



<http://www.diva-portal.org>

Postprint

This is the accepted version of a paper published in *Militärhistorisk Tidskrift*. This paper has been peer-reviewed but does not include the final publisher proof-corrections or journal pagination.

Citation for the original published paper (version of record):

Erlandsson, S. (2015)

Bakom allians(frihet)en. Om Sverige, Nederländerna och 1948 års säkerhetspolitiska val.

Militärhistorisk Tidskrift, 1

Access to the published version may require subscription.

N.B. When citing this work, cite the original published paper.

Permanent link to this version:

<http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:uu:diva-283510>

Denna artikel är granskad (*double-blind peer review*) och publicerad i *Militärhistorisk Tidskrift* 2015:1, ss. 19–44. Texten nedan är densamma men observera att layout och sidnummer i denna version inte stämmer överens med den publicerade versionen.

Bakom allians(frihet)en: Om Sverige, Nederländerna och 1948 års säkerhetspolitiska val¹

Susanna Erlandsson

Inledning

Frågan om svenskt Nato-medlemskap debatteras den senaste tiden livligt. Förespråkare hörs hävda att medlemskap är enda sättet att uppnå säkerhet, eller att Nato ger ”mycket pang för pengarna”, som Folkpartiets Allan Widman sa i en radiointervju 2013.² På motståndarsidan hörs argumentet att Nato just ökar riskerna för krig och spär på motsättningar, eller att ett medlemskap skulle äventyra Sveriges självständighet. Varken frågan eller argumenten är nya. Ändå talas det sällan i dagens debatt om vad som ursprungligen låg bakom dem. Hur hamnade Sverige utanför Nato, och varför? Den här artikeln utreder vad som låg bakom de säkerhetspolitiska valen på 1940-talet. Vilka avvägningar var det egentligen som stod centrala för Sveriges regering när möjligheten av en västallians, och därmed frågan om Sverige borde delta i en sådan, 1948 dök upp ur efterkrigstidens kaos? Vilken funktion skulle ett eventuellt medlemskap fylla? Och vilket syfte skulle å andra sidan alliansfrihet tjäna?

¹ Denna artikel bygger i väsentliga delar på forskning som jag gjort inom ramen för mitt avhandlingsarbete, se Erlandsson, Susanna, *Window of Opportunity: Dutch and Swedish Security Ideas and Strategies 1942–1948* (Uppsala 2015). Tack till de två anonyma granskare och den redaktör som kommit med värdefulla synpunkter på en tidigare version av artikeln.

² Sveriges Radio 18 februari 2013, inslaget tillgängligt via SR's hemsida: <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=5442320> (besökt 11 april 2015).

För att bättre förstå vad som var kärnan i vägvalet 1948 kommer den svenska regeringens motiv för alliansfrihet i Sverige att jämföras med den nederländska regeringens motiv för att samma år ge upp alliansfriheten i Nederländerna. Sveriges säkerhetspolitik har tidigare ofta diskuterats i sitt skandinaviska sammanhang och har förtjänstfullt jämförts med till exempel Norges.³ Men Nederländerna hade en ställning som i vissa avseenden var mer lik Sveriges än våra närmaste grannar. Mest iögonfallande är kanske att Nederländerna hade – och har – en likartad ställning i Benelux som Sverige i Skandinavien. Båda har varit förhållandevis mäktiga i sin region och tenderat att framhållas som sina grannars storebror. Sveriges styre inkluderade tidigare Finland och i den senare unionen med Norge hade Stockholm en stark ställning i unionsländernas gemensamma utrikespolitik. Nederländerna har också en historia av skiftande gränser och förbund i regionen och inkluderade fram till 1830-talet Belgien. Båda länderna hade vid andra världskrigets utbrott dock sedan länge lämnat alla territoriella anspråk på grannländer bakom sig och betraktade sig själva (och betraktades av omvärlden) som ”nöjda” nationer; länder som ville behålla territoriellt *status quo*. Sedan 1800-talet hade båda länderna fört en utrikespolitik riktad på att behålla fred och främja handel. 1939 hade de hunnit etablera en tradition av att förklara sig neutrala i konflikter, och gjorde så även då. Båda saknade dock en förankring av neutraliteten i grundlagen, eller i garantier från andra länder. I båda länderna kunde alliansfriheten snarast ses som ett uttryck för en självständighetspolitik – man förbehöll sig rätten att i varje enskilt fall själv bedöma vad som tjänade landet bäst. Både Sverige och Nederländerna var i vissa avseenden mellanstora länder snarare än små – åtminstone tronade de båda på minnen från fornstora dagar, inte minst Nederländerna som fram till 1949 hade ett stort, om än vacklande, kolonialvälde.⁴

Genom att jämföra dessa två länder som alltså hade en likartad alliansfri självständighetspolitik före andra världskriget men gjorde olika val angående Nato-medlemskap, belyser artikeln inte bara detta vägskäl utan även skillnaderna

³ Se till exempel Noreen, Erik, *Brobygge eller blockbildning? De norska och svenska utrikesledningarnas säkerhetspolitiska föreställningar 1945–1948* (Stockholm 1994); Pharo, Helge Ø, ”Scandinavia”, i Reynolds, David (red.), *The Origins of the Cold War in Europe: International perspectives* (New Haven och London 1994); Petersson, Magnus, ”Brödrarnas väl.” *Svensk-norska säkerhetspolitiska relationer 1949–1969* (Stockholm 2003).

⁴ Nederländernas utrikesledning sökte under 1940-talet aktivt främja bilden av sitt land som en mellanstor stat, se Wiebes, Cees och Zeeman, Bert, *Belgium, the Netherlands and Alliances, 1940–1949*, (Diss.Leiden 1993), s. 63, 68, 74–75 och 80. Sveriges utrikesledning gjorde det måhända inte lika medvetet, men i sin indelning av världen i stormakter, sekundära, mellanstora och små stater nämner Robert Keohane även Sverige som ett exempel på en mellanstor stat, se Keohane, Robert O, ”Lilliputians’ Dilemma’s: Small States in International Politics”, *International Organization* 1969, 23 (2), s. 295–297. För en mer utförlig diskussion av likheterna mellan Sverige och Nederländerna och skälen till att jämföra just dem, se Erlandsson (2015), s. 28–31.

mellan allians och alliansfrihet som säkerhetspolitiska val. Artikeln lyfter fram motiven till den säkerhetspolitik som blev kalla krigets och berör kort dess följder. Den ifrågasätter en kalla krigs-historiografi som fokuserat på alliansfrihet respektive Nato-medlemskap som säkerhetspolitikens viktigaste nämnare. Indelningen av små stater i kategorierna allierade och neutrala (eller egentligen alliansfria, när vi talar om den fredstida politiken) dominerar mycket av historieskrivningen om 1900-talets säkerhetspolitik överhuvudtaget. Antagligen har det att göra med vad vi i efterhand vet följde på andra världskriget: ett nästan halvsekel långt kallt krig, vars indelning i öst och väst som motsatta poler kastade en skugga över världen och historieskrivningen. Kalla kriget har färgat skildringar av både svensk och nederländsk säkerhetspolitik efter 1945. Tidigare forskning har i huvudsak beskrivit den i termer av positionen mellan öst och väst med alliansfrihet respektive Nato-medlemskap som viktigaste särdrag. Till och med när den etablerade bilden ifrågasattes efter kalla krigets slut förblev dessa begrepp centrala. Bilden av Sverige som neutralt balanserande mellan supermakterna och Nederländerna som övertygad och lojal Nato-medlem utmanades, men måttstocken som användes för att mäta säkerhetspolitiken förblev densamma. De kritiska frågor som ställdes handlade om hur neutralt Sverige egentligen hade varit, respektive om Nederländerna verkligen varit en så idealtypisk allierad.⁵

Med den här artikeln vill jag bidra till att förflytta fokus till andra frågor genom att jämföra och granska vad som låg bakom valen för neutralitet⁶ och allians innan kalla krigets tolkningsram definitivt hade etablerats. Varken allians eller alliansfrihet var ju självändamål utan medel för att uppnå säkerhet, med målet att skydda både territoriell integritet och politisk självständighet. Artikeln diskuterar varför dessa länder valde olika medel och hur valet förhöll sig till den politiska praktiken. Vilka var egentligen skälen till att Nederländernas regering kom att förordna medlemskap i en allians och Sveriges regering alliansfrihet? Det är den här artikels huvudfråga. Handlade allians(frihet) överhuvudtaget om att (inte) välja sida i konflikten mellan öst och väst? I vilken mån motsvarade regeringarnas olika val i alliansfrågan olika säkerhetspolitiska strategier, olika målsättningar och/eller olika bedömningar av hotbilden? Artikeln tar sin utgångspunkt i de idéer om säkerhet som kom fram i ländernas regeringskretsar och utrikesdepartement

⁵ För en forskningsöversikt om debatten om svenskt västsamarbete se Hugemark-Malmström, Louise: *Garderad neutralitet: Förberedelser för svenskt västsamarbete i krig – en kommenterad forskningsöversikt* (Stockholm 2014). För Nederländernas konflikter med västmakterna/Nato se Wiebes och Zeeman (1993), s. 389–401; Megens, C M, *American Aid to NATO Allies in the 1950s: the Dutch Case* (Amsterdam 1994), s. 101–114.

⁶ Trots att den korrekta benämningen för den fredstida politiken är alliansfrihet i fred syftande till neutralitet i krig (eftersom neutralitet endast kan förklaras i en krigssituation), använder jag här både alliansfrihet och neutralitet när jag talar om Sveriges säkerhetspolitik. Det huvudsakliga skälet är att neutralitet har kommit att användas så allmänt i Sverige även när det talas om landets fredstida politik att det känns konstlat att undvika ordet.

runt andra världskrigets slut och följer deras utveckling under de första efterkrigsåren fram till 1948, då Sveriges neutralitet återupplivades medan Nederländerna anslöt sig till Bryssel-pakten och därmed övergav sin traditionella alliansfrihet. På slutet återknyter jag till min inledning genom att kort ta upp några aspekter av hur valen påverkade ländernas försvarssituation. Fick Nederländerna mycket pang för pengarna? Höll sig Sverige mer självständigt? Har den historiska kunskapen egentligen någon betydelse för dagens debatt?

Andra världskriget och synen på framtida säkerhet

Det kan te sig som en enkel uppgift att besvara frågan varför Nederländerna gick med i Nato och Sverige inte: i motsats till Sverige hade Nederländerna upplevt ockupation under andra världskriget. Ockuperade länder – Nederländerna, men även Norge, Danmark och Belgien – gick med i Nato, medan neutrala länder som Sverige och Schweiz höll sig utanför. Ofta har kalla krigets vägval presenterats som logiska följder av andra världskrigets erfarenheter, en fråga om huruvida neutraliteten varit framgångsrik eller ej.⁷ Motsättningen allierad–neutral har framstått som central för säkerhetspolitikens karaktär. Men tittar man närmare på den svenska och nederländska politiska diskussionen om framtida säkerhet som fördes på regeringsnivå både under och direkt efter andra världskriget så visar det sig att skiljelinjen mellan krigförande och neutrala länder är tämligen otydlig.

Det finns inga tecken på att under andra världskriget neutraliteten sågs som ett reellt långsiktigt skydd i Sverige, eller att den nederländska regeringen ansåg att det var neutraliteten i sig som bar ansvaret för att landet blivit ockuperat. I båda länderna talades om svårigheten för små stater att behålla sin självständighet. Om det fanns en lärdom man dragit av kriget, så var det att stora länder ostraffat kunde bestämma en isolerad småstats öde. Östen Undén, som paradoxalt nog så småningom blev den person som mest av alla kom att förknippas med den svenska neutralitetspolitiken, var en av de största förespråkarna för en säkerhetspolitik baserad på solidaritet istället för neutralitet. Han uttryckte 1944 sin övertygelse att isolerad neutralitet var en ohållbar politik för framtiden och att Sverige borde söka ett försvarssamarbete med de andra nordiska länderna.⁸ Nederländernas utrikesminister Eelco van Kleffens, som ofta ses som den person som hårdast drev att Nederländerna efter kriget borde ingå i en allians och som 1943 offentligt förklarade att nederländsk neutralitet var ”stendöd”, kritiserade samtidigt lika offentligt de stormakter som var hans krigstida allierade och skyllde dem för misstag som de mindre staterna hade fått sota för. Han försvarade landets

⁷ Se till exempel Pharo (1994), s. 217 och 222.

⁸ Kungliga Biblioteket (KB), Östen Undéns samling, L 108 11b, Maskinskrivet PM ”Det nordiska samarbetet”, odaterat men enligt en kommentar i texten skrivet på hösten 1944.

neutralitetspolitik som det enda under omständigheterna möjliga: att göra gemensam sak med ett dåligt rustat Storbritannien och ett kaotiskt Frankrike skulle inte ha gjort saken bättre.⁹

Den senare Nato-medlemmen såg alltså inte neutralitetspolitiken som det huvudsakliga problemet, lika lite som kalla krigets alliansfria utrikesminister såg den som en långsiktig lösning. För båda länderna hade neutralitetsförklaringen varit en nödlösning under ogynnsamma omständigheter. De orsaker till den pågående katastrofen som nämndes var istället att det internationella samarbetet under Nationernas Förbund hade misslyckats, nedrustningen, bristen på effektiv kontroll av internationella avtal och det ojämlika förhållandet mellan stormakter och småstater. Faran av isolering betonades, men allians som sådan var inte heller en lösning på problemet. Vad man behövde var ett nytt system av kollektiv säkerhet, ett som verkligen fungerade, utan att hota de små staternas självständighet.¹⁰

Kriget hade visat hur sårbara små stater var om en stormakt beslöt sig för att angripa. Det hade också visat att en internationell säkerhetsorganisation som Nationernas Förbund var värdelös om den inte hade makten eller viljan att ingripa. Detta innebar ett dilemma: hur kunde de mindre staterna uppnå ett mer effektivt internationellt samarbete utan att ge all makt till de redan mäktiga? Protokoll och andra dokument från båda ländernas regeringar och utrikesdepartement vittnar om att lösningen i båda länderna uppfattades som ett decentraliserat system för kollektiv säkerhet som byggde på samarbete mellan grupper av likasinnade stater. För Sveriges del låg fokus på samarbete med de nordiska grannländerna, inom ramen för en övergripande organisation för kollektiv säkerhet. Den nederländska utrikesministern såg framför sig ett samarbete mellan länderna runt Atlanten, även det som del i ett världsomspännande samarbete. Tidigare forskning har fokuserat mycket på det specifika i varje lands planer, och placerat initiativen i den senare neutralitetens eller alliansens kontext.¹¹ Men jämför man dokumenten så hittar man en röd tråd som är densamma i båda länderna: man utgick från att små stater i framtiden inte skulle kunna klara sig själva utan måste samarbeta för att försvara sin självständighet. Genom att organisera det internationella samar-

⁹ van Kleffens, E N, "Great and Small Nations: Shares in Shaping of Policy" och "Small Nations", *The London Times* 25 resp. 27 mars 1943.

¹⁰ Erlandsson (2015), s. 82–93.

¹¹ För till exempel presentationen av det svenska initiativet till ett skandinaviskt försvarsförbund som ett sätt att rädda neutraliteten se Aalders, Gerard, "The Failure of the Scandinavian Defence Union, 1948–1949", *Scandinavian Journal of History* 15:1-2, 1990, s. 131–133; Möller, Yngve, "Östen Undéns utrikespolitik", i Huldt, Bo och Misgeld, Klaus (red.), *Socialdemokratien och svensk utrikespolitik: Från Branting till Palme* (Stockholm 1990), s. 67. För Nederländernas del hör Herman Schaper till dem som har tolkat de nederländska planerna som en önskan att delta i en militärallians snarare än en strävan efter kollektiv säkerhet, Schaper, Herman A, "Het Nederlandse veiligheidsbeleid, 1945–1950" i van Sas, NCF (red.), *De kracht van Nederland. Internationale positie en buitenlandse beleid* (Haarlem 1991), s. 151–152.

betet via regionala grupper skulle den egna försvarsförmågan kunna ökas utan att självständigheten – den egna identiteten om man så vill – hotades. Att Sveriges regering fokuserade på Norden medan Nederländernas var mer intresserade av samarbete med Belgien, Luxemburg, England, USA och Norge hade att göra med vilka länder som fanns närmast till hands och sågs som likasinnade. Det förändrar inte den gemensamma principen: samarbete med likasinnade länder som ett led i skapandet av universell kollektiv säkerhet.

Att neutraliteten ändå nämndes och försvarades mer i Sverige än i Nederländerna var en logisk följd av den position man praktiskt sett befann sig i – neutralitet för Sveriges del och en krigstida allians för Nederländerna. När man läser offentliga uttalanden bör man ha i åtanke att det hade varit svårt att alltför öppet inta en position som stod i strid med den roll man för närvarande hade och ville att andra länder skulle lita på. Men ser man närmare på svenska uttalanden som förespråkade neutralitet märker man att de ofta samtidigt gav uttryck för andra övertygelser. I ett tal av försvarsminister Sköld 1943 till exempel, där han sa sig tro att Sveriges utrikespolitik måste förbli välvillig men väpnad neutralitet för den närmaste framtiden, så förordade han samtidigt nordiskt militärt samarbete som ett sätt att bevara svenskt politiskt oberoende och självbestämmanderätt. Han argumenterade för den avskräckande effekten som skulle ligga i vetskapen att ett anfall på en nordisk stat betydde ett anfall på dem alla. Liksom Östen Undén avfärdade han alltså isolerad neutralitet. Han ansåg det osannolikt att Sverige än en gång skulle lyckas hålla sig utanför ett framtida krig om ett annat nordiskt land blev anfallet, men vad mera var, han argumenterade för att det inte var önskvärt. Även om Sverige ännu en gång skulle undvika att dras in i direkta krigshandlingar så skulle landet förlora sin självständighet om ett annat nordiskt land blev ockuperat, resonerade han.¹² Till och med utrikesminister Christian Günthers tal den 4 maj 1945, ett försvar för neutralitetspolitiken, innehåller en hänvisning till att ett nordiskt (neutralt) försvarsförbund skulle kunna vara av stor praktisk nytta.¹³ Det är naturligtvis möjligt att sådana uttalanden delvis var försök att blidka en opinion som var kritisk till Sveriges agerande under kriget, både i Sverige och i de nordiska grannländerna. Ändå är det anmärkningsvärt att alla tre – Undén, Sköld och Günther – talade om neutralitet som förenlig med en politik som skulle medföra en plikt för Sverige att gå med i ett krig utan att själv ha blivit anfallet, vilket med alla befintliga definitioner betyder deltagande i en allians. Skillnaden stod med andra ord inte mellan neutralitet och allians i någon objektiv

¹² Tal av försvarsminister Per Edvin Sköld på en socialdemokratisk partikonferens 28 mars 1943, återgivet i *Svensk utrikespolitik under andra världskriget* (Stockholm 1946), s. 506–509.

¹³ Tal av utrikesminister Christian Günther 4 maj 1945, återgivet i *Svensk utrikespolitik under andra världskriget* (Stockholm 1946), s. 637–639.

bemärkelse utan mellan defensivt samarbete med ”brödrafolken” och deltagande i en stormaktspakt.

På liknande vis var de nederländska krigstida idéerna om framtida samarbete tydligt skilda från vad man uppfattade som de traditionella maktbalanskonstellationer som hade lett fram till första (och i förlängningen andra) världskriget. Utrikesminister van Kleffens’ idé om en sammanslutning av länder runt Atlanten har ofta presenterats som en föregångare till Nato,¹⁴ men när van Kleffens presenterade sin vision om regionalt samarbete – en idé han delvis övertagit från sin norska kollega Trygve Lie – så föreställde han sig i själva verket att Nederländerna med sina koloniala intressen skulle ansluta sig till flera regionala grupper, varav en centrerad runt Atlanten. De regionala pakterna skulle bygga på gemensamma intressen. Sammanslutningar av likasinnade stater skulle underlätta samarbete och göra det möjligt att garantera säkerheten i ett visst område. Regeringen slöt för övrigt inte enhälligt upp bakom van Kleffens idé, just på grund av misstänksamheten mot traditionella allianser. Flera regeringsmedlemmar påpekade faran att världen skulle delas upp i fientliga stormaktsblock, men van Kleffens hade svar på tal: Atlantpakten skulle bara vara en av flera regionala pakter av icke-aggressiva stater som tillsammans skulle forma ett världsomspännande kollektivt säkerhetssystem. Länder skulle delta i alla grupper där de hade intressen, vilket betydde att Storbritannien och USA skulle delta i alla grupper – en garanti för att grupperna inte skulle vända sig mot varandra. Nederländerna skulle delta i tre grupper, med tanke på kolonierna i Sydostasien och Västindien. van Kleffens framhöll också vikten för Nederländerna av att behålla goda relationer med Sovjetunionen, som skulle ha en viktig roll i systemet: bevakandet av Tysklands östra gräns.¹⁵ Han argumenterade för att det var viktigt att Nederländerna tog initiativ i frågan och påverkade stormakterna att ta itu med en bättre världsordning.¹⁶

Önskan om att skapa en regional pakt, som fanns i båda länderna, ska alltså varken förväxlas med en önskan att delta i en militärallians i traditionell

¹⁴ Den nederländska Wikipediasidan om Eelco van Kleffens hävdar att van Kleffens 1943 ”argumenterade för att upprätta en Atlantpaksorganisation, det senare Nato.” (Min översättning av “pleitte voor het oprichten van een Atlantisch bondgenootschap, de latere NAVO.”) http://nl.wikipedia.org/wiki/Eelco_van_Kleffens (sidan besökt 5 juni 2015). Wiebes och Zeeman behandlar van Kleffens planer under rubriken ”Atlanticism avant-la-lettre”, Wiebes och Zeeman (1993), s. 60.

¹⁵ Nationaal Archief, Ministerraad (Statsråd), 2.02.05.02, inv. nr 246: Nederländska statsrådsprotokoll 31 mars och 8 april 1942; ”The foreign policy of the Netherlands. Text of a broadcast by Eelco N van Kleffens, Netherlands Foreign Minister, pronounced via Radio Orange, London, on December 28, 1943, and directed to occupied Holland”, s. 5–7. Texten tillgänglig via Open Source, internetarkivet, <https://archive.org/details/TheForeignPolicyOfTheNetherlands>

¹⁶ Nationaal Archief, Ministerraad (Statsråd), 2.02.05.02, inv. nr 246: Nederländskt statsrådsprotokoll 8 april 1942.

bemärkelse, eller som ett försök att rädda neutraliteten. Den bör istället förstås som ett försök att förverkliga ett fungerande internationellt samarbete utan att ge upp all suveränitet, ett steg mot att skapa ett nytt system för kollektiv säkerhet som, i motsats till Nationernas Förbund, skulle vara praktiskt genomförbart och effektivt utan att styras enbart av de största länderna. Genom att dela in hela världen i grupper med gemensamma intresseområden som i sin tur skulle samarbeta skulle det nya internationella säkerhetssystemet kunna främja världsfreden utan att den egna identiteten och regionala intressen blev lidande.

Idéer om att Nationernas Förbund skulle fungera bättre om organisationen decentraliserades fanns redan på 1920-talet, men var då kontroversiella.¹⁷ Under andra världskriget fick liknande tankegångar mer allmän spridning. I nederländska arkiv från krigsåren återfinns ett PM från 1943 som verkar ha spridits till många länder. I det skrev USA:s sändebud till Heliga Stolen, Myron Taylor, att den enda plan som han ansåg hade chans att vända trenden mot civilisationens undergång – ”the current drift toward suicidal doom of civilization” – var idén om en organisering av världen i intressesfärer grundade på ekonomiska istället för nationalistiska avvägningar. Alla länder skulle inkluderas i den här indelningen i större sfärer.¹⁸ Även på utrikesdepartementet i Sverige samlades utländska dokument som uttryckte liknande idéer. Bland annat återfinns där en amerikansk sammanställning av ”Post-war Programs of Europe’s Underground” från 1943 där en av de idéer som presenterades var att små stater måste slå sig ihop i block för att kunna existera i frihet vid sidan av de ”stora fyra” (USA, Sovjetunionen, Storbritannien och Kina). Det var en tanke som Winston Churchill och *The London Times* hade framfört och som även *Vrij Nederland* (Fria Nederländerna), en nederländsk Londonbaserad motståndstidning, publicerat.¹⁹ Mycket tyder på att man i Sverige utgick från att denna utveckling skulle göra isolering omöjlig. ”Ett rikt, högindustriellt och på internationell arbetsfördelning inställt land som Sverige kommer att ha mindre möjligheter än någonsin att stå utanför den världsordning, som just nu i det andra världskrigets slutfas förberedes”, skrev Alva Myrdal 1944. Neutraliteten hade varit ett tillfälligt nödtvång och det fanns inga förutsättningar för svensk efterkrigsisolationism, fortsatte hon. Oavsett hur världen exakt skulle komma att organiseras var internationaliseringen oundviklig. Sverige skulle bli inlemmat i den nya ordningen med eller utan egen medverkan.²⁰

Även i FN-debatten i riksdagen ett par år senare återfinns formuleringar som tyder på samma förväntan. I det uttalande av överbefälhavaren Helge Jung som

¹⁷ Richard, Anne-Isabelle, ”Competition and Complementarity: Civil Society Networks and the Question of Decentralizing the League of Nations”, *Journal of Global History* 7 2012, s. 233–256.

¹⁸ Nationaal Archief, E.N. van Kleffens arkiv, 2.05.86, inv nr 212: PM om Tyskland av Myron Taylor 13 januari 1943.

¹⁹ Riksarkivet, UD 1920 års dossiersystem, HP 22 vol. 1166.

²⁰ Myrdal, Alva, *Efterkrigsplanering* (Stockholm 1944), s. 3–6.

medföljde regeringens proposition anmärkte han att nackdelarna med FN ur en militärpolitisk synpunkt skulle vara mindre för en medlem än för den som ställde sig utanför organisationen. Riskerna som FN medförde för Sverige, ansåg Jung, uppstod inte i och med Sveriges medlemskap utan i och med att organisationen överhuvudtaget hade skapats och att principer för upprätthållandet av fred och säkerhet etablerats. De olägenheter han såg att ett medlemskap skulle innebära borde därför inte hindra Sverige från att gå med: Sverige skulle åtminstone som medlem kunna påverka formen av de förpliktelser landet skulle bli ålagt.²¹ Antagandet att Sverige i vilket fall som helst skulle bli underordnat FN:s mandat härstammade troligen från en formulering i artikel 2 i FN-stadgans första kapitel:

Organisationen skall sörja för, att stater, som ej äro medlemmar av Förenta Nationerna, handla i överensstämmelse med dessa grundsatser, i den mån detta kräves för upprätthållande av internationell fred och säkerhet.²²

Flera riksdagsledamoter upprepade liknande resonemang.²³ Sverige skulle tvingas följa den nya världsordningen med eller utan egen medverkan och kunde därför hellre delta och ha något inflytande över utvecklingen.

Vid andra världskrigets slut var den grundläggande synen på säkerhet och förväntningarna på efterkrigsordningen likartade i Sverige och Nederländerna, trots de olika krigserfarenheterna. Båda utgick från att det egna landet hur som helst måste delta i ett nytt världssystem och båda såg regionalt samarbete som lösningen för att behålla så stort handlingsutrymme som möjligt.

Den kollektiva säkerheten efter kriget

Som vi vet skapades aldrig något kollektivt säkerhetssystem baserat på regionala pakter. Istället upprättade de segrande stormakterna en centraliserad säkerhetsorganisation som kom att bära samma namn som de allierade gick under: förenade nationerna, eller, som det kom att översättas i Sverige, Förenta Nationerna.²⁴ Medan frågan om deltagande i Nationernas Förbund efter första världskriget hade väckt stor diskussion i både Sverige och Nederländerna, fanns det få som ifrågasatte att länderna skulle gå med i FN. Samtidigt var entusiasmen för den nya

²¹ Kungl. Maj:ts proposition nr 196, 1946, s. 10.

²² Förenta Nationernas stadga, kapitel 1, artikel 2, punkt 6.

²³ Till exempel Erik Fast (socialdemokrat) och Martin Skoglund (Högern) i Andra Kammaren och Rickard Sandler (socialdemokrat) och Georg Andrén (Högern) i debatten i Första Kammaren 27 juni 1946. AK, nr 29, 1946, s. 14 och 20; FK, nr 28, 1946, s. 23 och 28.

²⁴ De allierade kallades under kriget "the united nations"/"the United Nations". Den nederländska benämningen var för både de allierade och FN "de vereenigde naties"/"de Vereenigde Naties". För en diskussion om betydelsen av den svenska skillnaden i översättning mellan "de förenade nationerna" för de allierade och "Förenta Nationerna" för FN, se Erlandsson (2015), s. 116–117.

säkerhetsorganisationen påtagligt sval i båda länderna. I Nederländerna tenderar tidigare forskning att tolka detta som att den nederländska utrikesledningen såg mer säkerhetspolitisk nytta i en allians än i en organisation för kollektiv säkerhet.²⁵ Motsättningen mellan regionala pakter och kollektiv säkerhet är dock en efterkonstruktion som missar att de ursprungliga förslagen för regionala pakter var tänkta som just ett system för kollektiv säkerhet. Den nederländska regeringen var inte ute efter en traditionell allians. Då möjligheten att komplementera säkerheten med regionala pakter föreslogs i riksdagsdebatten om FN, gjorde regeringen klart att man inte hade något emot regionala sammanslutningar för att främja freden och säkerheten men att man endast var beredd att överväga sådana pakter om de ingick i en övergripande organisation som kunde förhindra konflikter mellan de olika grupperna.²⁶

I ljuset av kalla krigets blockbildning är det lätt att se FN som en fundamentalt annorlunda organisation än den västallians som skapades 1949, Nato. Men i de planer som diskuterades 1945 var den här skillnaden inte lika tydlig. Den nederländska regeringen talade positivt om att delta i en regional pakt som inkluderade USA och andra atlantländer, samtidigt som den klart och tydligt varnade för faran med blockbildning. Faktum är att det inte är särskilt lätt att skilja på vad som sågs som en allians respektive en organisation för kollektiv säkerhet under den här tiden. Ser man på den svenska riksdagsdebatten om FN är det även för Sveriges del klart att det inte fanns någon tydlig skiljelinje mellan att delta i en organisation för kollektiv säkerhet och att delta i en militärallians.²⁷ Medan Sveriges utrikesminister Östen Undén i sin inledning till riksdagsdebatten om FN den 27 juni 1946 framhöll den nya organisationens strävan efter världsfred och det faktum att den var öppen för alla fredälskande länder, påpekade han även att FN uppstått som ”en direkt fortsättning av alliansen mot axelmakterna”. Han prisade segrarmakterna för att de tidigt planerat en bred säkerhetsorganisation som hölls separat från fredsfördragen, men konstaterade också att ”Förenta Nationernas ursprungliga karaktär av en allians mellan de under kriget förbundna staterna framträder [...] i flera hänseenden.”²⁸

Även tolkningen av det nya förbundets betydelse för den egna säkerhetspolitiken var ambivalent. Att medlemskap innebar förpliktelser som var oförenliga med neutralitet konstaterades lika tydligt i Sverige som i Nederländerna. I båda

²⁵ Se till exempel Schaper (1991), s 151–152.

²⁶ Handlingen van de Eerste en de Tweede Kamer 1945, Kamerstukken II, 8, nr 8, s. 50.

²⁷ Om något betonades de militära aspekterna av ett deltagande i FN mer i Sverige än i Nederländerna, se Erlandsson (2015), s. 134 och hela kapitel 4 för en mer utförlig redogörelse av FN-debatten.

²⁸ Andra Kammaren nr 29, 27 juni 1946, s. 3–4. Undén höll samma tal i Första Kammaren, med enstaka mindre skillnader i exakt formulering, se Första Kammaren nr 28, 27 juni 1946, s. 11–12.

länderna tonades vikten av detta dock ner med anmärkningen att valet att ersätta neutralitetspolitik med solidaritetspolitik redan hade gjorts efter första världskriget, med inträdet i Nationernas Förbund. I båda länderna saknades också tilltro till att medlemskapet i FN skulle räcka för att trygga den egna säkerheten. I Sverige framhölls att man på grund av vetorätten skulle kunna falla tillbaka på neutraliteten om organisationen skulle misslyckas och ett stormaktskrig skulle bryta ut. I Nederländerna konstaterade utrikesministern lite mer vagt att tiden för neutralitet ”i den gamla bemärkelsen” i alla fall var över.²⁹ I båda länderna nämndes som en fördel att det var tillåtet att komplettera säkerheten med regionala pakter under FN:s paraply, i Sverige med fokus på möjligheten att koordinera ett självförsvar med grannländerna.³⁰

Att FN-medlemskap sågs som otillräckligt för landets säkerhet betydde inte att organisationen inte sågs som nödvändig; tvärtom. Även om Förenta Nationerna hade brister så var allt bättre än inget. Samarbete framställdes som ett absolut villkor för fred, särskilt samarbete mellan stormakterna. Man måste göra allt man kunde för att stödja och försöka förbättra den nya säkerhetsorganisationen så att den blev arbetsduglig. ”Därpå beror”, skrev den svenska regeringen i sin FN-proposition, ”icke minst mot bakgrund av de nyaste krigstekniska uppfinningarna, vår civilisations framtid.” Den nederländska regeringen använde ett liknande ödesmättat språk i sin FN-proposition. Inte minst med tanke på atombomben, skrev den, var det dags för mänskligheten att välja: samarbete eller undergång.³¹

Efter andra världskrigets slut var alltså målet för både den svenska och den nederländska regeringen att främja detta livsnödvändiga samarbete. Problemet var förstås att även om uppfattningen att samarbete var nödvändigt var mycket utbredd, så fanns det olika idéer om hur detta samarbete skulle se ut. Som redan framkommit konkurrerade idéer om universellt samarbete med tanken att samarbete i första hand borde ske mellan likasinnade stater, även om detta samarbete också sågs som ett led i ett världsomspännande nätverk. För de mindre staterna var det dessutom livsviktigt att samarbetet var reglerat av internationella bestämmelser som erkände de svagares existensberättigande. I artikel 1 i första kapitlet i FN:s stadga, som handlar om att upprätthålla internationell fred och säkerhet, fanns först skrivningen att man skulle lösa internationella tvister eller situationer som kunde leda till fredsbrott ”genom fredliga medel”. Under San Francisco-konferensen kompletterades meningen, bland annat på den nederländska delegationens insisterande, med ”och i överensstämmelse med

²⁹ Kamerverslagen II 1945, 30 oktober 1945, s. 141.

³⁰ Erlandsson, Susanna, ”Samarbete eller undergång: Synen på säkerhet i Sverige och Nederländerna efter andra världskriget”, i Ericsson, Peter, Thisner, Fredrik, Winton, Patrik och Åkerlund, Andreas (red.), *Allt på ett bräde: Stat, ekonomi och bondeoffer: En vänbok till Jan Lindgren* (Uppsala 2013), s. 411–413.

³¹ Kungl. Maj:ts proposition nr 196, 1946, s. 14; Kamerstukken II 1945, 3, nr 3, s. 27.

rättvisans och den internationella rättens principer”. Att stormakterna bara några år tidigare hade offrat Tjeckoslovakien på fredens altare gav särskilt små stater anledning att vara på sin vakt mot formuleringar som talade om att bevara freden till varje pris.³²

I strävan efter ett gott samarbete för säkerhet fanns för de mindre staterna ständigt också en strävan efter en starkare ställning gentemot stormakterna. Att uppnå säkerhet handlade inte bara om att säkra försvaret av landets territorium; det handlade också om att bevara självbestämmanderätten. Det gällde alltså att hitta en samarbetsform som i största möjliga mån säkrade det förra utan att alltför mycket hota den senare. Som nämnts fick idén om regional kollektiv säkerhet ge vika för en universell organisation, men båda utrikesledningarna fortsatte att sträva efter ökat regionalt samarbete, samtidigt som de förde en politik inriktad på att främja samarbete mellan stormakterna – en så kallad brobyggarpolitik – och betonade vikten av universell solidaritet. Benelux-samarbetet hade etablerats redan under kriget och de skandinaviska länderna samordnade också sina krav och förslag i olika internationella sammanhang för att öka sitt inflytande. Intressant nog uppvisade också strategierna som regeringarna använde för att hävda sig gentemot mäktigare länders regeringar vissa likheter oavsett om de var riktade mot stormakter som uppfattades som i grunden vänligt eller fientligt sinnade. Det finns till exempel likheter mellan hur den svenska regeringen hanterade krav från Tyskland under kriget och hur den nederländska regeringen reagerade på påtryckningar från USA. I båda fallen föregrep man förväntade krav och kunde på så sätt presentera anpassningar som självständiga beslut och behålla tolkningsföreträde. En annan taktik var att hänvisa till de fördelar ett vänskapligt förhållande hade för den mäktigare och visa välvilja samtidigt som man var tydlig med var gränsen för kompromisser gick och antydde en orubblighet som skulle kunna bli besvärlig för motparten vid ett ogynnsamt bemötande. Det var i det här sammanhanget av stor vikt att motparten inte misstrodde sådana försäkringar och förtäckta hot, vilket betydde att det var viktigt att uppvisa en stabil och pålitlig utrikespolitik med enighet över partigränserna – oavsett om enigheten gällde positionen som neutral eller som allierad. Förmågan att presentera en tydlig och trovärdig bild av vad andra länder kunde vänta sig var en viktig tillgång både för det under krigstiden neutrala Sverige och för Nederländerna som en av de allierade.³³

³² Det nederländska argumentet för att inte bara tala om att bevara freden utan om att bevara freden i enlighet med folkrättens principer återfinns i en pamflett som trycktes och spreds till deltagarna i San Francisco-konferensen: “Suggestions presented by the Netherlands Government concerning the Proposals for the Maintenance of Peace and Security agreed on at the Four Powers Conference of Dumbarton Oaks as published on October 9, 1944”, januari 1945, s. 7. Nationaal Archief, E N van Kleffens arkiv, 2.05.86, inv nr 249.

³³ Erlandsson (2015), s. 47–67, 76–79 och 142–149.

Positionen som neutral eller allierad bestämde med andra ord inte alla aspekter av säkerhetspolitiken, vare sig under andra världskriget eller därefter. När det gäller oron för ett nytt krig gick skiljelinjen inte heller, som man kanske hade kunnat vänta sig, mellan länder som blivit ockuperade och de som inte hade en sådan direkt erfarenhet av krigets fasor. Faktum är att båda ländernas regeringar efter kriget verkar ha varit mer oroad över ekonomisk instabilitet än över ett potentiellt krigsutbrott mellan stormakterna. Regeringsmedlemmar och diplomater från Sverige och Nederländerna reagerade på samma sätt inför de ökade spänningarna mellan öst och väst och den tilltagande rädslan för krig. Flera dokument från båda ländernas utrikesdepartement vittnar om att kanadensarnas eller norrmännens panik sågs som överdrivna, att amerikanska spekulationer om ett snart krigsutbrott betraktades som orealistiska och att rysskräcken sågs som kontraproduktiv.³⁴ I november 1947 rapporterade Sveriges ambassadör i Nederländerna, Joen Lagerberg, till Undén att nederländska tjänstemän inte trodde att Sovjetunionen ville ha krig. Ett par månader senare skrev han till utrikesrådet Sven Grafström att pessimism angående krigsfaran inte var något nederländskt drag och att Tony Lovink, Nederländernas förra ambassadör till Sovjetunionen, kritiserade Västeuropas ”mottaglighet för ryskt panik-såningsarbete”, vilket Lovink ansåg bara befordrade ”den ryska bluffpolitiken”. Enligt Lagerberg gjorde nederländarna samma bedömning angående krigsriskerna som svenskarna.³⁵

1948 års säkerhetspolitiska val

Det verkar med andra ord varken ha varit erfarenheten av ockupation eller en större krigsskräck än i Sverige som låg bakom att Nederländerna gick med i Nato. Det ser inte heller ut som om Sveriges beslut att åter förklara sig alliansfritt hade att göra med någon överdriven tilltro till neutraliteten eller ett mindre stort behov av att samarbeta med likasinnade än i Nederländerna. Så om Sverige och Nederländerna nu hade så likartad syn på både samarbetets önskvärda karaktär och risken för krig, varför gjorde de då 1948 olika vägval angående alliansfriheten?

I nederländsk forskning råder en närmast total enighet om att det var deltagandet i Marshallplanen som, efter en period av tvekan, tydligt placerade Nederländerna i västblocket och oundvikligen ledde till Nato-medlemskap.³⁶ Men

³⁴ Erlandsson (2015), s. 147–149 och 187–188.

³⁵ Riksarkivet, UD 1920 års dossiersystem, HP01 Cn: Lagerberg till Undén 10 november 1947; Lagerberg till Grafström 15 januari 1948.

³⁶ van der Eng, Pierre, *De Marshall-hulp: Een perspectief voor Nederland 1947–1953* (Houten 1987), s. 58; Kersten, A E, “Nederland en de buitenlandse politiek na 1945”, i Boogman, J et al. (red.), *Geschiedenis van het moderne Nederland: Politieke, economische en sociale ontwikkelingen* (Houten 1988), s. 613; Witte, Toby, *Een verre vijand komt naderbij: De diplomatieke betrekkingen van Nederland met de Sovjetunie, 1942–1953* (Kampen 1990), s. 66; Schaper (1991), s. 162; Wiebes, Cees och Zeeman,

Sverige deltog också i Marshallhjälpen, utan att gå med i Nato. Den svenska tendensen att betona att deltagandet var ett ekonomiskt och inte ett politiskt beslut var inte heller unikt: även den nederländska regeringen betonade Marshallplanens ekonomiska karaktär och hävdade att deltagandet inte innebar ett politiskt ställningstagande i öst-väst konflikten.³⁷ Samtidigt hade det ekonomiska samarbetet naturligtvis politiska implikationer, för båda länderna. Att Sverige i själva verket liksom Nederländerna anpassade sig till en *Pax Americana* har till exempel Birgit Karlsson visat i sin bok om Sveriges handel med öststaterna. Även om inga formella avtal undertecknades gjorde den svenska regeringen (självständiga) avsiktsförklaringar angående säkerhet och embargopolitik på ett sätt som tillfredsställde amerikanska önskemål.³⁸ Det finns goda skäl att hävda att båda länderna i och med deltagandet i Marshallplanen åtminstone *de facto* förankrades i det USA-ledda västblockets inflytelsesfär. Men trots det så valde Östen Undén efter den brittiska utrikesministern Ernest Bevin så kallade *Western Union*-tal den 22 januari 1948 att göra ett officiellt uttalande som betonade att Sverige förbehöll sig rätten att förklara sig neutralt om FN skulle misslyckas med att upprätthålla freden. Han beklagade att stater som inte var likasinnade hade misslyckats med att samarbeta i FN.³⁹

I det här sammanhanget vill jag påminna om att samarbete mellan likasinnade stater även stod på Sveriges agenda. Undéns tal visar en intressant ambivalens: medan han å ena sidan talade sig varm för att alla länder måste vara beredda att samarbeta oavsett om de var likasinnade, så framhöll han också hur intimt det nordiska samarbetet var och framhöll Norden som något av ett gott exempel för en *Western Union*. Undén presenterade å ena sidan ett Sverige som redan på många sätt med sina nordiska grannländer hade uppnått den ”spiritual union” Bevin förespråkade – och framhöll en sådan andlig gemenskap alltså som något positivt. Å andra sidan predikade han vikten av universellt samarbete och lyfte fram Sverige som ett föredömligt objektivt land som samarbetade även med de länder som inte var likasinnade.⁴⁰

Ambivalensen går att förklara med att solidariteten med likasinnade ursprungligen inte sågs som något som stod i motsats till universell solidaritet, utan var ett led för att uppnå den. För Undén var nära nordiskt samarbete fortfarande ett led i

Bert: “Small States among Big Powers: Benelux”, i David Reynolds (red.), *The Origins of the Cold War in Europe: International perspectives* (New Haven och London 1994), s. 178; Wielenga, Friso, *Nederland in de twintigste eeuw* (Amsterdam 2009), s. 223; van Alstein, Maarten, “Nederland en België en de nieuwe wereldorde, 1945–1949”, i Hellema, Duco, Coolsaet, Rik och Stol, Bart (red.), *Nederland-België: De Belgisch-Nederlandse betrekkingen vanaf 1940* (Amsterdam 2011), s. 41.

³⁷ Erlandsson (2015), s. 196–201.

³⁸ Karlsson, Birgit, *Handelspolitik eller politisk handling: Sveriges handel med öststaterna 1946–1952* (Göteborg 1992).

³⁹ Undén, Östen, *Sveriges utrikespolitik: Tal i Riksdagen den 4 februari 1948* (Stockholm 1948).

⁴⁰ Undén (1948).

den universella solidariteten, medan han tydligen såg en *Western Union* som ett hot mot den. Att det skulle vara någon fundamental skillnad mellan det nordiska samarbetet och det samarbete Bevin talade om var dock långtifrån självklart. Baserat på brittiska politiska dokument om de nordiska länderna från den här tiden vittnar den engelska tidigare diplomaten Alyson Bailes till exempel om att London länge höll fast vid idén om ett system av separata men länkade försvarspakter som inkluderade de nordiska länderna, Brysselpaktsgruppen och USA.⁴¹ Det är, återigen, inte lätt att dra gränsen mellan organisationer för kollektivt självförsvar som ett (sub)system av kollektiv säkerhet å ena sidan och allianser å den andra. Det är talande att inledningen till Nato-fördraget, som undertecknades 4 april 1949, betonar lojaliteten mot FN och talar om fördragets syfte som kollektivt försvar för att främja fred och säkerhet. Ordet allians nämns inte:

The Parties to this Treaty reaffirm their faith in the purposes and principles of the Charter of the United Nations and their desire to live in peace with all peoples and all governments. They are determined to safeguard the freedom, common heritage and civilisation of their peoples, founded on the principles of democracy, individual liberty and the rule of law. They seek to promote stability and well-being in the North Atlantic area. They are resolved to unite their efforts for collective defence and for the preservation of peace and security.⁴²

Samtidigt syns solidariteten med likasinnade länder tydligt i texten: deltagarna vill leva i fred med alla, men är fast beslutna att försvara sitt gemensamma arv och sina folks civilisation med värden som demokrati, rättsstatsprincipen och individens frihet.

En av de viktigaste nycklarna till att förstå Sveriges och Nederländernas olika säkerhetspolitiska val 1948 ligger som jag ser det just här. Samarbete mellan likasinnade stod till en början inte i motsats till universell solidaritet. När mot-sättningarna mellan öst och väst trappades upp kom dock den särskilda solidariteten med vissa länder att få olika implikationer i Sverige och Nederländerna. Sveriges region, de länder som sågs som närmast besläktade och mest likasinnade, Norge, Finland och Danmark, gränsade direkt till lands eller sjöss till Sovjetunionen. Särskilt Finland hade en position som gjorde ett nordiskt samarbete knutet till en västallians otänkbart. Samtidigt hade framför allt Norges regering, som varit i exil i London under kriget, byggt band västerut. Den svenska önskan om regionalt samarbete kom därmed fortsatt att ligga i linje med en politik som betonade den universella solidariteten och neutralitet i konflikten mellan öst

⁴¹ Bailes, Alyson J K, "The Nordic Countries from War to Cold War – and Today", *Scandinavian Journal of History* 37:2, 2012, s. 160.

⁴² Ingressen till *The North Atlantic Treaty*, Washington D.C. 4 april 1949. Texten återfinns på Natos hemsida, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm (besökt 14 juni 2015).

och väst. Det motivet fanns redan när Undén höll sitt tal den 4 februari 1948. Det blev än starkare när Finland två månader senare ingick en vänskapspakt med Sovjetunionen.

Att den svenska regeringen kort därefter tog initiativet till ett skandinaviskt försvarsförbund ligger helt i linje med bilden att regeringen med sin politik ville främja nordiskt samarbete. Norge lutade västerut samtidigt som Finland bands österut. Ett skandinaviskt försvarsförbund var ett försök att hindra Nordens splittring. Här skiljer sig min syn från de som menar att initiativet till ett skandinaviskt försvarsförbund var ett desperat försök att rädda neutraliteten, som vid den här tiden kritiserades både inrikes och av USA.⁴³ Medan jag håller med om att initiativet hade drag av desperation, så menar jag att dess mål faktiskt var att rädda det nordiska samarbetet. För att inte utesluta ett framtida samarbete med Finland var det dock helt avgörande för Sverige att förbundet med Norge och Danmark var neutralt. Norge ville däremot ha band till en västallians. När förhandlingarna bröt ihop återstod inget annat alternativ för den svenska regeringen än isolerad alliansfrihet. Neutraliteten var inte förstahandsvalet eller målet. Den var ett sätt att försöka rädda samarbetet med likasinnade länder, framför allt i den omedelbara regionen.⁴⁴

För Nederländerna var det regionala läget ett helt annat. Nederländernas region gränsade till Tyskland. Förutom de fortsatta striderna i Indonesien var förhållandet till Tyskland utan tvivel Nederländernas mest akuta utrikespolitiska problem direkt efter andra världskriget. Det fanns ett behov av att oskadliggöra landet men ett ännu större behov av att Tysklands kol- och stålproduktion kom igång och att landet åter blev en ekonomisk samarbetspartner och exportmarknad för Nederländerna. Västsamarbetet gav Nederländerna möjlighet att på ett säkert sätt integrera Tyskland – Västtyskland – i det regionala samarbetet. Medan en västallians alltså hotade Sveriges regionala samarbete, säkrade den just det regionala samarbetet för Nederländerna. Det är påfallande att diskussionerna om Brysselpakten – som innebar Nederländernas definitiva avsteg från alliansfriheten – även betonade ekonomiska aspekter. Brysselpakten var en helhetslösning som inkluderade både säkerhetspolitiskt och ekonomiskt samarbete, vilket betydde att Nederländerna skulle ha äventyrat även sitt ekonomiska regionala samarbete om de inte deltagit. En motsvarande koppling saknades helt för Sveriges del (för att inte tala om att Sverige inte ens var inbjudet att delta i Brysselpakten).⁴⁵ Att det

⁴³ Se Aalders (1990), s. 131–133; Möller (1990), s. 67; Bjereld, Ulf, Johansson, Alf W och Molin, Karl, *Sveriges säkerhet och världens fred: Svensk utrikespolitik under kalla kriget* (Stockholm 2008), s. 93–94.

⁴⁴ För ett mer uttömmande resonemang om kontinuiteten i den svenska strävan efter nordiskt samarbete och fler argument för synen att neutraliteten var ett sätt att rädda nordiskt samarbete och inte tvärtom, se Erlandsson (2015), s. 176–179 och 205–210.

⁴⁵ Erlandsson (2015), s. 211–216.

nederländska deltagandet inte ska ses som ett uttryck för en önskan att ta parti för väst mot öst blir tydligt när man går igenom de PM och regeringsdebatter där ett möjligt fördrag med de europeiska grannländerna diskuterades. De betonade att en västeuropeisk union måste vara underordnad FN och endast skulle vara defensiv. En del dokument uttryckte till och med förhoppningen att en västeuropeisk union skulle kunna ha ett lugnande inflytande på amerikansk ”hysteri” och tjäna som brobyggare mellan USA och Sovjetunionen.⁴⁶

För båda länderna var beslutet 1948 alltså motiverat av en likartad önskan om att främja samarbetet med de länder man identifierade sig själv, sin historia och sina grundläggande värden med, samt att trygga avspänningen och det ekonomiska samarbetet i den närmaste regionen. Valen speglar denna strävan snarare än olika positioner i konflikten mellan öst och väst, eller olika bedömningar av det säkerhetspolitiska läget och småstaters möjligheter att hålla sig avsides baserat på de olika krigserfarenheterna. Ändå är det inte helt fel att säga att ländernas olika krigsöden styrde de säkerhetspolitiska val som kom att göras när en ny kris-situation – kalla kriget – pressade fram nödlösningar. Krigets effekter skapade inte fundamentalt olika idéer men väl olika förutsättningar för att förverkliga de idéer som fanns. Kriget påverkade ländernas internationella relationer och nya geopolitiska verklighet på olika sätt, som nämnts ovan. Och medan den nederländska regeringen hade byggt upp ett samarbete med sina grannländer under krigsåren, hade kriget isolerat den svenska regeringen och skapat splittring mellan de nordiska grannländerna. I ekonomiskt och militärt hänseende var Nederländerna vid krigsslutet också svagare och mer beroende av andra än Sverige. Den konsensusnorm som fanns i utrikespolitiken begränsade å andra sidan handlingsutrymmet i Sverige mer än i Nederländerna, där det tyska anfallet redan 1940 hade öppnat för diskussioner om säkerhetspolitiska förändringar.⁴⁷

De olika valens betydelse

På sätt och vis gjorde Nederländernas och Sveriges regeringar likartade val 1948. Även om det kan se ut som om Sverige behöll sin säkerhetspolitiska kurs medan Nederländerna ändrade sin så var den svenska neutraliteten under kalla kriget på många sätt också en ny säkerhetspolitik: medan alliansfriheten tidigare främst hade haft karaktären av en självständighetspolitik riktad på handlingsfrihet (som nämnts i början av denna artikel), var det kalla krigets alliansfrihet en politik som band Sveriges säkerhetspolitik genom att explicit lägga fast att Sverige avsåg att förklara sig neutralt i ett framtida krig. Det var alltså inte längre en politik som möjliggjorde en bedömning från fall till fall. Nederländerna band sin säkerhets-

⁴⁶ Nationaal Archief, Buitenlandse Zaken, Code-Archief 1945–1954, 2.05.117: inv nr 20366.

⁴⁷ Erlandsson (2015), s. 174–180.

politik genom ett Nato-medlemskap, Sverige genom sin neutralitetspolitik. Handlingsfriheten begränsades i båda fallen. Vidare var varken det nederländska Nato-medlemskapet eller den svenska alliansfriheten något mål i sig, de var i själva verket olika medel för att nå samma mål. Likartade avvägningar och hänsyn – behovet av konsensus i utrikespolitiken, tron på vikten av regionalt samarbete och stabilitet – kunde få olika följder beroende på omständigheter.

Betraktar man följderna av de olika valen så är inte ens de så olika som man kanske kunnat tro. Den nederländska bilden av Nederländerna som USA's "most loyal ally" har monterats ned sedan 1990-talet av forskare som lyft fram konflikter med västmakterna och visat att det i själva verket funnits allvarliga reservationer mot ett Nato-medlemskap.⁴⁸ Militärt sett så gav Nato-medlemskapet inte Nederländerna "mycket pang för pengarna", åtminstone inte till att börja med. Den nederländska militärhistorikern Jan Hoffenaar har visat att de allierade inte var beredda att försvara Nederländernas territorium vid ett eventuellt Sovjetiskt anfall på Västeuropa. Fransmännen såg Rhen som den naturliga försvarslinjen, och skulle Sovjetunionen ha anfällt under tidigt 1950-tal hade Nederländerna lämnats i stort sett försvarslöst. Hoffenaar beskriver hur det egna nederländska försvaret nästan i panik byggdes upp efter Koreakrigets utbrott för att stärka försvaret längs floden Ijssel och vinna Natos stöd för denna försvarslinje. Samtidigt doldes oenigheten inom Nato i regeringens rapporter till riksdagen. "In NATO's decision-making platforms they fought each other tooth and nail to broker the best possible deal for their country, while at the same time reassuring their own people, even though they did not always have reason to do so", skriver Hoffenaar. Han kallar detta ett dubbelspel, eller en "two-track policy".⁴⁹

Sverige var alltså varken ensamt om att behöva ett starkt eget försvar eller om ett "säkerhetspolitiskt dubbelspel" som Wilhelm Agrell har kallat det. Agrell var en av de första av flera svenska forskare som sedan 1990-talet visat att neutraliteten inte var så oomstridd som man tidigare antagit. Karl Molin visade 1991 att stödet för alliansfriheten redan till att börja med inte var så orubbligt och enhetligt som regeringen gärna lät påskina. Andra har fokuserat på att Sverige hade ett omfattande samarbete med västmakterna under kalla kriget. Neutralitetspolitikkommisionen konkluderade 1994 att förberedelserna för att ta emot militär hjälp hade varit förenliga med folkrätten och inte hade begränsat Sveriges möjligheter att förklara sig neutralt om ett krig hade brutit ut, men uppgifterna om det hemliga samarbetet skakade ändå bilden av Sverige som ett land som inte valde

⁴⁸ Wiebes och Zeeman (1993), s. 389–401; Megens (1994), s. 101–114.

⁴⁹ Hoffenaar, Jan: "To Defend or Not to Defend?: Drawing the Line in the Netherlands", i Mastny, Vojtech, Holtmark, Sven G och Wenger, Andreas (red.), *War Plans and Alliances in the Cold War* (London 2006), s. 269 och 279–280.

sida i det kalla kriget.⁵⁰ Det hemliga samarbetet tyder också på att ett neutralt Sverige kanske inte behöll så mycket mer självständighet än det allierade Nederländerna.

Det finns ytterligare en iögonfallande likhet mellan Sverige och Nederländerna under kalla kriget som väcker frågor om hur avgörande neutralitet eller allians egentligen varit för ländernas utrikespolitiska utveckling: tendensen att framställa sig själva som laglydiga och goda förebilder och särskilt lämpade medlare i konflikter. Den moraliska retoriken om Nederländerna som ett land som gjorde ädla offer för freden var stark redan på 1940-talet och syns till exempel tydligt i FN-debatten. På 1970-talet cementerades bilden av Nederländerna som ett gott föredöme och myntades uttrycket *gidsland* – föregångsland (*gids* = guide). En utrikespolitisk rapport från 2011 beskriver ett nederländskt behov även efter kalla krigets slut att bidra till internationellt samarbete mer än vad som rimligen kan förväntas av landet (till exempel genom en biståndsbudget som överträffat OECD:s rekommendationer) och knyter idén om Nederländerna som ett föregångsland till denna förmåga att ”punch above its weight”.⁵¹ Tanken att Sverige var särskilt lämpat att agera som ett världssamvete formulerades tydligt av Gunnar Myrdal i boken *Varning för fredsoptimism 1945* och bilden av Sverige som en moralisk stormakt växte sig stark på 1970-talet. Fortfarande 2015 talar Sveriges utrikesminister om Sverige som en humanitär stormakt. Utvecklingen löper anmärkningsvärt parallellt och kan med andra ord varken knytas till en position som (ansvarstagande) allierad eller (över konflikter stående) neutral, även om länken mellan internationalism och neutralitet ofta läggs i Sverige.⁵²

Vad, om något, säger detta om dagens svenska Nato-debatt? Det finns flera aspekter av det jag tagit upp som har bäring på vad som sker idag. En är den om behovet av enighet i utrikespolitiken. Motståndet mot att ens utreda Nato-frågan hänger ihop med övertygelsen att alliansfrihet bara kan fungera som säkerhetspolitik om den upplevs som trovärdig och pålitlig av andra länder. Så snart politisk oenighet uppvisas har andra länders regeringar ingen anledning att utgå

⁵⁰ Agrell, Wilhelm, *Den stora lögnen: Ett säkerhetspolitiskt dubbelspel i alltför många akter* (Stockholm 1991); Molin, Karl, *Omstridd neutralitet: Experternas kritik av svensk utrikespolitik 1948–1950* (Stockholm 1991), s. 30–37; SOU 1994:11, *Om kriget kommit... Förberedelser för mottagande av militärt bistånd 1949–1969: Betänkande av Neutralitetspolitikkommissionen* (Stockholm 1994). Se för fler referenser Hugemark-Malmström (2014).

⁵¹ de Gaay Fortman, Bas, “Nederland gidsland in Noord-Zuidbetrekkingen? Het gidsland van de jaren ‘70”, *Internationale Spectator* nr 7/8 2001, s. 375; Knäpen, Ben, Arts, Gera, Kleistra, Yvonne, Klem Martijn och Rem, Marijke, *Attached to the World. On the Anchoring and Strategy of Dutch Foreign Policy* (Amsterdam 2011), s. 35–37; Erlandsson (2013), s. 415–416.

⁵² Myrdal, Gunnar, *Varning för fredsoptimism* (Stockholm 1944), s. 291–352; Nilsson, Ann-Sofie, *Den moraliska stormakten: En studie av socialdemokratiens internationella aktivism* (Stockholm 1991), s. 46; Intervju med Margot Wallström av Michael Winiarski och Karin Eriksson, *Dagens Nyheter* den 16 januari 2015, <http://www.dn.se/nyheter/sverige/tonen-ar-valdigt-hard-och-oforsonlig/> (besökt 16 januari 2015).

från att Sveriges alliansfria ställning överlever nästa val. Om misstanken finns att Sverige utan att först ha blivit anfallet kan komma att göra gemensam sak med fienden, försvinner anledningen till att undvika att mobilisera för krigshandlingar mot Sverige vid ett krigsutbrott.⁵³ Redan diskussionen om huruvida landet bör behålla sin alliansfrihet begränsar alltså möjligheterna att faktiskt behålla den. Av den anledningen var en öppen diskussion om svenskt Nato-medlemskap tabu under hela kalla kriget. Utåt behölls den säkerhetspolitiska enigheten till varje pris: Sverige var och skulle förbli alliansfritt, oavsett vilket parti som befann sig i regeringsställning.

Bara att det finns partier som nu öppet uttalar sitt stöd för att utreda Nato-frågan, är alltså anmärkningsvärt, om än inte förvånande med tanke på vad som hänt de senaste 25 åren. Berättelsen om den svenska alliansfriheten har nyanserats och bilden av ett Sverige som i någon djupare mening förhöll sig neutralt i konflikten mellan öst och väst har krackelerat. Dessutom har Sveriges säkerhetspolitiska situation blivit en annan. Den första meningen under rubriken ”Sveriges säkerhetspolitik” på Regeringskansliets hemsida lyder: ”Förutsättningarna för Sveriges säkerhetspolitik har förändrats i grunden sedan det kalla krigets slut.”⁵⁴ Ändå har argumenten i dagens debatt om svenskt Nato-medlemskap förändrats förvånansvärt lite. Liksom på slutet av 1940-talet ställs solidariteten med likasinnade och förmågan att samarbeta även med länder som inte är likasinnade mot varandra och presenteras allians eller alliansfrihet som de två befintliga alternativen för att uppnå säkerhet. En del menar att ett militärt samarbete ger oss ett starkare försvar som gynnar freden medan andra hävdar att det just ökar risken för krig. Förespråkare från båda lägren pekar på det förflutna för att få stöd för sin mening, vare sig de väljer att fokusera på att Nato är den mest framgångsrika försvarsalliansen i historien eller att Sveriges försvarspolitik utanför Nato faktiskt har varit exceptionellt framgångsrik.

Vad kan den historiska kunskap som lyfts fram i denna artikel då bidra med? Kanske kan den i alla fall tjäna som en påminnelse om att säkerhetspolitiken handlar om mycket mer än neutralitet eller allians och att varken det ena eller det andra utgör en enkel eller tydlig lösning på komplexa säkerhetspolitiska problem. Om inte annat ger jämförelsen med Nederländerna anledning att fundera över vad i Sveriges utrikespolitik som egentligen har med neutraliteten att göra, och vad som kanske inte alls är en fråga om huruvida Sverige är allierat eller alliansfritt.

⁵³ Notera att hela resonemanget bygger på antagandet att Sverige inte kommer bli föremål för en isolerad attack, utan att det gäller att hålla sig utanför i händelse av ett krig mellan andra huvudparter.

⁵⁴ Regeringskansliets hemsida, <http://www.regeringen.se/sb/d/1991/a/12436> besökt 18 maj 2015.

Käll- och litteraturlista

Otryckt källmaterial

Riksarkivet (Stockholm)

Utrikesdepartementets arkiv

1920 års dossiersystem, HP 22 vol. 1166; HP 01 Cn.

Nationaal Archief (Den Haag)

E N van Kleffens arkiv, 2.05.86

Ministerraad (Statsråd), 2.02.05.02

Buitenlandse Zaken (Utrikesdepartementet), Code-Archief 1945–1954,
2.05.117

Kungliga Biblioteket, (Stockholm)

Östen Undéns samling

Tryckt källmaterial

“The Foreign Policy of the Netherlands: Text of a Broadcast by Eelco N. van Kleffens, Netherlands Foreign Minister, Pronounced via Radio Orange, London, on December 28, 1943, and Directed to Occupied Holland”, Published by the Netherlands Information Bureau (New York 1943). Publikationen finns inskannad tillgänglig via Open Source, internetarkivet: <https://archive.org/details/TheForeignPolicyOfTheNetherlands>

Förenta Nationernas stadga.

Handelingen van de Eerste en de Tweede Kamer 1945 [Handlingar från Första och Andra Kammaren 1945, nederländskt riksdagstryck].

van Kleffens, E N, “Great and Small Nations: Shares in Shaping of Policy”, i *The London Times* 25 mars 1943.

van Kleffens, E N, ”Small Nations”, i *The London Times* 27 mars 1943.

Myrdal, Alva, *Efterkrigsplanering* (Stockholm 1944).

Myrdal, Gunnar, *Varning för fredsoptimism* (Stockholm 1944).

The North Atlantic Treaty, Washington D.C. 4 april 1949. Texten återfinns på Natos hemsida, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm (besökt 14 juni 2015).

Riksdagstryck 1946.

Svensk utrikespolitik under andra världskriget (Stockholm 1946).

Undén, Östen, *Sveriges utrikespolitik: Tal i Riksdagen den 4 februari 1948* (Stockholm 1948).

Litteratur

Aalders, Gerard, ”The Failure of the Scandinavian Defence Union, 1948–1949”, *Scandinavian Journal of History* 15:1-2, 1990.

- Agrell, Wilhelm, *Den stora lögnen: Ett säkerhetspolitiskt dubbelspel i alltför många akter* (Stockholm 1991).
- van Alstein, Maarten, "Nederland en België en de nieuwe wereldorde, 1945–1949", i Hellema, Duco, Coolsaet, Rik och Stol, Bart (red.), *Nederland-België: De Belgisch-Nederlandse betrekkingen vanaf 1940* (Amsterdam 2011).
- Bailes, Alyson J K, "The Nordic Countries from War to Cold War – and Today", *Scandinavian Journal of History* 37:2, 2012.
- Bjereld, Ulf, Johansson, Alf W och Molin, Karl, *Sveriges säkerhet och världens fred: Svensk utrikespolitik under kalla kriget* (Stockholm 2008).
- van der Eng, Pierre, *De Marshall-hulp: Een perspectief voor Nederland 1947–1953* (Houten 1987).
- Erlandsson, Susanna: "Samarbete eller undergång: Synen på säkerhet i Sverige och Nederländerna efter andra världskriget", i Ericsson, P, Thisner, F, Winton, P och Åkerlund, A (red.), *Allt på ett bräde: Stat, ekonomi och bondeoffer: En vänbok till Jan Lindegren* (Uppsala 2013).
- Erlandsson, Susanna, *Window of Opportunity: Dutch and Swedish Security Ideas and Strategies 1942–1948* (Diss. Uppsala 2015).
- de Gaay Fortman, Bas, "Nederland gidsland in Noord-Zuidbetrekkingen? Het gidsland van de jaren '70", *Internationale Spectator* nr 7/8, 2001.
- Hoffenaar, Jan, "'To Defend or Not to Defend': Drawing the Line in the Netherlands", i Mastny, Vojtech, Holtsmark, Sven G och Wenger, Andreas (red.), *War Plans and Alliances in the Cold War* (London 2006).
- Hugemark-Malmström, Louise, *Garderad neutralitet: Förberedelser för svenskt västsamarbete i krig – en kommenterad forskningsöversikt* (Stockholm 2014).
- Karlsson, Birgit, *Handelspolitik eller politisk handling: Sveriges handel med öststaterna 1946–1952* (Göteborg 1992).
- Kersten, A E, "Nederland en de buitenlandse politiek na 1945", i Boogman, J et al. (red.), *Geschiedenis van het moderne Nederland: Politieke, economische en sociale ontwikkelingen* (Houten 1988).
- Keohane, Robert O, "Lilliputians' Dilemma's: Small States in International Politics", *International Organization* 23 (2), 1969.
- Knapen, Ben, Arts, Gera, Kleistra, Yvonne, Klem Martijn och Rem, Marijke, *Attached to the World: On the Anchoring and Strategy of Dutch Foreign Policy*, WRR report no. 85 (Amsterdam 2011).
- Megens, C M, *American Aid to NATO Allies in the 1950s: the Dutch case* (Amsterdam 1994).
- Molin, Karl, *Omstridd neutralitet: Experternas kritik av svensk utrikespolitik 1948–1950* (Stockholm 1991).

- Möller, Yngve, ”Östen Undéns utrikespolitik”, i Huldt, Bo och Misgeld, Klaus (red.), *Socialdemokratin och svensk utrikespolitik: Från Branting till Palme* (Stockholm 1990).
- Nilsson, Ann-Sofie, *Den moraliska stormakten: En studie av socialdemokratin internationella aktivism* (Stockholm 1991).
- Noreen, Erik, *Brobygge eller blockbildning? De norska och svenska utrikesledningarnas säkerhetspolitiska föreställningar 1945–1948* (Stockholm 1994).
- Petersson, Magnus, ”Brödrafolkens väl” *Svensk-norska säkerhetspolitiska relationer 1949–1969* (Stockholm 2003).
- Pharo, Helge Ø, ”Scandinavia”, i Reynolds, David (red.), *The Origins of the Cold War in Europe: International perspectives* (New Haven och London 1994).
- Richard, Anne-Isabelle, ”Competition and Complementarity: Civil Society Networks and the Question of Decentralizing the League of Nations”, *Journal of Global History* 7 2012.
- Schaper, Herman A, ”Het Nederlandse veiligheidsbeleid, 1945–1950” i van Sas, N C F (red.), *De kracht van Nederland: Internationale positie en buitenlandse beleid* (Haarlem 1991).
- SOU 1994:11, *Om kriget kommit... Förberedelser för mottagande av militärt bistånd 1949–1969. Betänkande av Neutralitetspolitikkommissionen* (Stockholm 1994).
- Wiebes, Cees och Zeeman, Bert, *Belgium, the Netherlands and Alliances, 1940–1949* (Diss. Leiden 1993).
- Wiebes, Cees och Zeeman, Bert, ”Small States Among Big Powers: Benelux”, i Reynolds, David (red.), *The Origins of the Cold War in Europe: International perspectives* (New Haven och London 1994). Wielenga, Friso, *Nederland in de twintigste eeuw* (Amsterdam 2009).
- Winiarski Michael och Eriksson, Karin, ”Tonen är väldigt hård och oförsonlig” Intervju med Margot Wallström, *Dagens Nyheter* 16 januari 2015.
- Witte, Toby, *Een verre vijand komt naderbij: De diplomatieke betrekkingen van Nederland met de Sovjetunie, 1942–1953* (Kampen 1990).

Radio

”Svenskt Natomedlemskap kostar en halv miljard”, Sveriges Radio 18 februari 2013. Inslaget finns tillgängligt via SR:s hemsida:
<http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=5442320>

Internet

Regeringskansliets hemsida: <http://www.regeringen.se/sb/d/1991/a/12436>
Wikipedia, Eelco van Kleffens: http://nl.wikipedia.org/wiki/Eelco_van_Kleffens