandaríkjamönnum á fyrstu árum eftir kalda stríðið og þrátt fyrir andóf íslenskra stjórnvalda að varnarliðið væri óþarft þótt kafbátaleit frá Íslandi væri áfram álitin æskileg. Það var hins vegar starfsemi sem hafði ekki beina þýðingu fyrir varnir landsins og íslensk stjórnvöld gerðu aldrei kröfu um að væri í landinu. Flotinn hafði vissulega áfram áhuga á aðstöðu fyrir kafbátaleitarvélar, eins og fram kom hér að framan, og innan utanríkisráðuneytisins var uppi sú skoðun að Bandaríkin hefðu enn hagsmuni á Íslandi vegna óvissu sem væri til staðar í Evrópu vegna umbreytinga í Austur Evrópu og átaka á Balkanskaga. Hvorugur þessara aðila beitti sér þó hart gegn fyrirætlunum flughersins enda urðu viðræður milli landanna árangurslausar þrátt fyrir þátttöku fulltrúa flotans og utanríkisráðuneytisins.

Íslensk stjórnvöld vissu þegar 1992 að óvissa væri um framtíð varnarliðsins og til frekari fækkunar gæti komið. Þetta kom fram í skýrslu sem nefnd á vegum ríkisstjórnarinnar skilaði af sér um öryggis og varnarmál í mars 1993.

Þá um vorið bárust íslenskum stjórnvöldum upplýsingar um að vænta mætti þess að Bandaríkjaher vildi fækka enn frekar en orðið var í herstöðinni. Nú stóð til að kalla flugherinn alfarið heim frá Íslandi, en sjóherinn héldi áfram úti kafbátaleitarstarfsemi eins og fyrr sagði. Viðræðunefndir landanna hittust um sumarið og haustið án niðurstöðu. Áætlun flughersins stóð óbreytt um að hann færi á fjárlagaárinu 1994.

Í byrjun árs 1994 tókst hins vegar að semja á fundi með varalandvarnaráðherra Bandaríkjanna í Reykjavík um að flugherinn yrði áfram á Íslandi í tvö ár þegar aftur skyldi rætt um framtíð varnarliðsins. Þarna hafði verið tekin pólitísk

ákvörðun í Washington meðal annars og jafnvel eingöngu vegna þrýstings frá stjórnvöldum í Reykjavík.

Flugvélum varnarliðsins fækkaði um helming, eða úr 37 í 18, á árunum 1990 til 1996 og hermönnum um þriðjung, úr 3.300 í 2.200. Fækkun flugvéla varð fljótlega meiri af því komum kafbátaleitarvéla fækkaði enn frekar en þegar var orðið. Um þær var reyndar ekki fjallað í samningaviðræðum íslenskra og bandarískra stjórnvalda því þær tengdust ekki beinlínis vörnum landsins líkt og loftavarnaþotur gerðu. Íslensk stjórnvöld gerðu engar athugasemdir við fækkun þeirra og samdrátt í eftirlitsstarfsemi.

Rekstri kafbátahlustunarstöðvar við Þórshöfn á Reykjanesi var hætt 1994 sem og fjarskiptahlustunarstöðvar flotans á Miðnesheiði. Kafbátahlustunarkerfið í Noregshafi var þó ekki lagt niður heldur lagðir nýir ljósleiðarastrengir sem teknir voru á land og voru hljóðmerkin send um gervihött frá Keflavík til hlustunarmiðstöðvar í St.Mawgan í Cornwall í Bretlandi. Þessu var síðar hætt og nú eru einungis tvær hlustunarmiðstöðvar í Bandaríkjunum, sem báðar tengjast miklu umfangsminna kerfi en áður var.

Þegar leið að lokum samkomulagsins frá ársbyrjun 1994 kom í ljós að flugherinn gerði aftur ráð fyrir því í fjárlagatillögum að hann færi frá landinu sem líkt og fyrr þýddi að herstöðin yrði í reynd lögð niður að mestu leyti. Eftir íhlutun í málið af hálfu íslenskra stjórnvalda tókst að koma viðræðum í þann farveg að þær mundu fjalla um sparnað í herstöðinni og á Keflavíkurflugvelli þannig einkum að allar framkvæmdir á vegum Bandaríkjahers yrðu boðnar út. Samningur um þessi efni var gerður 1996 til fimm ára og herstöðinni haldið gangandi en með síminnkandi starfsemi.

Þegar samningurinn var að renna út 2001 kom í ljós að hugmyndir voru uppi í bandaríska stjórnkerfinu um að Íslendingar greiddu megnið af kostnaði við herstöðina og ratsjárstöðvar en flugherinn færi engu að síður. Það var reyndar álit Bandaríkjahers að ratsjárnar væru óþarfar sem annað og ætti að taka úr notkun á Íslandi.

Eftir hryðjuverkaárásina á Bandaríkin 11. september 2001 höfðu bandarísk stjórnvöld greinilega öðrum hnöppum að hneppa því hlé kom á málið í rúmt ár fram á haust 2002.

### *2003-2006: Bandaríkjaher hverfur frá Íslandi*

Á árinu 2003 hættu kafbátaleitarvélar flotans endanlega að koma til Íslands enda höfðu rússneskir kafbátar yfirhöfuð ekki lagt á Atlantshaf um nokkra hríð. Í kjölfarið hætti kafbátaleitardeild flotans í Keflavíkurstöðinni formlega starfsemi í ársbyrjun 2004. Af því kafbátaleitin var ekki beinlínis hluti af vörnum Íslands,

eins og fyrr var á bent, féll starfsemi hennar ekki undir samráðsskyldu í varnarsamningnum.

Í desember 2002 var því komið á framfæri við íslensk stjórnvöld að orrustuþotur flughersins væru á förum, nú sumarið 2003. Því var hafnað af hálfu stjórnvalda í ársbyrjun 2003. Leið nú og beið þar til formleg tilkynning barst íslenskum stjórnvöldum í byrjun maí það ár þess efnis að orrustuþoturnar og björgunarþyrlurnar yrðu farnar í júlí. Sendiherra Bandaríkjanna bar forsætis- og utanríkisráðherra þessi boð og studdist við skrifleg fyrirmæli frá yfirboðurum sínum í utanríkisráðuneytinu í Washington. Landvarnarráðuneytið, Pentagon, og utanríkisráðuneytið voru greinilega sammála.

Íslenskum stjórnvöldum tókst að fá málinu frestað fyrir tilstilli forseta Bandaríkjanna og þjóðaröryggisráðgjafa hans. Áður höfðu farið skýr skilaboð frá Íslandi á æðstu staði í Washington þar sem kom fram að ef loftvarnir yrðu lagðar niður á Íslandi yrði varnarsamstarfið og varnarsamningurinn í uppnámi.

Eins og fyrr hafði komið fram af hálfu íslenskra stjórnvalda, þar á meðal opinberlega, var alveg skýrt að kæmst Bandaríkjamenn að þeirri niðurstöðu að þeir vildu ekki halda uppi herstöð sem þjónaði hagsmunum beggja yrði hún lögð niður. Svo einfalt væri það. Einnig hafði verið bent á að með því að hafna röksemdum Íslendinga um að varnarsamstarfið yrði að fela í sér lágmarksvarnir í landinu væri í reynd verið að halda fram að hún hefði eingöngu þjónað sem eftirlits- og forvarnarstöð fyrir Bandaríkin, en ekki haft með íslenska hagsmuni að gera.

Einungis flugherinn rak nú starfsemi í stöðinni og hafði stöðu varnarliðsins verið breytt með því að setja ofursta úr flughernum yfir það, en áður hafði ætíð verið flotaforingi (Rear Admiral) yfir liðinu. Orrustuþotur varnarliðsins – enn fjórar að tölu að lágmarki – höfðu nú klukkustundar viðbragðsstig vegna óþekktra flugvéla í stað 10 mínútna. Flug þeirra var að öðru leyti langmest í æfingarskyni sem fyrr og óvopnað. Björgunarþyrlurnar voru áfram en hætt var að senda eldsneytisflutningaflugvélar til landsins þeim til stuðnings og var það vegna aðgerða Bandaríkjahers í Miðausturlöndum og í Afganistan.

Fundur forsætisráðherra Íslands og forseta Bandaríkjanna í júlí 2004 leiddi til þess að viðræður hófust sumarið 2005. Það var á þeim grundvelli af Íslands hálfu að samið yrði um að Íslendingar greiddu allan kostnað af rekstri borgaralegs hluta Keflavíkurflugvallar í ljósi þess að borgarlegt flug um hann var orðið ráðandi í starfseminni en hernaðarlegt flug tiltölulega mög lítið. Í staðinn yrðu áfram orrustuþotur á Íslandi og lágmarksvarnir.

Nú gerðu Bandaríkjamenn fyrri hugmyndir að formlegri tillögu um að Ísland greiddi meira og minna allan kostnað af herstöðinni sem og ratsjárstöðvunum auk kostnaðarins af rekstri flugvallarins. Bandaríkjamenn höfðu nú í annað sinn staðfest en með öðrum og enn ákveðnari hætti en 1993 að þeir hefðu ekki áhuga

á fastri hernaðaraðstöðu á Íslandi. Hún væri ekki lengur í hag Bandaríkjanna en það hafði verið leggurinn í stefnu íslenskra stjórnvalda, sem fyrr var nefnt, að þá væri varnarsamstarfinu sjálfhætt.

Kröfunni frá október 2005 um að Íslendingar greiddu stóran hluta af kostnaði við herstöðina var hafnað í takt við margítrekaða afstöðu Íslands mánuðina og misserin þarna á undan um að ekki yrði greitt fyrir varnarliðið. Eftir þetta var ákveðið í Washington í desember að loka herstöðinni og vísað til þess að orrustuþoturnar sem eftir voru þjónuðu engum hernaðarlegum tilgangi.

Þótt íslensk stjórnvöld væru til í að teygja skilgreininguna á hvað fælist í borgaralegum hluta Keflavíkurflugvallar þannig að náði til tiltekinna örfárra mannvirkja á vegum varnarliðsins, kom aldrei til álita að greiða meira og minna allan kostnaðinn af því eins og Bandaríkjamenn kröfðust. Jafnvel þótt stjórnvöld hefðu verið til í það og að biðja um fjárveitingar frá Alþingi í þessu skyni, og það þótt fyrir lægi að Bandaríkjamenn teldu herstöðina ekki þjóna neinum hernaðarlegum tilgangi, voru vísbendingar um að leifarnar af liðinu færu engu að síður frá landinu innan skamms tíma.

Þegar fyrir lá að herstöðinni yrði lokað kom í ljós að Bandaríkjafloti hafði áhuga á að hafa áfram aðstöðu á Íslandi að einu leyti. Það varðaði fjarskiptasendistöð flotans fyrir kaþbáta við Grindavík. Um er að ræða langbylgjusendistöð sem rekin er í verktöku af Advania hf. (áður var það Kögun) og þjónar einkum bandarískum árásarkaþbátum sem halda uppi eftirliti með herskipa- og kaþbátaferðum Rússa í norðurhöfum.

Þegar samið var um lokun Keflavíkurstöðvarinnar vildi Bandaríkjaher taka niður ratsjárnar, sem reyndar eru í eigu NATO, og loka ratsjárstöðvunum. Úr varð að íslensk stjórnvöld ákváðu að reka ratsjárstöðvarnar. Þær eru einu loftvarnaratsjárnar á Norður Atlantshafssvæðinu eftir lokun NATO ratsjár í Færeyjum 2002. Ratsjárstöðvum á Grænlandi var lokað 1991.

Þrettán ár liðu frá því að það lá fyrir af hálfu Bandaríkjanna skömmu eftir kalda stríðið að Keflavíkurstöðvarinnar væri ekki lengur þörf, nema að mjög takmörkuðu leyti, þar til henni var lokað haustið 2006. En það fækkaði hratt í stöðinni eftir kalda stríðið og ástæða þess að endanleg lokun hennar dróst fram til ársins 2006 var eingöngu andstaða íslenskra stjórnvalda.

Án andstöðu stjórnvalda hefðu breytingarnar á valdajafnvæginu og uppbyggingu alþjóðakerfisins, sem fólust í lokum kalda stríðsins, alfarið ráðið ferðinni og leitt til þess fljótlega að Keflavíkurstöðin hefði hætt starfsemi. Íslensk stjórnvöld litu svo á að svo lengi sem varnarsamstarfið væri til staðar yrði það í beggja þágu. Það

fæli meðal annars í sér, hvað Ísland varðaði, að hér yrðu lágmarksvarnir þrátt fyrir lok kalda stríðsins líkt og væri í öðrum NATO ríkjum.

Í bandaríska stjórnkerfinu var horft á uppbyggingu alþjóðakerfisins eftir hrun Sovétríkjanna, sem og til gerbreyttrar stöðu í Evrópu, og komist að annarri niðurstöðu. Frá þeim sjónarhóli voru forsendurnar fyrir því hlutverki sem Ísland hafði gegnt í þjóðaröryggisstefnu Bandaríkjanna horfnar í kjölfar grundvallarbreytingar á uppbyggingu alþjóðakerfisins. Keflavíkurstöðin hafði þar með hætt að þjóna hagsmunum þeirra og reyndar Íslendinga einnig. Það væri óþarfi að hafa varnir staðsettar í landinu því óvinurinn hefði horfið.

Við brottför varnarliðsins var gengið frá varnaráætlun fyrir Ísland. Forsenda hennar var að engin fyrirsjáanleg hernaðarógn steðjaði að landinu.

## 6. Varanlegir hagsmunir en takmörkuð hernaðarleg umsvif

Áhugi Bandaríkjanna á aðstöðu á Keflavíkurflugvelli virðist hafa kviknað á ný sumarið 2014 þegar rússneskum kaþbáti var stefnt út á Norður Atlantshafi. Áhuginn lýtur að kaþbátaleit og upplýsingum sem hún veitir. Þeirra má afla með flugvélum frá Íslandi þegar kaþbátar leggja leið sína vestur um Atlantshaf til hafsvæða í nágrenni Íslands og út fyrir leitarsvæði sem sinnt er frá Noregi eða Skotlandi.

Leit og eftirför felast í því að hlusta eftir margvíslegum hljóðum sem búnaður kaþbáta gefur frá sér. Þetta er ýmist gert með öðrum kaþbátum, skipum, sem draga hljóðsjárkapla á eftir sér, hljóðnemum á sjávarbotni eða sérstökum hljóðbaujum sem sleppt er úr flugvélum. Allt byggist á notkun tölvubúnaðar og mikilli og sífelldri þjálfun sérfræðinga í greiningu hljóðmerkjanna. Sífelld þarf að endurnýja „hljóðdæmi“ sem eiga við tiltekna kaþbáta. Því er mjög mikilvægt að komast sem oftast í tæri við rússneska kaþbáta almennt en einkum nýja báta sem ekki hefur heyrst í áður, eða báta sem hafa verið endurnýjaðir og búnaður þeirra uppfærður.

Þótt á síðustu árum hafi sést aftur til rússneskra kaþbáta á Norður-Atlantshafi virðast þeir hafa verið fáir og mjög langt frá því sem var í kalda stríðinu, enda kaþbátafloti Rússlands margfalt minni en hinn sovéski var og að auki kominn mjög til ára sinna.

Kaþbátaleitarflugvélar flotans hafa sem fyrr segir aftur stundað eftirlit og æfingar frá Íslandi á undanförunum árum. Þær hafa verið hér tímabundið og oftast ekki í verulegum mæli hverju sinni. Kaþbátaleitarvélar voru 21 dag á Keflavíkurflugvelli á árinu 2014, 51 dag 2015, 77 daga 2016 og höfðu í lok nóvember 2017 verið 122 daga á árinu.



Hve margir dagar fóru í æfingar og þjálfun og hve margir í kafbátaleit og eftirför liggur ekki fyrir nákvæmlega, enda opinberar upplýsingar ekki veittar um leitir eða eftirfarir, en svo virðist að aðallega hafi verið um æfingar og þjálfun að ræða.

Það má ráða af því að samkvæmt upplýsingum frá ISAVIA hafa kafbátaleitarflugsvéitir einungis í tvö skipti á undanförunum árum hagað starfsemi sinni á Keflavíkurflugvelli og flugi þaðan með þeim hætti að um eiginlega kafbátaleit eða eftirför á hafsvæðum við landið geti hafa verið að ræða.

Þegar verið er að leita eða fylgja eftir kafbáti er venjan sú að hafa nógu margar flugvélar til að unnt sé að halda aðgerðinni gangandi allan sólarhringinn dögum og jafnvel vikum saman. Það kallar á að nokkrar vélar að minnsta kosti séu til taks hverju sinni. Ekki er útilokað að í einhver önnur skipti hafi 1-2 vélar hér tengst leit eða eftirför annarsstaðar á Atlantshafi en í nágrenni Íslands, en að öðru leyti hefur verið um þjálfunarflug að ræða ásamt þátttöku í reglubundnum heræfingum NATO eða Bandaríkjaflota.

Í júní og fram í júlí 2014 voru nokkrar bandarískar og kanadískar leitarflugvélar samtímis á Keflavíkurflugvelli og væntanlega við eftirför. Í ágúst-september 2017 var hópur bandarískra leitarflugvéla á Keflavíkurflugvelli og aftur í október og fram í byrjun nóvember sama ár. Þetta skýrir væntanlega aukninguna á fjölda daga milli árana 2016 og 2017 sem kafbátaleitarvélar voru hér. Leitin 2017 fól í sér að kafbátaleitarvélar flugu einnig frá Andoya í Noregi og Lossiemouth í Skotlandi. Þar á meðal voru bandarískar vélar sem komu frá Keflavíkurflugvelli.

Líklega var um einn kafbát að ræða. Annars hefðu að öllum líkindum komið fleiri leitarflugvélar til Íslands. Einnig er hugsanlegt að um sama kafbát hafi verið að ræða í ágúst-september og í október-nóvember. Á seinna tímabilinu hafi hann verið á bakaleið frá stöðum úti fyrir austurströnd Norður Ameríku og aftur til Kolaskaga.

Fyrir utan þessi tvö skipti, 2014 og 2017, sem nokkrar kafbátaleitarvélar voru samtímis á Keflavíkurflugvelli, gerðist það einnig í október 2016 en þá vegna æfingar vestur og norður af Skotlandi.

Bandaríkjafloti hefur fengið um 20 milljóna dollara fjárveitingu til að breyta flugskýli fyrir kafbátaleitarvélar á Keflavíkurflugvelli þannig að ný tegund leitarvéla, þotur af gerðinni Boeing P-8 Poseidon, komist þar inn. P-8 eru búnar nýjasta hátæknibúnaði til að leita hvort heldur er að kafbátum eða skipum og þær geta borið djúpsprengjur, tundurskeyti og flugskeyti.

Auk nauðsynlegra breytinga á flugskýlinu verður útbúin sértök aðstaða sem gerir kleift að þvo vélnar sem er nauðsynlegt vegna seltu, því þær fljúga stundum lágflug yfir hafi. Byrjað verður á þessum framkvæmdum á árinu 2018. Þessi aðstaða á Keflavíkurflugvelli gerir kleift þegar þurfa þykir að geta farið lengri eftirlitsferðir í vestur en ella væri og verið lengur á staðnum þar við eftirlit.

Punginn í umsvifum bandarískra kaþbátaeftirlitsflugvéla á Norður Atlantshafi virðist eiga að verða í bækistöð breska flughersins í Lossiemouth í Skotlandi. Bretar byrja að taka P-8 flugvélar í notkun 2018 sem verða staðsettar í Lossiemouth og þar verða sérstaklega byggð flugskýli og fullkomin aðstaða að öðru leyti fyrir starfsemi og viðhald P-8 flugvéla sem og öll önnur nauðsynleg þjónusta.

Samningur hefur verið gerður milli Breta og Bandaríkjamanna um samstarf í Lossiemouth og varðandi eftirlit á Atlantshafi. Bandarísku þoturnar virðast yfirleitt koma þangað frá Sigonella á Sikiley, þar sem um áratuga skeið hefur verið bækistöð bandarískra kaþbátaleitarvéla, og hafa tímabundna viðveru í Lossiemouth meðan þær fljúga þaðan í eftirlitsferðir og til æfinga. Einnig hefur verið gerður samningur milli þessara aðila og norska hersins um samstarf við eftirlit, en Norðmenn eru líkt og Bretar að kaupa P-8 þotur.

Þróun hernaðartækni hafði eins og lýst hefur verið hér að framan mikil áhrif á stöðu Íslands í þjóðaröryggisstefnu Bandaríkjanna. Eina stórstíga breytingin á því sviði sem virðist möguleg í fyrirsjáanlegri framtíð lýtur að flugskeytum sem ferðast á ofurhraða (hypersonic), þ.e. meira en fimmföldum hljóðhraða og jafnvel í tuga kílómetra hæð yfir jörðu. Slík vopn gætu vegna hraðans eyðilagt skotmörk með árekstri (kinetic) og þyrftu því ekki sprengjuhleðslu en þau mætti auðvitað útbúa með hvort heldur væri kjarnorkusprengjum eða venjulegum sprengjum. Ómögulegt er nú að átta sig ná því hvaða áhrif slík vopn kynnu að hafa almennt, hvað þá á stöðu Íslands.

Þá mun rússneski herinn vinna að því að þróa kjarnorkuknúið rísa “tundurskeyti” eða dróna, sem geti borið öflugna kjarnahleðslu, allt að 100 megatonn. Tundurskeytið yrði sent af stað frá kaþbáti gegn að sagt er flotahöfnum og hugsanlega öðrum höfnum, og það mundi geta farið þúsundir kílómetra að skotmarki. Vegna þess hve slíkt vopn mundi losa mikið af jarðvegi og vatni út í andrúmsloftið þegar það spryngi yrði geilsavirkt úrfelli mikið og vopnið er því stundum kallað “dómsdagsvopn”. Bandarísk stjórnvöld staðfesta að Rússar vinni að þróun vopnsins en margt virðist enn óljóst í málinu. Fram hefur komið að talið sé að Rússar hafi prófað tundurskeytið haustið 2016. Sumir sérfræðingar telja að ef af vopninu verði sé tilgangurinn líklega helst sá að eiga öflugt kjarnavopn sem hugsanleg stór eldflaugavarnarkerfi Bandaríkjanna geti ekki grandað.

### *Kjarnavopnajafnvægið*

Varanlegir hagsmunir Bandaríkjanna á Norður Atlantshafi og í norðurhöfum virðast lúta að því að geta þegar þörf krefur haft eftirlit með rússneskum kaþbátum í GIUK hliðinu og nærliggjandi hafsvæðum, viðhaldið leikni við að finna þá og

fylgja þeim eftir. Þá snýst þetta einnig og ekki síst um að afla nauðsynlegra tæknilegra upplýsinga um bátana sem aftur nýtast til að finna þá og fylgja þeim eftir. Í stefnu Bandaríkjaflota varðandi norðurslóðir kemur fram að einn þáttur í framkvæmdaáætlun hennar er að afla hljóð-upplýsinga (acoustic data) til að styðja við gagnkafbátahernað (**The United States Navy Arctic Roadmap for 2014 to 2030**, Chief of Naval Operations, Department of the Navy, febrúar 2014, bls. 27).

Kafbátaleit í norðurhöfum varðar þá hagsmuni Bandaríkjanna að flotinn sé viðbúinn ef hættutími í alþjóðamálum hreyfði við kjarnavopnajaftvæginu í samskiptunum við Rússland og hernaðarhagsmunum þar að lútandi á norðurslóðum. Þetta eru hagsmunir sem eru að segja má undirliggjandi í samskiptunum við Rússland að miklu leyti óháð þróun þeirra að öðru leyti. Áhugi Bandaríkjaflota á að geta áfram haft fjarskipti við kafbáta frá Íslandi, og fyrr var nefndur, er ef sömu rótum runnin.

Færni og geta í gagnkafbátahernaði skiptir Bandaríkjamenn einnig miklu máli vegna öryggis flugvélamóðurskipa. Þau eru burðarás Bandaríkjaflota og ein af undirstöðum þess að Bandaríkin eru mesta stórveldi heims í hernaðarlegu tillit.

Meginhlutverk norðurflotans rússneska er að verja eldflaugakabáta hans í Barentshafi og bækistöðvar á Kolaskaga gegn flugvélamóðurskipum, herskipum, kafbátum, og kafbátaleitarflugvélum NATO ríkja, en einkum Bandaríkjanna. Geta flotans til að sinna þessum verkefnum fer vaxandi með nýjum herskipum af smærri gerðum til að verja nærsvæði, nýjum árásarkafbátum og þó einkum nýjum, langdrægari og nákvæmari flugskeytum og stýriflaugum.

Eldflaugakafbátum Norðurflotans, sem eru taldir 7 að tölu, mun aðallega haldið úti í Barentshafi, og þá tveimur í einu að því er virðist en gætu verið fleiri. Talið er að í átökum yrði reynt að láta varnarlínu vegna þeirra ná allt að GIUK hliðinu svonefnda - hafsvæðinu milli Grænlands, Íslands, Færeyja og Bretlands. Þá er væntanlega ekki útilokað, þótt það virðist ólíklegt, enda óþarfi, að rússneskir eldflaugakafbátar yrðu sendir á hættutíma út á Atlantshaf. Hins vegar eru rússneskir árásarkafbátar sem hugsanlega gætu ógnað bandarískum og breskum eldflaugabátum og flugvélamóðurskipum sendir úr á Atlantshaf, þó ekki virðist það í miklum mæli eins og fyrr greinir.

Eins og fyrr sagði vildi bandaríski flugherinn yfirgefa Ísland strax eftir kalda stríðið og ekkert bendir til að hann telji nauðsynlegt að fá hér aðstöðu aftur á friðartímum vegna loftvarna Norður Ameríku. Rússar eiga þó enn rúmlega 40 langdrægar herflugvélar af gerðum sem sjást af og til yfir Norður Atlantshafi. Að jafnaði hefur á undanförunum árum orðið vart við þrjár vélar á ári í nágrenni Íslands.

Þessar flugvélar geta borið sprengjur og stýriflaugar ýmist gegn skotmörkum á landi eða sjó. Þá eru þær hluti af kjarnorkuherafla Rússlands. Verið er að taka í

notkun nýjar stýriflaugar sem geta borið kjarnavopn og hafa mun meira flugþol en fyrirrennararnir eða allt að 4500 kílómetra.

Langflestar þessara flugvéla eru frá Sovéttímanum. Þarna á meðal eru um 30 Tu-95 skrúfupotur og um 15 Tu-160 þotur. Ekki er talið að Tu-95 og 160 vélarnar séu allar nothæfar til hernaðar á hverjum tíma (operational), jafnvel að einungis helmingur þeirra sé það.

Með viðhaldi og uppfærslum er stefnt að því að halda hluta af Tu-95 vélunum og TU-160 vélunum gangandi jafnvel í tvo áratugi í viðbót. Þróun og smíði nýrrar tegundar, PAK-DA, sem svo hefur verið nefnd, hefur dregist mjög og óljóst að því að virðist hvort og hvenær af smíði hennar verði. Því á að hefja aftur framleiðslu TU-160 og er þá um að ræða alveg nýja útgáfu að sögn rússneska flughersins, TU-160 M2. Allt er þetta á rólegum nótum, en gert hefur verið ráð fyrir að upp úr 2020 verði smíðaðar þrjár á ári. Þessari áætlun kann að seinka vegna minnkandi fjárveitinga til hermála í Rússland. Auk þess er gjarnan talið að erfiðleikar steðji að smíða- og framleiðsluferlinu meðal annars hvað varðar þróun og smíði hreyfla í TU-160 þoturnar og af þeim sökum ekki víst að takist að afhenda hernum þrjár á ári eftir 2020.

Langdrægar sprengju og stýriflaugaflugvélar tengjast ekki eingöngu kjarnavopnastefnunni, heldur einnig náið stefnu Rússlandsstjórnar um að Rússland verði talið með stórveldum sem geti beitt sér í venjulegum hernaði fjarri heimalandinu. Þannig hafa Rússar notað langdrægar sprengjuflugvélar með stýriflaugar í átökunum í Sírlandi. Það hefur vakið athygli og aukið álit á hernum, en auk Rússa hafa eingöngu Bandaríkjamenn getu af þessu tagi.

### *Öryggi siglingaleiða á Atlantshafi*

Áfram eru til staðar þeir varanlegu hagsmunir Bandaríkjanna og annarra NATO-ríkja að öryggi siglingaleiða yfir Norður Atlantshaf sé tryggt. Aðstæður eru þó aðrar að þessu leyti en í kalda stríðinu. Hugsanleg atburðarás sem og viðbúnaður og áætlanir eru allt annars eðlis og af allt annarri stærðargráðu en í kalda stríðinu og lúta að mögulegum svæðisbundnum átökum við Eystrasalt. Þá er ógn við siglingaleiðir langt í frá sambærileg við það sem var sem stafar af smæð norðurflota Rússlands miðað við þann sovéska í kalda stríðinu.

Þetta skýrir væntanlega að siglingaleiðir á Atlantshafi hafa ekki fengið forgang eða athygli yfir höfuð fyrr en nýlega að sjónum hefur aftur verið beint að þeim. Umfjöllun um Norður Atlantshaf og flutningaleiðirnar í yfirlýsingum leiðtogafrunda NATO og í opinberum bandarískum gögnum og skýrslum er þó enn fremur lítil og almenns eðlis, þrátt fyrir stíð samskipti við Rússland og þótt rússneskir kaþbátar séu aftur á kreiki á Norður Atlantshafi. Eystrasalt, Austur Evrópa, Miðjarðarhaf og Svartahaf hafa verið miklu fyrirferðarmeiri í umræðu, skýrslum og yfirlýsingum NATO og Bandaríkjanna en Norður Atlantshaf.

Lok kalda stríðsins og smæð rússneska flotans samanborið við þann sovéska skýra stórfelldan niðurskurð á breska flotanum í kjölfarið, en hann var burðarás flotastyrks NATO ásamt Bandaríkjaflota, sem einnig var minnkaður mikið. Sögulega er Bretland hitt Atlantshafsveldið á eftir Bandaríkjunum, en breski flotinn er ekki svipur hjá sjón frá því sem var, „skuggi af sjálfum sér“ eins og það er orðað á heimasíðu samtaka í Bretlandi til bjargar flotanum, sem kalla sig „Save the Royal Navy“. Áætlanir eru uppi um að efla flotann aftur en það mun taka mörg ár að framkvæma þær til fulls. Árásarkafbátafloti Breta er í lægð, en slíkir kafbátar skipta mestu þegar kemur að því að granda óvinakafbátum. Bandaríski árásarkafbátaflotinn hefur og minnkað verulega þótt hann sé enn öflugur. Hann sinnir hins vegar verkefnum víða um heim.

Það segir sína sögu að Atlantshafsherstjórn NATO var lögð niður 2003. Þrátt fyrir breyttar aðstæður hlýtur það að teljast undarleg ákvörðun þó ekki væri nema fyrir heiti bandalagsins og vegna augljósrar almennrar þýðingar leiðarinnar yfir hafið fyrir bandalag sem hvílir að langmestu leyti á styrk Bandaríkjanna.

Nú hefur hins vegar verið ákveðið að koma aftur á fót Atlantshafsherstjórn hjá NATO og er staðfest af hálfu bandalagsins að á hvers konar hættutíma í framtíðinni hafi tryggar siglingaleiðir og öryggi liðsaukaflutninga lykilþýðingu.

Viðbúnaður vegna varna siglingaleiða á Norður Atlantshafi er enn sem komið er lítil þótt hann fari heldur vaxandi þar á meðal með nýjum kafbátaleitarflugvélum. Yfirlýst markmið Breta með kaupum á þessum vélum, sem voru ákveðin 2015, var að verja eldflaugakafbáta og flugvélamóðurskip. Áður höfðu Bretar hætt starfsemi kafbátaleitarvéla og til skamms tíma stóð ekki til að hefja hana aftur. Ákvörðun um að kaupa nýjar eftirlits- og leitarflugvélar – áður nefndar P-8 þotur – kom í kjölfar þess að rússneskir kafbátar virtust haustið 2014 sitja fyrir breskum eldflaugakafbátum utan við lægi þeirra í Skotlandi til að reyna að veita þeim eftirför þegar þeir legðu á úthafið. Bretar þurftu að reiða sig á kafbátaleitarvélar frá Bandaríkjunum, Kanada og Frakklandi til að fylgjast með rússnesku kafbátunum og leiddi þetta mál til harðrar gagnrýni á bresk stjórnvöld fyrir að hafa hætt starfsemi kafbátaleitarflugvéla í sparnaðarskyni.

Eini möguleikinn sem talinn er vera á átökum NATO og Rússlands lýtur að Eystrasaltssvæðinu. Geta rússneska hersins til að herja á liðs og birgðaflutninga til Eystrasaltssvæðisins er miklu meiri á landi en úti á Atlantshafi meðal annars vegna nýrra stýriflauga, sem eru langdrægari en fyrri rússneskar flaugar. Nýju flaugarnar auka mjög möguleika til að ráðast á mannvirki á landflutningaleiðum sem og hafnir og flugvelli á meginlandinu.

Úthafsfloti Rússa, það er kjarnorkuknúinir árásarkafbátar og stærri herskip, varð í kjölfar hruns Sovétríkjanna ekki svipur hjá sjón miðað við Sovéttímann. Þegar endurreisn hersins hófst upp úr 2008 fengu kafbátasmíðar forgang sem og smíði smærri herskipa fyrir strandvarnir og varnir nærsvæða. Þetta endurspeglar að varnir eldflaugakafbáta í norðurhöfum og varnir nærsvæða Rússlands hafa

forgang hjá rússneska flotanum. Það er ekki álitíð líklegt að Rússar muni eiga úthafsherskipaflota að ráði fyrr en í fyrsta lagi um 2030. Jafnvel hefur verið efast um að það tækist vegna þess hve herskipasmíðar ganga almennt hægt hjá þeim. Nú hafa efnahagsörðugleikar bæst við og hægir enn frekar á nýsmíði herskipa, nema þeirra sem fyrr voru nefnd og gerð eru til að verja aðliggjandi hafsvæði Rússlands. Áætlun um hergagnaframleiðslu á árunum 2018 til 2027 endurspeglar þessar áherslur.

Efnahagur Rússlands er í grunninn bágborin vegna alvarlegra undirliggjandi veikleika. Þeir lúta að því að Rússland lýtur valdboðsstjórn og er ekki réttarríki, spilling er gífurleg, framleiðni lítil, mjög óhagkvæmur ríkisrekstur er fyrirferðarmikill, erlend fjárfesting er og hefur verið sáralítill. Síðast en ekki síst er þjóðarbúskapurinn og ríkisfjármálin afar háð sölu á olíu og gasi, en margt bendir til að olíuverð hækki ekki að ráði að því er menn fá best séð varðandi næstu árin og jafnvel þegar lengra er litið. Þá virðist enginn raunverulegur vilji til þess hjá stjórnvöldum að taka á undirliggjandi vanda, bæði vegna þess að það fæli í sér að grafið yrði undan stjórnarherrunum sjálfum og vinum þeirra og bandamönnum og vegna þess að þær róttæku breytingar sem nauðsynlegar eru mundu óhjákvæmilega veikja tök miðstjórnarvaldsins á þjóðarbúskapnum og samfélaginu - veikja sjálft ríkisvaldið. Það er ekki ætlun þeirra sem véla í Kremli og virðast munu gera það áfram. Loks fór Rússum fækkandi eftir 1990 og allt þar til á allra síðustu árum að örlítill fjölgun tók við. Ýmislegt er talið benda til að íbúum landsins fari fljótlega aftur fækkandi og að það haldi áfram á næstu áratugum.

Hagvaxtartölur í Rússlandi eru því daprar og litlar líkur á að rætist úr og herinn líður fyrir efnahagsástandið. Hrun Sovétríkjanna átti meðal annars rætur í óhóflegum útgjöldum til hermála á kostnað velferðarmála og almennra kjara. Margt bendir til að Putin stjórnin ætli ekki að endurtaka slík mistök og útgjöld til hermála fara lækkandi. Þau jafngilda nú um 50 milljörðum dollara á ári. Útgjöld Bandaríkjanna eru um það bil tólf sinnum hærri. Þótt útgjöld til hermála séu enn há í Rússlandi miðað við þjóðartekjur, þá þarf að hafa í huga að þjóðarbúskapur Rússa er hlutfallslega mjög lítill, álíka og Spánar og Ástralíu þótt Rússar séu fjórfalt fleiri en Spánverjar og sex sinnum fleiri en Ástralir.

Við fyrrnefnda veikleika og þrönga stöðu hersins í fjárhagslegu tilliti, bætist að hergagnaframleiðslan er um margt óburðug. Hún er aðallega í höndum ríkisfyrirtækja, sem eru í senn óhagkvæm, óskilvirk og afar spillt. Þá eru tafir á afhendingu hergagna mjög algengar og oft tefst árum saman. Og þótt Rússum hafi tekist á undanförunum áratug að þróa öflugri og návkæmari flugskeyti og stýriflaugar - líkt og hefur sést í hernaði þeirra í Sýrlandi - þá valda efnahagsörðugleikarnir því að þessi vopn eru ekki til í neinu verulegu magni í vopnabúrinu enda mjög dýr. Loks er rússneski herinn lítill miðað við þann sovéska. Stærsti hlutinn, landherinn telur um 350 þúsund manns - og dýrt að stækka hann, einkum með atvinnuhermönnum sem er almennt talið mjög

æskilegt eigi að ná fram nauðsynlegum umbótum og aukinni færni. Vegna mikilvægis landhersins fyrir hagsmunum Rússa á nærsvæðum og jafnframt smæðar hans og ýmissa almennra veikleika, sem meðal annars birtust mönnum varðandi Úkrænudeiluna, virðist hann fá forgang umfram sjóher og flugher í nýrri vígbúnaðaráætlun fyrir árin 2018-2027 - með þeirri udantekningu sem lýtur að kjarnorkuheraflaum og vörnum hans.

Í ljósi efnahagslegra veikleika Rússlands sem og að þau úthafsskip sem eftir eru frá Sovét tímanum verða tekin úr notkun mun floti rússneskra úthafsherskipa minnka enn frekar á næstu árum. Það á líklega við til lengri tíma einnig þegar horft er til dapra efnahagshorfa í Rússlandi, veikleika í hergagnaiðnaðinum ekki síst varðandi herskipasmíðar og afleiðinga viðskiptaþvingana Vesturlanda vegna Úkraníudeilunnar fyrir hergagnaiðnaðinn.

Um kafbátaflotann gegnir öðru máli en herskipaflotann að því leyti að nýir bátar bætast væntanlega í hópinn á komandi árum og búnir langdrægari stýriflaugum en áður. Norðurflotinn mun nú ráða yfir 17 árásarkafbátum, þar af aðeins tveimur nýjum. Þeir eru af Yasen gerð og er stefnt að því að því smíða 6-7 slíka báta á næstu tíu árum. Reyndar tafðist í nokkur ár að taka fyrsta Yasen bátinn í notkun, en hann er talinn tæknilega krefjandi og afar dýr í framleiðslu.

Aldur hinna kjarnorkuknúnu árásarkafbátanna, sem flestir eru frá Sovéttímanum, gerir þá viðhaldsfreka og talið er að í mesta lagi um helmingur þeirra sé nothæfur hverju sinni (operational). Óhjákvæmilegt er að taka einhverja þeirra úr notkun á næstu árum og nýsmíði virðist ganga hægt. Því er ekki ólíklegt að fækki enn frekar en orðið er í árásarkafbátaflotanum.

Þá er almennt talið eins og fyrr segir að kæmi til átaka yrðu forgangsverkefni árásarkafbáta rússneska Norðurflotans ekki að herja á siglingaleiðir til Evrópu á Norður Atlantshafi, heldur að verja eldflaugakafbáta í norðurhöfum. Þeir eru hryggjarstykki í fælingarstefnu Rússlands og hvað varðar kjarnorkujafnvægið í samskiptunum við Bandaríkin og þetta forgangshlutverk var komið til sögu í kalda stríðinu. Hitt forgangsverkefni Norðurflotans er almennt talið vera að verjast árásum á Rússland úr lofti frá hafinu þ.e. frá flugvélum og frá stýriflaugum sem skotið væri úr flugvélum, herskipum og kafbátum Bandaríkjanna og annarra NATO ríkja.

Það er meðal annars álit eftirlits og upplýsingastofnana sjóhers og landvarnaráðuneytis Bandaríkjanna – og svo hefur verið frá því við upphaf níunda áratugarins - að þessi tvö verkefni séu forgangsverkefni Norðurflotans. (**The Russian Navy: A Historic Transition**, Office of Naval Intelligence 2015, bls. viii og **Russia: Military Power**, Defense Intelligence Agency 2017, bls. 66.) Þótt skipum og kafbátum hafi fækkað hefur geta flotans til að sinna þessum verkefnum eflst með nýjum flugskeytum gegn skipum og flugvélum sem eru mun langdrægari og fullkomnari en fyrri vopn af þessu tagi.

Hernaðarlegur viðbúnaður Rússa í norðurhöfum á einkum rætur í grundvallaratriðum í almennri hernaðarstefnu Rússlands. Þau lúta að því að tryggja öryggi ríkisins, ríkisvaldsins og nærsvæða. Þar á meðal er svæði sem Moskvustjórnin lítur á sem áhrifasvæði Rússlands. Það nær til fyrrum Sovétlýðveldi frá Hvíta Rússlandi til Kákasus og Mið-Asíu. Í Kreml er litið svo á að stöðugleiki og öryggi á áhrifasvæðinu sé nátengt stöðugleika í sjálfu Rússlandi og öryggi ríkis og ríkisvalds þar. Forgangsatriði í endurnýjun og uppbyggingu hersins sem hófst skömmu fyrir 2010 eftir tveggja áratuga vanrækslu og fjársveldi sýna áherslu á að tryggja þessa grundvallarhagsmuni með fælingarmætti langdrægra kjarnavopna annars vegar og hins vegar með landher sem tryggi að stjórnvöld í Moskvu hafi tögl og hagldir á áhrifasvæðinu.

Hvað sem öllu öðru líður hljóta Bandaríkin og önnur NATO ríki að hyggja að þeim augljósu varanlegu hagsmunum sem bandalagið hefur af öryggi siglingaleiða á Norður Atlantshafi. Hve mikið verður í lagt að þessu leyti á eftir að koma í ljós en aðstæður kalla ekki á viðbúnað í neinni líkingu við það sem var í kalda stríðinu.

Auk þeirra varanlegu hagsmuna sem snúa að öryggi siglingaleiða fyrir NATO ríkin er bent á hugsanlega ógn við neðansjávarkapla og fjarskiptaöryggi. Hún mundi aðallega stafa frá kafbátum sem bera til þess gerða fjarstýrða dvergkafbáta. Ógn við fjarskiptakapla er ekki ný af nálinni. Geta til þeirra hluta kann ef til vill að skipta Rússa meira máli en NATO vegna veikleika þeirra fyrrnefndu á hernaðarsviðinu í samanburði við Bandaríkin önnur NATO ríki. Það kann og að skýra áherslu Rússa, að því er virðist, umfram aðra á að ógna netöryggi, á rafeindahernað og blandaðan hernað.

## Heimildaskrá

*Eftirfarandi er skrá yfir helstu heimildir sem liggja að baki ritgerðinni:*

Bear F. Braumoeller, *The Great Powers and the International System*, Cambridge University Press 2012.

John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, W.W. Norton and Company, 2014.

David Kaiser, *No End Save Victory: How FDR Led the Nation Into War*, Basic Books 2014.



Waldo Heinrichs, *Threshold of War: Franklin D. Roosevelt and American Entry into World War II*, Oxford University Press 1988.

Nigel Hamilton, *The Mantle of Command: FDR at War 1941-1942*, Houghton Mifflin Harcourt, 2014.

Þór Whitehead, *Ófriður í Aðsigi*, Almenna bókafélagið 1980.

„Íslendingar leita öryggis 1939-1951, viðtal við Þór Whitehead, Morgunblaðið 5. maí 2001. <https://www.mbl.is/greinasafn/grein/603416/>

Þór Whitehead, Þegar Bandaríkjamenn tóku við hvernd Íslands, Morgunblaðið 5. júlí 1981. [http://timarit.is/view\\_page\\_init.jsp?issId=118277&month=4](http://timarit.is/view_page_init.jsp?issId=118277&month=4)

James A. Donovan, *Outpost in the North Atlantic: Marines in the Defense of Iceland, Marines in World War II – Commemorative Series*.

Stetson Conn and Byron Fairchild, *The Framework of Hemisphere Defense*, United States Army Center of Military History, 1958.

Stetson Conn et al, *The Western Hemisphere: Guarding the United States and its Outposts*, Center of Military History, United States Army, 2000.

Radio Address Announcing an Unlimited National Emergency, 27. Maí 1941, The American Presidency Project. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=16120>

Jonathan Dimbleby, *The Battle of the Atlantic: How the Allies Won the War*, Penguin 2015.

Albert Jónsson, *Ísland, Atlantshafsbandalagið og Keflavíkurstöðin, Öryggismálanefnd* 1989.

Friðþór Eydal, *Frá Heimsstyrjöld til Hverndar: Keflavíkurstöðin 1942-1950, Bláskeggur* 2007.

Valur Ingimundarson, *Í Eldlínu Kalda Stríðsins: Samskipti Íslands og Bandaríkjanna 1945-1960, Vaka-Helgafell*, 1996.

Valur Ingimundarson, „Frá Óvissu til upplausnar: „Öryggissamfélag“ Íslands og Bandaríkjanna, 1991-2006“ í *Uppbrot hugmyndakerfis. Endurmótun íslenskrar utanríkisstefnu, 1991-2007*, Alþjóðamálastofnun 2008

Öryggis- og varnarmál Íslands, *Skýrsla nefndar á vegum ríkisstjórnarinnar*, mars 1993.

„Leiðtogar ríkisstjórnarflokkanna um varnarsamstarfið: Varnarstöðin getur ekki verið minni en hún er“, Morgunblaðið 5. maí 2001. <https://www.mbl.is/greinasafn/grein/603618/>

*The Role of Interdiction at Sea in Soviet Naval Strategy and Operations: An Intelligence Assessment*, Central Intelligence Agency, National Foreign

Assessment Center, May 1978 (skýrsla gerð opinber og birt á alnetinu í júní 2017).  
[https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/DOC\\_0005530564.pdf](https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/DOC_0005530564.pdf)

Christopher A. Ford & David A. Rosenberg, „The Naval Intelligence Underpinnings of Reagan's Maritime Strategy“, The Journal of Strategic Studies Vol. 28, No. 2, bls. 379 – 409, apríl 2005.  
[https://navalwarcollege.blackboard.com/bbcswebdav/pid-417470-dt-content-rid-2017029\\_1/courses/T.RES.JMO.SLC.UPDATES.2012/SLC%202017%20Readings/JMO\\_SLC\\_2017/contents/Block%20II/NWC%20Readings/NWC%204141%20The%20Naval%20Intelligence%20Underpin%20of%20Reagan%20s%20Maritime%20Strat.pdf](https://navalwarcollege.blackboard.com/bbcswebdav/pid-417470-dt-content-rid-2017029_1/courses/T.RES.JMO.SLC.UPDATES.2012/SLC%202017%20Readings/JMO_SLC_2017/contents/Block%20II/NWC%20Readings/NWC%204141%20The%20Naval%20Intelligence%20Underpin%20of%20Reagan%20s%20Maritime%20Strat.pdf)

Colin L. Powell, My American Journey, Random House 1995.

Donald Rumsfeld, Known and Unkown: A Memoir, Sentinel 2011.

Björn Bjarnason, Þegar Rumsfeld lokaði Keflavíkurstöðinni, Skemman, júní 2011. <https://skemman.is/bitstream/1946/9663/1/b.2011.7.1.1.pdf>

European Reassurance Initiative, Department of Defense Budget 2017, February 2016.  
[http://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/fy2017/FY2017\\_ERI\\_J-Book.pdf](http://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/fy2017/FY2017_ERI_J-Book.pdf)

A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower, Department of the Navy, mars 2015. <http://www.navy.mil/local/maritime/150227-CS21R-Final.pdf>

International Security Advisory Board, Report on Arctic Policy, Department of State, september 2016.  
<https://www.state.gov/documents/organization/262585.pdf>

The Russian Navy: A Historic Transition, Office of Naval Intelligence 2015.  
<http://www.oni.navy.mil/Portals/12/Intel%20agencies/russia/Russia%202015print.pdf?ver=2015-12-14-082038-923>

Department of Defense, 2017 Defense Posture, febrúar 2016.  
[https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2017DODPOSTURE\\_FINAL\\_MAR17UpdatePage4\\_WEB.PDF](https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2017DODPOSTURE_FINAL_MAR17UpdatePage4_WEB.PDF)

Russia: Military Power, Defense Intelligence Agency 2017.  
<http://www.dia.mil/Portals/27/Documents/News/Military%20Power%20Publications/Russia%20Military%20Power%20Report%202017.pdf>

Statement - Commander United States Northern Command and North American Aerospace Defense Command, Before the Senate Armed Services Committee, 6. Apríl 2017.  
<http://www.northcom.mil/Portals/28/NC%202017%20Posture%20Statement%20Final.pdf?ver=2017-04-06-110952-160>

EUCOM 2017 Posture Statement, EUCOM 23. Mars 2017.  
<http://www.eucom.mil/mission/eucom-2017-posture-statement>

Expertgruppen for forsvaret af Norge, Et felles løft, Forsvarsdepartementet 2015.  
<https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/fd/dokumenter/et-felles-loft-webversjon.pdf>

US Navy P-8-fly mellomander på Andøya, Aldrimer.no – Sökelys pa Norges Forsvar og Sikkerhet, 20. Nóvember 2017. <https://www.aldrimer.no/us-navy-p-8-fly-mellomlander-pa-andoya/>

Etablerte døgnerberedskap for USA på Andøya, Aldrimer.no – Sökelys pa Norges Forsvar og Sikkerhet, 1. febrúar 2018. <https://www.aldrimer.no/etablerte-dognerberedskap-for-usa-pa-andoya/>

Björn Bjarnason, „Tímamótafrétt um P-3C Orion vélar á Keflavíkurflugvelli - koma að nýju eftir 10 ára fjarvist“, Evrópuvaktin, 11. Desember 2014.  
<http://www.evropuvaktin.is/stjornmalavaktin/34515/>

Viðtöl og upplýsingar frá Friðþóri Eydal, umsjónarmanni öryggis- og varnartengdra verkefna hjá ISAVIA og þar áður til margra ára blaðafulltrúa varnarliðs Bandaríkjanna á Íslandi.

Save the Royal Navy - <http://www.savetheroyalnavy.org/>

The United States Navy Arctic Roadmap for 2014 to 2030, Chief of Naval Operations, Department of the Navy, febrúar 2014.  
[http://www.navy.mil/docs/USN\\_arctic\\_roadmap.pdf](http://www.navy.mil/docs/USN_arctic_roadmap.pdf)

Alexandr Golts, The Russian Navy: To deter the US and to Compete With China, Eurasia Daily Monitor, 1. Ágúst 2017. <https://jamestown.org/program/the-russian-navy-to-deter-the-us-and-to-compete-with-china/>

Dmitry Gorenburg, Russia's Military Modernization Plans: 2018-2027, Policy Memo 495, PONARS Eurasia, nóvember 2017.  
<http://www.ponarseurasia.org/memo/russias-military-modernization-plans-2018-2027> Einnig stuðst við eftir sama höfund, Russian Military Reform: Tracking Developments in the Russian Military. <https://russiamil.wordpress.com/>

„Is Russia's Submarine Force Dying a Slow Death?“, The National Interest, 10. nóvember 2017. <http://nationalinterest.org/blog/the-buzz/russias-submarine-force-dying-slow-death-23141>

„America's P-8 Poseidon Submarine Killer: The Plane North Korea, Russia and China Hate“, The National Interest, 28. Nóvember 2017.  
<http://nationalinterest.org/blog/the-buzz/americas-p-8-poseidon-submarine-killer-the-plane-north-korea-23395>

„RAF Lossiemouth and the P-8: Center of Coalition Maritime Domain Awareness Strike Capability“, Second Line of Defense, 27. Janúar 2017. <http://www.sldinfo.com/raf-lossiemouth-and-the-p-8-center-of-coalition-maritime-domain-awareness-strike-capability/>

Hans M. Kristensen & Robert S. Norris, „Russian nuclear forces 2017“, Bulletin of the Atomic Scientists, 28. Febrúar 2017. [https://fas.org/wp-content/uploads/2014/05/Mar-Apr-Russia\\_FINAL.pdf](https://fas.org/wp-content/uploads/2014/05/Mar-Apr-Russia_FINAL.pdf)

„The Future of Russian Strategic Bombers“, Intersection, 22. Mars 2017. <http://intersectionproject.eu/article/security/future-russian-strategic-bombers>

Maxim Starchak, „Russia’s Tu-160 Strategic Bomber Faces Development Problems“, Eurasia Daily Monitor, 10. apríl 2017 <https://jamestown.org/program/russias-tu-160-strategic-bomber-faces-development-problems/>

Michael Kofman, „The ABCs of Russian Military Power: A Primer for the New Administration“, The National Interest, 2. Febrúar 2017. <http://nationalinterest.org/feature/the-abcs-russian-military-power-primer-the-new-19299>. Einnig stuðst við eftir sama höfund, Russia Military Analysis, A Blog on the Russian Military (<https://russianmilitaryanalysis.wordpress.com/>)

Michael Kofman, „Starving Wolf No Longer: Can Russia Sustain Its Military? (Op-ed)“, the Moscow Times, 6. Febrúar 2018. <https://themoscowtimes.com/articles/starving-wolf-no-longer-can-russia-sustain-its-military-op-ed-60405>

“Russia's Submarine Force Is Back: How Worried Should America Be?”, The National Interest, 5. Júlí 2016. <http://nationalinterest.org/blog/the-buzz/russias-submarine-force-back-how-worried-should-america-be-16858>

Keir Giles, Assessing Russia’s Reorganized and Rearmed Military, Task Force White Paper, Carnegie Endowment for International Peace, 3. maí 2017. <http://carnegieendowment.org/2017/05/03/assessing-russia-s-reorganized-and-rearmed-military-pub-69853>