

”The Natural Relationship”

En analyse av det anglo- amerikanske forholdet
under administrasjonene Nixon/Heath

Emil Lahlum

Masteroppgave i Historie

Institutt for arkeologi, konservering og historie

Universitetet i Oslo

Våren 2009

Forord

Det er flere som har støttet og bistått meg i forbindelse med arbeidet med denne oppgaven. I første rekke vil jeg takke min veileder, Helge Pharo, for konstruktive tilbakemeldinger og givende samtaler. Nobelinstituttet fortjener en takk for svært fleksible låneordninger. Jeg vil takke flere av masterstudentene i historie ved Universitetet i Oslo for faglig og sosialt samhold, og spesielt de jeg var på arkivreise sammen med til Washington D.C. En takk til mine foreldre som har stilt opp, og hjulpet meg, gjennom studietiden. Videre fortjener venner en takk for sosiale avbrekk. Sist, men ikke minst, vil jeg takke min kjære Ingebjørg for støtte og oppmuntring underveis.

Emil Lahlum

Oslo, 7. Mai 2009

Innholdsfortegnelse

Innledning.....	6
Tematikk	6
Litteratur	7
Teoretiske hensyn	10
Problemstillinger og argumentasjon	14
Om kildene	16
Disposisjon	18
Vietnamkrigen.....	20
Bakgrunn for Vietnamkrigen	20
USAs politikk overfor Vietnam under Nixon	22
Storbritannias politikk overfor Vietnam under Heath	24
Problemer og muligheter for samarbeid	28
Overordnede temaer i det anglo- amerikanske forholdet under Nixon/Heath, og hvordan de kom til uttrykk i forbindelse med Vietnamkrigen	32
Oppsummering	33
Krigen mellom India og Pakistan.....	35
Bakgrunn for krigen mellom India og Pakistan	35
Storbritannias politikk overfor krigen mellom India og Pakistan	37
USAs politikk overfor krigen mellom India og Pakistan	40
Problemer og muligheter for samarbeid	43

Overordnede temaer i det anglo- amerikanske forholdet under Nixon/Heath, og hvordan de kom til uttrykk i forbindelse med krigen mellom Pakistan og India	45
Oppsummering	47
Åpningen til Kina	49
Bakgrunn for åpningen til Kina	49
Britisk politikk overfor Kina	52
Amerikansk politikk overfor Kina	56
Problemer og muligheter for samarbeid	60
Overordnede temaer i det anglo- amerikanske forholdet under Nixon/Heath, og hvordan de kom til uttrykk i forbindelse med åpningen til Kina	63
Oppsummering	64
Yom Kippur- krigen	66
Bakgrunn for Yom Kippur- krigen	66
Britisk politikk overfor Midtøsten og Yom- Kippur krigen	68
Amerikansk politikk overfor Midtøsten og Yom- Kippur krigen	73
Problemer og muligheter for samarbeid	75
Gjennomgående temaer for det anglo- amerikanske forholdet under Heath/Nixon- perioden, og hvordan de kom til uttrykk under Yom Kippur krigen	80
Oppsummering	83
Energikrisen i 1973- 1974	84
Bakgrunn for Energikrisen	84
Britisk posisjon og politikk i forhold til energikrisen	85
Amerikansk posisjon og politikk i forhold til energikrisen	88

Problemer og muligheter for samarbeid	91
Overordnede temaer i forholdet mellom USA og Storbritannia og hvordan de kom til uttrykk under energikrisen	96
Oppsummering	99
The Year of Europe	101
Bakgrunn for "the Year of Europe"	101
Det amerikanske initiativet	104
Britisk reaksjon på "Year of Europe"	107
Problemer og muligheter for samarbeid	110
Overordnede temaer i forholdet mellom USA og Storbritannia og hvordan de kom til uttrykk under "Year of Europe"	116
Oppsummering	118
Konklusjon	120
Problemer og svar	120
Bibliografi	126

Innledning

Forholdet mellom USA og Storbritannia har, i perioden fra andre verdenskrig og frem til i dag, ofte blitt omtalt som "the special relationship". Det har blitt skrevet mye om temaet, og fokuset har ofte vært på forholdet mellom den britiske statsministeren og den amerikanske presidenten. Av de mest klassiske eksemplene på et "special relationship" regnes ofte John F. Kennedy og Harold Macmillian på 1960- tallet, samt Ronald Reagan og Margareth Thatcher på 1980- tallet. En periode det imidlertid er skrevet mindre om, er det anglo- amerikanske forholdet under Richard Nixon og Edward Heath. I den grad det blir omtalt i litteraturen begrenser det seg ofte til oversiktsverker, eller begrensede artikler om enkelte temaer i perioden. Det er derfor et behov for en større undersøkelse av perioden under Nixon/Heath, med vekt på flere temaer, for å vurdere hvorvidt forholdet mellom Washington og London i denne perioden kan kalles "special".

Tematikk

Forholdet mellom USA og Storbritannia under administrasjonene Nixon/Heath var relativt avmålt. Heath vendte i større grad enn sine forgjengere sin oppmerksomhet mot Europa. Han mente at hvis Storbritannia skulle komme inn i EF, og ha et nært samarbeid med sine europeiske allierte, kunne ikke London bli sett på som en nikkedukke for USA.¹ Dette kom til uttrykk blant annet under Yom Kippur- krigen da britene valgte å føre dialog med USA gjennom EF, snarere enn en direkte dialog med amerikanerne som hadde vært det vanlige til da. På amerikansk side var heller ikke forholdet til britene høyt prioritert. Nixon- administrasjonens fokus lå andre steder. Særlig ble Washingtons forhold til Sovjetunionen og Kina viktig. I tillegg sto Vietnamkrigen sentralt i amerikansk utenrikspolitikk. Dermed fikk ikke USA og Storbritannia i Heath/Nixon perioden den gode dialogen som tidvis hadde vært karakteristisk for det anglo- amerikanske forholdet. Der hvor MacMillian og Kennedy tidlig på 1960- tallet var kjent for sin spesielle kjemi, var denne fraværende mellom Nixon/Heath. Heath endret selv noe av retorikken som karakteriserte forholdet mellom de to. Mens tidligere britiske statsministere hadde insistert på at USA og Storbritannia hadde et "special relationship", kalte Heath forholdet mellom London og Washington et "natural relationship". Dette kunne, i følge C. J. Bartlett, indikere at han anså forholdet for å være noe dårligere enn

¹ Bartlett, C. J. 1992. *"The Special Relationship". A Political History of Anglo- American Relations since 1945.* Longman Group UK Limited. s. 130

et spesielt forhold, men noe bedre en et helt vanlig forhold.²

Litteratur

Denne studien tar for seg seks forskjellige temaer for å belyse forholdet mellom USA og Storbritannia i årene fra 1970 til 1974. Det finnes ingen andre tilsvarende fremstillinger. Riktignok blir enkelte av temaene belyst i rammen av det anglo- amerikanske forholdet, men det finnes ingen større analyse av denne epoken innenfor studiet av "the special relationship".

Henry Kissinger berører i større og mindre detalj disse temaene i sine arbeider, men ikke ut fra perspektivet "the special relationship". Kissinger var først National Security Adviser for president Nixon fra 1969, frem til han 22. september 1973 ble Secretary of State.³ Memoarene består av *The White House Years*,⁴ *Years of Upheaval*,⁵ *Years of Renewal*,⁶ og tar til sammen for seg perioden fra 1969 til 1977. Videre gav han i 1994 ut boken *Diplomacy*,⁷ som dekker flere historiske temaer, og går særlig i dybden på Vietnamkrigen. Kissingers verker er i dette henseende problematiske kilder ettersom han skriver både som aktør, og som historiker. Hans detaljerte fremstillinger av de enkelte temaene er nyttige, og etter alt å dømme i hovedsak korrekte. Der vi møter problemer er i forbindelse med hans forklaringer av enkelte temaer. Til tider kan det synes som om han prøver å rettferdiggjøre, eller glorifisere, sin egen politikk. Det er her han gjør historieskrivingen noe subjektiv. Med det menes at han er selektiv med hvilke hendelser han inkluderer i sine fremstillinger. I tillegg innrømmer han sjelden feil, men søker snarere å rasjonalisere sin politikk på de punkter den blir utsatt for kritikk. Altså kunne Kissinger med fordel vært noe mer selvkritisk. Historikeren Gary R. Hess hevder om Nixons og Kissingers arbeider: "The writings of Nixon and Kissinger offer excuses and rationalizations for their decisions and notable unwillingness to concede any flaws. The documentary record, however, is not so kind."⁸

Likeledes er Edward Heaths,⁹ Sir Alec Douglas- Homes¹⁰ og Richard Nixons¹¹ memoarer

² Bartlett, "The Special Relationship". *A Political History of Anglo- American Relations since 1945*. s. 130

³ Hanhimäki, Jussi. 2004. *The Flawed Architect. Henry Kissinger and American Foreign Policy*. Oxford University Press. s. 291

⁴ Kissinger, Henry A. 1979. *The White House Years*. Weidenfeld and Nicolson and Michael Joseph.

⁵ Kissinger, Henry A. 1982. *Years of Upheaval*. Weidenfeld and Nicolson and Michael Joseph.

⁶ Kissinger, Henry A. 2000. *Years of Renewal*. Simon & Schuster.

⁷ Kissinger, Henry A. 1994. *Diplomacy*. Simon and Schuster.

⁸ Hess, Gary R. 2009. *Vietnam: Explaining America's Lost War*. Blackwell Publishing. s. 204

⁹ Heath, Edward. 1998. *The Course of My Life. My Autobiography*. Hodder & Stoughton.

¹⁰ Douglas- Home, Alexander Frederick. 1976. *The Way the Wind Blows*. William Collins Sons & Co. Ltd.

tidvis tilsvarende subjektive. Faktisk i større grad enn Kissingers. Heaths selvbiografi bærer tydelig preg av å glorifisere egen politikk, og spesielt hans forhold til Nixon og USA.

Douglas- Homes memoarer behandler få av de aktuelle temaene, og fokuserer hovedsakelig på hans periode som statsminister tidlig på 1960- tallet. Dog beskriver han sin tur til Kina i 1972. Nixons memoarer blir i likhet med Heaths ofte noe ensidige, og kan ofte virke som et forsvar av sin egen politikk.

Til tross for at memoarer er problematiske kilder er de også verdifulle. I denne forbindelsen gir de aktørens eget perspektiv, og sett i sammenheng med kildematerialet og annen litteratur, kommer det frem hvor de forsøker å glorifisere sin egen politikk. De mest nyanserte memoarene er etter min mening Kissingers. Til tross for at også han tidvis forsøker å forsvare sin egen politikk, skriver han i større grad enn de andre også som en historiker. Konklusjonen vedrørende bruk av memoarer blir derfor at de er verdifulle tilskudd i denne studien, så sant de settes opp mot annen litteratur og samtidige kilder.

I litteraturen finnes det flere viktige bidrag. Av mer oversiktlig fremstillinger er Jussi Hanhimäkis *The Flawed Architect. Henry Kissinger and American Foreign Policy*,¹² samt Geir Lundestads *The United States and Western Europe since 1945*,¹³ gode innføringer i flere av de aktuelle temaene. Videre kommer også Heaths bigraf John Campbell i *Edward Heath. A biography*,¹⁴ innom flere av temaene. Det finnes også en rekke beskrivelser av det anglo-amerikanske forholdet etter andre verdenskrig. Eksempler på disse er John Baylis' *Anglo-American relations since 1939. The enduring alliance*,¹⁵ og C. J. Bartletts "*The Special Relationship*". *A Political History of Anglo- American Relations since 1945*.¹⁶ Problemet med slike fremstillinger er at de forskjellige periodene får ulik vektlegging. De mer velkjente periodene under Macmillan/Kennedy og Reagan/Thatcher vies større oppmerksomhet enn den under Nixon/Heath. Derfor blir mye av informasjonen mer oversiktlig enn detaljert. Verkene er allikevel nyttige for et grunnriss av perioden, men deres manglende dybde understreker nyanseringspotensialet denne perioden har.

¹¹ Nixon, Richard. 1978. *The Memoirs of Richard Nixon*. Sidgwick and Jackson Limited.

¹² Hanhimäki, *The Flawed Architect. Henry Kissinger and American Foreign Policy*.

¹³ Lundestad, Geir. 2003. *The United States and Western Europe since 1945*. Oxford University Press.

¹⁴ Campbell, John. 1993. *Edward Heath. A biography*. Jonathan Cape.

¹⁵ Baylis, John. 1997. *Anglo- American relations since 1939. The enduring alliance*. Manchester University Press.

¹⁶ Bartlett, "*The Special Relationship*". *A Political History of Anglo- American Relations since 1945*.

Det finnes flere grundige analyser av de enkelte temaene. Tor Gunnar Jensens *The Year of Europe. En studie av Nixon- administrasjonens initiativ til å redefinere det transatlantiske forholdet*,¹⁷ er svært nyttig i forbindelse med "Year of Europe", og i forlengelsen av det Yom Kippur- krigen og Energikrisen. Dette er en mastergradsoppgave i historie skrevet i 2008, som søker å analysere "Year of Europe"- initiativets innvirkning på forholdet mellom USA og Vest- Europa.

Vedrørende de konkrete temaer finnes både omfattende fremstillinger av dem, i tillegg til enkelte studier som vinkler stoffet til forholdet mellom USA og Storbritannia. I kapitlet om Vietnamkrigen, er Hubert Zimmermanns artikkel "Who Paid for America's War?",¹⁸ og George C. Herrings bok *America's Longest War. The United States and Vietnam 1950- 1975*,¹⁹ begge viktige tilskudd for å få et helhetlig bilde av temaet. I kapitlet om krigen mellom India og Pakistan, blir særlig Janice Mussons *Britain and the Recognition of Bangladesh in 1972*,²⁰ viktig for å forstå de britiske posisjonene vedrørende konflikten. I tillegg gir Robert Jackson i *South Asian Crisis. India- Pakistan- Bangla Desh*,²¹ og i *The Great Powers and the Indian Sub- Continent*,²² detaljerte analyser av krigen, situasjonen forut for den, og stormakters forhold til regionen.

I forbindelse med åpningen av Kina gir J. P Jain i *China in World Politics. A Study of Sino- British Relations 1949- 1975*,²³ i tillegg til K. A Hamilton, *A "Week that Changed the World": Britain and Nixon's China Visit of 21- 28 February 1972*,²⁴ særlig gode fremstillinger av sino- britiske forhold, i tillegg til at den amerikanske siden også trekkes inn i sistnevnte. Når det gjelder de siste tre kapitlene er som nevnt Jensens avhandling sentral. Videre tillegges også Keith Hamilton i introduksjonen til kildesamlingen *Documents on British Policy*

¹⁷ Jensen, Tor Gunnar Løvstad. 2008. *The Year of Europe. En studie av Nixon- administrasjonens initiativ til å redefinere det transatlantiske forholdet*. Masteroppgave i Historie. Institutt for Arkeologi, konservering og historie. Universitet i Oslo.

¹⁸ Zimmermann, Hubert. "Who Paid for America's War?", i A. W. Daum, L. C. Gardner, W. Mausbach(red) *America, the Vietnam War, and the World. Comparative and International Perspectives*. Cambridge University Press. 2003.

¹⁹ Herring, George C. 1979. *America's Longest War. The United States and Vietnam 1950- 1975*. John Wiley and sons.

²⁰ Musson, Janice. "Britain and the Recognition of Bangladesh in 1972", i *Diplomacy and Statecraft*, 19: 125- 144. 2008. Routledge.

²¹ Jackson, Robert. 1975. *South Asian Crisis. India- Pakistan- Bangla Desh*. Chatto & Windus Ltd.

²² Jackson, Robert. "The Great Powers and the Indian Sub- Continent", i *International Affairs*, vol. 49, No. 1, s. 35- 50. 1973. Blackwell Publishing on behalf of Royal Institute of International Affairs.

²³ Jain, J. P, 1977. *China in World Politics. A Study of Sino- British Relations 1949- 1975*. Martin Robertson & Co Ltd.

²⁴ Hamilton, K. A. "A "Week that Changed the World": Britain and Nixon's China Visit of 21- 28 February 1972", i *Diplomacy and Statecraft* 15: 117- 135, 2004. Taylor and Francis.

Overseas,²⁵ stor vekt. Ved siden av Hamilton er artikkelen av Geraint Hughes *Britain, the Transatlantic Alliance, and the Arab- Israeli War of 1973*,²⁶ svært viktig, ettersom den også omtaler alle tre temaene med spesiell vekt på det anglo- amerikanske forholdet. Av oversiktsverker knyttet til disse kapitlene finner vi Avi Shlaims *The Iron Wall. Israel and the Arab World*,²⁷ Fiona Venns *The Oil Crisis*,²⁸ og Karen R. Merrils *The Oil Crisis of 1973- 1974. A Brief History with Documents*.²⁹

Dette studiets teoretiske grunnlag blir først og fremst hentet fra Alex Danchevs *On specialness*,³⁰ John Baylis' *Anglo- American relations since 1939. The enduring alliance*, samt G. John. Ikenberrys "Creating Yesterday's New World Order".³¹

Teoretiske hensyn

Det finnes flere teoretiske hensyn å ta i betraktning ved studier av internasjonale forhold. Blant disse er i denne sammenheng særlig viktig den relative vektleggingen av metodologisk individualisme versus metodologisk kollektivism. Den metodologiske individualismen er aktørorientert, mens den metodologiske kollektivismen er strukturorientert.³² Hvorvidt vi vektlegger den ene eller andre har betydning for hvordan vi forklarer utenrikspolitiske avgjørelser. Hvis man vektlegger metodologisk individualisme, vil man forklare avgjørelser i hovedsak ut ifra de sentrale aktørers meninger og bedømmelse av en situasjon. Vektlegger man derimot metodologisk kollektivism fokuseres det mer på hvordan samfunnsstrukturene leder aktørene til å ta visse beslutninger. Altså blir den enkelte aktøren mindre fri og tettere bundet til systemets struktur. Utenrikspolitikk blir ofte bestemt av noen få personer. I USA har presidenten særlig stor innvirkning på utenrikspolitikken utforming. Jeg mener det da blir lite hensiktsmessig å kun vektlegge strukturelle forklaringer, da det kan føre til at sentrale elementer forsvinner. Dette kan eksemplifiseres med dreiningen i amerikansk utenrikspolitikk da George W. Bush tok over for Bill Clinton. Allikevel bør man ikke glemme den strukturelle

²⁵ Hamilton, Keith. 2006. "Introduction", i Documents on British Policy Overseas, Series 3, Volume 4, 2006. The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis 1972- 1974. Routledge.

²⁶ Hughes, Geraint. "Britain, the Transatlantic Alliance, and the Arab- Israeli War of 1973", i *Journal of Cold War Studies*. Vol. 10, No. 2, Spring 2008, s. 3- 40

²⁷ Shlaim, Avi. 2000. *The Iron Wall. Israel and the Arab World*. Penguin Books.

²⁸ Venn, Fiona. 2002. *The Oil Crisis*. Pearson Education Limited.

²⁹ Merril, Karen R. 2007. *The Oil Crisis of 1973- 1974. A Brief History with Documents*. Bedford/St. Martins

³⁰ Danchev, Alex. "On specialness", i *International Affairs*, Vol. 72, No. 4, *The Americas: European Security*, (Okt. 1996) , s. 737- 750

³¹ Ikenberry, G. John. 1993. "Creating Yesterday's New World Order", i Judith Goldstein(red.) og Robert O Keohane(red.) *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions and Political Change*. Cornell University Press.

³² Grimen, Harald. 2007. *Samfunnsvitenskapelige tenkemåter*. Universitetsforlaget. s. 265- 266

siden når man skal forklare utenrikspolitiske avgjørelser. Alle aktørene handler innenfor et system og vil i alle tilfeller i større eller mindre grad være påvirket av dette.

Når det gjelder denne avhandlingen er det først og fremst Londons og Washingtons ulike interesser som blir avgjørende for forholdet mellom de to. Grunner dette i aktør- eller strukturbaserte forklaringer? Etter mitt syn blir både aktørbaserte og strukturorienterte forklaringer viktige for å forstå dynamikken mellom USA og Storbritannia under Nixon/Heath. Det er hensiktsmessig å peke på noen eksempler. Mangelen på personlig kjemi mellom Heath og Nixon finner utvilsomt sin forklaring i aktørperspektivet. Videre bør begge lands utenrikspolitikk sees i lys av statslederens personlige overbevisning om deres lands interesser. På amerikansk side kom dette særlig til uttrykk ved Nixon og Kissingers realpolitiske tankegang, som videre kom til syne gjennom "triangular diplomacy". På britisk side kom det spesielt til uttrykk ved Heaths overbevisning om at Storbritannia burde inn i EF. Allikevel bør ikke den strukturelle siden glemmes. Den kalde krigen, og rivaliseringen mellom Washington og Moskva, var en forutsetning for "triangular diplomacy". Videre var europeisk integrasjon gjennom EF, samt britiske økonomiske problemer, strukturelle forklaringer på hvorfor britene søkte seg mot Det europeiske fellesskap. Følgelig vil jeg i denne studien fremholde at både strukturelle og aktørorienterte forklaringer bør benyttes for å forklare Londons og Washingtons sprikende interesser, og manglende samarbeid, i den aktuelle perioden.

I *Ideas and Foreign Policy*, foreslår Judith Goldstein og Robert O. Keohane at ideer så vel som interesser er avgjørende for menneskelige handlinger, og dermed også utenrikspolitiske avgjørelser.³³ De hevder at ideer kan sees på som veikart. Med det menes at alle individer har visse grunnleggende verdier som er med på å skape rammer for hvordan en vil handle. Dermed kan vi si at våre ideer og vårt verdensbilde i aller høyeste grad påvirker våre avgjørelser. Allikevel hevder Goldstein og Keohane at vi også må vektlegge interesser for å forstå utenrikspolitikk. I det daglige politiske liv kan nok et lands utenrikspolitikk bli styrt hovedsakelig av interesser, da i kombinasjon med det ideelle veikartet. G. John Ikenberry hevder at noen tidspunkter i historien har vært spesielt modne for ideers påvirkning, mens

³³ Goldstein, Judith og Keohane, Robert O. 1993. "Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework" i Judith Goldstein(red.) og Robert O Keohane(red.) *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions and Political Change*. Cornell University Press. s. 3- 4

andre er mindre styrt av ideer.³⁴ Han trekker frem slutten av andre verdenskrig og opprettelsen av et nytt pengesystem som eksempel. Ikenberry argumenterer for at det var Keynes ideer som i all hovedsak førte til opprettelsen av Bretton Woods systemet, snarere enn andres interesser. Han sier videre at slike ”brytningspunkter” i historien som det vi hadde etter andre verdenskrig, har større sjanse for å bli formet av ideer snarere enn interesser. I tilknytning til denne studien kommer slike ideer blant annet til uttrykk gjennom Heaths personlige overbevisning om at Storbritannia burde knytte tettere bånd til de andre europeiske landene, og blir dermed et eksempel på hvordan aktørforklaringer har innvirkning på utenrikspolitiske handlinger. Videre kan Goldstein og Keohanes betegnelse interesser, sees på som strukturelle forutsetninger for slike ideer.

I en historiografisk studie over litteraturen om forholdet mellom USA og Storbritannia etter andre verdenskrig, hevder Alex Danchev at det finnes tre hovedtolkninger av "the special relationship". Disse tolkningene kaller han den evangeliske, den funksjonalistiske og den terminalistiske.³⁵ Den evangeliske tolkningen, utdyper Danchev, legger særlig vekt på de sentimentale og kulturelle dimensjonene i forholdet mellom de to. I følge denne tolkningen kulminerte ”the special relationship” under andre verdenskrig som resultat av en lang prosess med tilnærming. Britene og amerikanerne hadde mer til felles enn andre nasjoner. Det var språket, kulturen og liknende institusjoner som først og fremst gav forholdet den ”spesielle” følelsen, mente evangelistene. I tillegg kommer det frem i den evangeliske litteraturen at forholdet hadde ”a sense of mission.”³⁶ Det vil si at det spesielle forholdet mellom USA og Storbritannia inneholdt en følelse av et ansvar for å forsvare de vestlige idealer. Blant de som har skrevet innenfor denne tradisjonen er H. C. Allen og Winston Churchill. Det var Churchill som lanserte begrepet ”the special relationship” i sin Fulton- tale i 1946.

Funksjonalistene er i motsetning til evangelistene mindre opptatt av felles kultur, men fokuserer mer på felles interesser.³⁷ I følge den funksjonelle tolkningen vokste det nære forholdet mellom USA og Storbritannia først frem som en følge av behovet for en motvekt mot Tyskland. Etter det ble forholdets formål å fungere som en motvekt mot Sovjetunionen. Historikere innenfor denne tradisjonen legger vekt på at forholdet innebærer like mye friksjon

³⁴ Ikenberry, ”Creating Yesterday’s New World Order”, s. 57- 59

³⁵ Danchev, "On specialness", s. 737- 750; Baylis, *Anglo- American relations since 1939. The enduring alliance.* s. 8

³⁶ Danchev, "On specialness", s. 738

³⁷ Baylis, *Anglo- American relations since 1939. The enduring alliance.* s. 10

og uenighet som samarbeid og harmoni. David Reynolds argumenterer for at uttrykket "the special relationship" er en britisk oppfinnelse for å knytte seg nærmere USA, og dermed forsøke å spille en større rolle i stormaktspolitikken enn hva britene egentlig hadde styrke til.³⁸ Han sier videre at denne strategien har vært forholdsvis vellykket. Til tross for dette er Reynolds av den formening at man kan snakke om et faktisk "special relationship", men at det har sin forklaring i felles interesser snarere enn noe annet.

Terminalismen har som mål å avsløre "the special relationship's" mytiske natur, samt å avsløre det britiske selvbedraget knyttet til dette uttrykket. Der funksjonalistene ser på termen "the special relationship" som et diplomatisk verktøy, mener terminalistene at "the "special relationship" was not simply "a tool of diplomacy" but a linguistic construct which fostered a damaging national illusion."³⁹ Det har ved flere anledninger blitt antydnet en mytisk link mellom USA og Storbritannia, som kan sammenlignes med den mellom antikkens Roma og Hellas. Britene har i den forbindelse tidvis sett seg selv som en visdommens vugge, som har hatt som plikt å lære opp maktens arvtaker USA. Denne sammenligningen ble først uttalt av Harold Macmillan i 1943 ved det allierte hovedkvarteret i Algier.

We [...] are Greeks in this American empire. You will find the Americans much as the Greeks found the Romans - great, big, vulgar, bustling people, more vigorous than we are and also more idle, with more unspoiled virtues, but also more corrupt. We must run AFHQ as the Greek slaves ran the operations of the Emperor Claudius.⁴⁰

Terminalistene ser på disse britiske forestillingene som grunnlaget for uttrykket "special relationship", og at det hele har vært et stort selvbedrag grunnet manglende innsikt vedrørende deres svekkede posisjon etter andre verdenskrig.

Når det gjelder perioden under Nixon/Heath, viser det seg at Heath gikk bort fra begrepet "special relationship". Han hevdet snarere at det anglo- amerikanske forholdet var "natural", ikke "special". Danchev sammenligner Heath med Neville Chamberlain, som var britisk statsminister på slutten av 1930- tallet:

With the possible exception of Edward Heath - at a time when it mattered rather less - no British

³⁸ Baylis, *Anglo- American relations since 1939. The enduring alliance.* s. 11

³⁹ Baylis, *Anglo- American relations since 1939. The enduring alliance.* s. 13

⁴⁰ Macmillan sitert i, Danchev, "On specialness", 740

Prime Minister this century has been so conspicuously neglectful, not to say scornful, of the process of interaction with the United States as was Neville Chamberlain.⁴¹

Det synes for meg som om de fleste forfattere jeg har innkludert i denne avhandlingen erkjenner det tydelig interessebaserte forholdet mellom London og Washington under Nixon/Heath. Videre blir dette av mange sett på som et unntak ved det anglo- amerikanske forholdet i etterkrigstiden. Danchevs skoler er, etter mitt syn, uttrykk for deres samtidige sammenhenger. At funksjonalismen gjorde sitt inntog rundt Heaths periode som statsminister er dermed ikke overaskende, ettersom Londons og Washingtons interesser ofte var sprikende, og de forfulgte sine egne mål. Det kanskje tydeligste eksempelet i litteraturen finner vi hos Henry Kissinger selv. Han karakteriserer seg selv som en utpreget realpolitiker,⁴² noe som også er en vanlig oppfatning av han. Realpolitikk innebærer å søke og fremme sine egne interesser i enhver situasjon. Interesseorienteringen er lett å knytte opp mot funksjonalismen, ettersom funksjonalismen ser det anglo- amerikanske forholdet som interessestyrt. Som nevnt blir amerikansk utenrikspolitikk under Nixon/Kissinger ansett, av alle forfatterne, for å være realpolitisk. Dette satt i sammenheng med Heaths eurosentrisme gjør det, etter min mening, åpenbart at interessebaserte forklaringer er hensiktsmessige for denne perioden. Likevel er det verdt å merke seg at utenrikspolitikk og uavklarte situasjoner gir rom for individers handlingslyst og preferanser. Videre kan det i enkelte tilfeller være flere valgmuligheter som er interessebaserte, men noen må velge mellom disse alternativene. Dermed er det grunnlag for å modifisere funksjonalistiske forklaringer noe. Med det mener jeg at det er viktig å ta i betraktning individers innvirkning på utenrikspolitikk innenfor rammene av interesser.

Problemstillinger og argumentasjon

Jeg har to problemstillinger som utgangspunkt for denne studien. For det første vil jeg undersøke hvilken av historiografiens tre fortolkninger av forholdet, slik Danchev fremstiller det, som best passer forholdet mellom USA og Storbritannia under Nixon/Heath. For det andre vil jeg undersøke hva som var årsakene til det avdempede forholdet mellom London og Washington i perioden. Problemstillingene kommer noe ulikt til uttrykk i de forskjellige kapitlene. Det er derfor viktig for forståelsen av avhandlingen å introdusere gjennomgående temaer og problemstillinger.

⁴¹ Danchev, "On specialness", , s. 749

⁴² Kissinger, *The White House Years*. s. 182

Hvilken av Danchevs teorier passer så best på det anglo- amerikanske forholdet under Nixon/Heath? I denne studien vil jeg fremholde at den funksjonalistiske fortolkningen av det anglo- amerikanske forholdet, best betegner det under Nixon/Heath. Grunnlaget for dette argumentet er hovedsaklig at begge lands styresmakter søkte sine egne mål uavhengig av hverandre, og hadde derfor ikke samme interesse av samarbeid som i tidligere perioder. Det vil si at det ikke var særlig interesse for samarbeid utover de enkelte konkrete saksområder hvor interessene var sammenfallende. Altså kan vi snakke om et interesseorientert forhold, som i en periode med sprikende interesser derfor ikke ble ivaretatt. Heaths betegnelse av det anglo- amerikanske forholdet som et "natural relationship", indikerer, etter min mening, manglende ønske om samarbeid mellom de to til tross for en felles kulturell bakgrunn. Et "special relationship", derimot, kan indikere noe som må opprettholdes gjennom samarbeid om felles interesser, i tillegg til personlig kjemi mellom statslederne. Denne perioden hadde tilsynelatende ingen av delene. Dog skal det nevnes at den britiske utenriksministeren Sir Alec Douglas- Home ønsket tettere kontakt med Washington enn hva Heath ønsket. Dette lettet tidvis dialogen mellom Washington og London, men den britiske politikken som helhet stod allikevel for en dreining mot Europa.

Hva var hovedårsaken til det avdempede forholdet under Nixon/Heath? Dette henger sammen med den første problemstillingen, og jeg vil argumentere for at årsaken til den kjølige tonen mellom London og Washington i denne perioden bunnet i begge siders forskjellige uterikspolitiske interesser. På britisk side kom dette til uttrykk gjennom Heaths eurosentrisme og den britiske EF- søknaden. Heaths overordnede mål som statsminister var å få Storbritannia inn i EF. På 1960- tallet hadde britenes to søknader om medlemskap blitt avslått av den franske presidenten Charles de Gaulle, på bakgrunn av at Storbritannia ikke var en "truly European power."⁴³ Implikasjonen var at britene var for nært knyttet til USA, og at britene ikke ville bli akseptert i EF om de representerte amerikanske interesser. Dermed ble det for Heath et poeng ikke å søke nær kontakt med Washington, for så å bli ansett som "truly European".

På amerikansk side viste det seg gjennom Nixons og Kissingers "triangular diplomacy", at deres interesser lå utenfor Europa. Snarere var fokuset i Washington rettet mot Sovjetunionen, Kina og Vietnam. De hadde med andre ord i begrenset grad sammenfallende interesser med

⁴³ Marsh, Steve & Baylis, John. "The Anglo- American "Special Relationship": The Lazarus of International Relations", i *Diplomacy and Statecraft*, 17: 173- 211, 2006. Taylor and Francis Group. s. 180

britene. Videre benyttet Nixon og Kissinger andre, mer hemmelige, diplomatiske kanaler enn hva som var vanlig. Derfor ble ikke London i samme grad som tidligere informert om Washingtons utenrikspolitikk. De forskjellige interessene i Washington og London trengte ikke nødvendigvis bety et kjølig forhold mellom de to. Men i denne perioden var det ingen vilje til å gjøre en ekstra innsats for å ivareta den gode dialogen som hadde karakterisert forholdet i tidligere perioder.

Om kildene

I samtidshistorie knytter det seg spesielt to problemer i forbindelse med kildebruk knyttet til interstatlige forhold. For det første er ikke alle kildeserier tilgjengelige, siden myndighetene i de ulike land er varsomme med å nedgradere kildemateriale som inneholder sensitiv informasjon. For det andre er ofte mengden kildemateriale et problem, ettersom historikeren normalt har begrenset tid til disposisjon, noe som i enda høyere grad gjelder for masterstudenter. Innenfor rammene av en mastergrads- oppgave som tar sikte på å studere overordnede spørsmål innenfor et sett større temaer, må den eksisterende litteraturen få en sentral plass i kombinasjon med mer avgrenset utnyttelse av tilgjengelig arkivmateriale. Til tross for denne begrensede utnyttelsen av kildematerialet, mener jeg likevel at et utvalg av kilder satt i sammenheng med eksisterende litteratur, er tilstrekkelig for å trekke relativt vel begrunnede konklusjoner.

Ytterligere et problem er at det forekommer mer kildematerialet i forbindelse med enkelte temaer, enn hva er tilfellet ved andre. I tillegg får amerikansk og britisk kildematerialet noe ulik tyngde i de forskjellige kapitlene, av den enkle grunnen tilgjengelighet. Blant annet kommer det til uttrykk i kapitlene om Yom Kippur- krigen, "The Year of Europe" og Energikrisen, at britisk kildematerialet har vært mer tilgjengelig og anvendlig enn det amerikanske. Dette er imidlertid potensielle problemer i enhver historisk fremstilling, og min oppgave har bestått i å balansere denne tidvise skjevheten. Videre følger en kort redegjørelse for kildematerialet.

På den amerikanske siden er det spesielt to kildesamlinger som har stått sentrale. Disse er *Record Group 59(RG59)* og *Foreign Relations of the United States(FRUS)*. *Record Group 59* er State Departments arkiver, og inneholder blant annet korrespondanse mellom State Department og dets utenlandske ambassader, samt møter og korrespondanse mellom utenriksministere. Dette kildemateriale finnes i arkivform ved National Archives College Park

i Maryland. Altså er dette arkivmaterialet i utgangspunktet ikke publisert, selv om noe av det blir utgitt i *FRUS*, som for øvrig også tar inn en del primærkilder som er publisert annet steds. Jeg har tatt for meg de boksene som var merket med United Kingdom, og United Kingdom - United States. Selv om jeg fant flere anvendelige kilder her, ble nytten av arkiv- reisen noe begrenset ettersom jeg ikke fikk tilgang til Nixon Presidential Materials. Begrunnelsen var at disse var trukket tilbake fra offentligheten grunnet følsom informasjon.

Når det gjelder kildesamlingen *Foreign Relations of the United States(FRUS)*, har denne bidratt med nyttig informasjon vedrørende noen av temaene, dog ikke alle. *FRUS* utgis tematisk med et etterslep på mellom 30 til 40 år. På grunn av det har på langt nær alle bindene for den aktuelle perioden blitt publisert. Av de bindene som har vært relevante for dette studiet er *FRUS, 1969- 1976, Vol. 11, South Asia Crisis 1971*; *FRUS, 1969- 1976, vol. 5, United Nations 1969- 1976*; *FRUS, 1969- 1976, Vol. 17, China 1969- 1972*; og *FRUS, 1969- 1976, Vol. 6, Vietnam, January 1969- July 1970*. I denne kildesamlingen er det å finne mange ulike typer dokumenter. Av særlig interesse i forbindelse med dette temaet har vært korrespondanse og samtaler mellom Nixon og Kissinger. En amerikansk kilde er også hentet i Merrills *The Oil Crisis of 1973-1974. A Brief History With Documents*. Dette er en tale Nixon holdt i forbindelse med energikrisen.

På britisk side er det også flere interessante kildesamlinger. Først og fremst har dokumentsamlingen *Documents on British Policy Overseas(DBPO)*, redigert av Keith Hamilton og Patrick Salmon, bidratt med mange nyttige dokumenter i forbindelse med kapitlene om Yom Kippur- krigen, Energikrisen, og "Year of Europe". Denne kildesamlingen er tilgjengelig på CD- ROM og inneholder til sammen 568 dokumenter fra Foreign and Commonwealth Office(FCO), Cabinet Office og andre Whitehall departementer. Dokumentene har en tidsramme fra 24. oktober 1972 til 15. mars 1974, og består blant annet av diplomatisk korrespondanse, rapporter fra Joint Intelligence Committee og briefingnotater fra regjeringsnivå.⁴⁴

Videre er kildesamlingen *Cabinet Papers* et viktig tilskudd til denne avhandlingen. Den forekommer i denne sammenheng i form av mikrofilm, og er en samling av referater fra britiske regjeringsmøter, fra hele den aktuelle perioden. Innenfor de aktuelle temaene er det

⁴⁴ Jensen, *The Year of Europe. En studie av Nixon- administrasjonens initiativ til å redefinere det transatlantiske forholdet*. s. 12. Jeg har brukt Jensens avhandling i forbindelse med redegjørelsen av denne kildesamlingen.

vanligvis utenriksminister Douglas- Home som redegjør for resten av regjeringen utenrikspolitiske anliggender, noe som til tider blir kommentert av statsminister Heath.

Noe annet britisk og amerikansk arkivmateriale er lagt ut på internett gjennom deres arkivdatabaser. Etter å ha utforsket disse ved hjelp av omfattende søk, fant jeg ut at det ikke er relevant informasjon der, som ikke allerede forekommer i det andre kildematerialet jeg har tatt for meg.

Disposisjon

Denne studien er tematisk inndelt. Med det menes at stoffet kategoriseres etter tema, snarere enn kronologi. Tidsavgrensingen på avhandlingen er Heaths periode som statsminister, som strakk seg fra 19. juni 1970 til 4. mars 1974.⁴⁵ Nixons periode som president både startet før, og sluttet etter, Heaths periode i No. 10 Downing Street.

Første kapittel tar for seg Vietnamkrigen. Jeg vil her vurdere Vietnamkrigens innvirkning på det anglo- amerikanske forholdet etter 1970. Dette teamet var mer problematisk for forholdet mellom de to på 1960- tallet, da spørsmålet om britiske militære bidrag enda var et aktuelt tema. Dog var det fortsatt et viktig tema etter 1970, da demonstrasjoner raste i hele den vestlige verden. Andre kapittel omhandler krigen mellom Pakistan og India i 1971, samt situasjonen som ledet frem til den. De britiske og amerikanske sympatiene lå i denne konflikten på ulik side, og temaet belyser de ulike perspektivene på verden i Washington og London. Tredje kapittel dreier seg om åpningen til Kina. Både London og Washington søkte tettere kontakt med Peking. Dog førte ikke dette til samarbeid, ettersom Nixon-administrasjonen holdt sitt diplomati med kineserne hemmelig.

De siste tre kapitlene foregår noe senere i perioden, og er tett knyttet sammen. Kapittel fire omhandler Yom Kippur- krigen, kapittel fem tar for seg Energikrisen, mens kapittel seks dreier seg om "Year of Europe". Under Yom Kippur- krigen holdt britene seg nøytrale, mens amerikanerne støttet Israel. De ulike sympatiene hadde flere årsaker, men særlig oljespørsmålet ble viktig. Dette fordi Storbritannia var mer avhengige av arabisk olje enn USA. Kapitlet om Energikrisen viderefører dette temaet etter krigens slutt, og analyserer blant annet forhandlingene knyttet til energi tidlig i 1974. Siste kapittel, "Year of Europe", tar for

⁴⁵ Heath, *The Course of My Life. My Autobiography*. s. 306-308, 519- 520

seg det amerikanske initiativet i 1973 for å bedre kontakten med sine allierte i Europa. Initiativet fikk en kjølig mottakelse i London, og ble en kilde til frustrasjon på både britisk og amerikansk side. Jeg vil vurdere bakgrunnen for dette. Avslutningsvis kommer en konklusjon og en vurdering av mine teser.

Vietnamkrigen

Vietnamkrigen var ved inngangen av 1970- tallet et viktig tema for forholdet mellom London og Washington. Amerikanerne hadde etter andre verdenskrig gradvis involvert seg i Vietnam, og bidratt med adskillige militære styrker etter eskaleringen av krigen i 1964. Dette for å forhindre kommunistisk overtakelse av landet. Britene, på sin side, valgte ikke å støtte amerikanerne i krigen, til tross for gjentatte forespørsler fra Washington på midten av 1960-tallet. Harold Wilson, statsminister i Storbritannia 1964- 1970, hadde redusert de oversjøiske britiske forpliktelsene, blant annet ved å erklære en tilbaketrekking av det britiske nærværet øst for Suez. Dette likte Washington dårlig, og håpet derfor på konservativ seier ved valget i Storbritannia i 1970.⁴⁶ Da Heath tok over som statsminister etter valgseieren, var ikke spørsmålet om britiske bidrag til Vietnamkrigen i form av troppestykker lenger særlig aktuelt. Dog ønsket Nixon britisk politisk støtte, eksempelvis i form av uttalelser fra London. Heath unnlot for det meste å kritisere amerikanernes handlinger i Vietnam. Faktisk uttalte han tidvis støtte til Nixons strategi. Allikevel bør det merkes at ettersom spørsmålet om direkte britiske bidrag ikke lenger var aktuelt, var det også noe lettere å uttale støtte. I tillegg kunne Heath ha politiske motiver for å støtte Nixon, ettersom velvilje i Washington var av stor betydning for London. Tidligere statsminister Wilson hadde, på spørsmål om hvorfor han ikke inntok en mer kritisk holdning til USAs engasjement Vietnamkrigen, uttalt: "Because we can't kick our creditors in the balls."⁴⁷ Det er verdt å merke seg at Storbritannia under Heath fortsatt var avhengig av USA økonomisk.

I det følgende vil jeg først gi en empirisk bakgrunn for Vietnamkrigen, deretter redegjøre for britisk og amerikansk politikk overfor Vietnam. Her vil jeg se på hvordan begge landenes politikk utviklet seg frem til Nixon og Heath tok over, samt se på hvilke endringer som kom med de to. Etter det vil jeg analysere muligheter og problemer for samarbeid mellom de to administrasjonene knyttet til Vietnamkrigen. Dernest vil jeg trekke inn overordnede temaer i det anglo- amerikanske forholdet under administrasjonene Nixon/Heath, og vurdere hvordan de kom til uttrykk i forbindelse med Vietnamkrigen. Til slutt kommer en kort oppsummering.

Bakgrunn for Vietnamkrigen

USAs engasjement i Vietnam gikk helt tilbake til andre verdenskrig. Amerikanerne gav fra

⁴⁶ Lundestad, *The United States and Western Europe since 1945*. s. 158

⁴⁷ Lundestad, *The United States and Western Europe since 1945*. s. 158

begynnelsen av 1950- tallet betydelig pengestøtte til Frankrike, som kjempet for å beholde kontrollen over Vietnam.⁴⁸ Landet hadde vært fransk koloni fra slutten av 1800- tallet. Grunnen til det amerikanske engasjementet i Vietnam var Trumans doktrine om å støtte frie folks kamp mot kommunismen, samt USAs vurdering av Vietnams viktighet for ikke å miste Sørøst- Asia til kommunistene. Washington så for seg en domino- effekt hvis Vietnam ble kommunistisk. Amerikanerne trodde det ville medføre at Laos, Kambodsja, Thailand og Burma også ville gå samme vei. Dette var hovedårsaken til deres interesse i Vietnam, og deres vilje til å engasjere seg i et så tilsynelatende ubetydelig land.

Allerede under Eisenhowers presidentskap 1953- 1961, begynte USA å sende militære rådgivere til Vietnam. Dette ble kraftig trappet opp under Kennedy. I 1961 var det 692 amerikanske militære rådgivere i Vietnam. Innen 1962 var tallet oppe i 12000. Videre økte det amerikanske engasjementet betraktelig, og i 1965 var det 190000 amerikanske soldater i landet. Dette utviklet seg til 390000 i 1966, og 500000 i 1968.⁴⁹ Washingtons vurdering av Vietnams betydning var i hovedsak den samme tidlig på 1960- tallet som den hadde vært på 1950- tallet. Meningene i Washington om hva man burde gjøre i Vietnam var imidlertid delte. Noen mente man burde sende tropperstyrker inn med en gang, mens andre mente USA ikke burde involvere seg for mye.⁵⁰ Kennedy inntok en mellomposisjon ved å sende militære rådgivere. Tanken bak det var å forsøke å bygge opp et sterkt Sør- Vietnam som kunne forsvare seg selv.

Tross i mange forsøk på å unngå et direkte amerikansk militært engasjement i Vietnam, ble amerikanerne under Johnson gradvis involvert i militære aksjoner. Blant annet førte et angrep på kassernene til de amerikanske militære rådgivere i Sør- Vietnam i februar 1965, til sterke amerikanske reaksjoner, og i løpet av få måneder var amerikanske kampenheter fullt involvert i krigshandlinger.⁵¹ Fra da av eskalerte krigen, og stadig flere amerikanere ble sendt til Vietnam. Johnson- administrasjonen ønsket først og fremst politiske, men også militære, bidrag fra sine allierte. Et britisk bidrag ville i denne sammenheng hatt stor symbolsk

⁴⁸ Herring, *America's Longest War. The United States and Vietnam 1950- 1975*. s. 41; Lundestad, *The United States and Western Europe since 1945*. s. 147. Lundestad slår fast at den amerikanske avgjørelsen om å bidra økonomisk og militært i Indokina ble fattet i mai 1950.

⁴⁹ Lundestad, *The United States and Western Europe since 1945*. s. 156- 157. Det opereres med forskjellige tall på antall amerikanske soldater og rådgivere i Vietnam. Blant annet brukte Kissinger, i *Diplomacy* s. 653, andre tall. I denne sammenheng velger jeg å basere meg på Lundestad, som har tatt utgangspunkt i: Nelson, *A History of US Military Forces in Germany* s. 81, 103.

⁵⁰ Kissinger, *Diplomacy*. s. 651

⁵¹ Kissinger, *Diplomacy*. s. 658

betydning. Johnson foreslo derfor for London, at selv en "platoon of bagpipers" ville være nok.⁵² Krigen møtte stadig mer motstand blant folk i den vestlige verden utover 1960- tallet. Ved inngangen av 1970- tallet kunne man i den vestlige verden se store protester mot krigen, og amerikanerne ble av mange stemplet som aggressoren i Vietnamkrigen.

Det falt på Nixon administrasjonen å trekke de amerikanske styrkene ut av Vietnam. Et etter hvert høyt antall falne skapte store protester i den amerikanske befolkningen. Med slagord som "get the boys home" la den amerikanske opinionen sterkt press på Nixon for å gjøre noe med situasjonen. Gjennom gjentatte forhandlinger med nord- vietnameserne, med mange brudd og tilbakeslag, klarte omsider Henry Kissinger å forhandle frem en fredsavtale i januar 1973. Dette medførte en tilbaketrekning av amerikanske styrker. Etter at amerikanerne hadde fullført tilbaketrekningen brøt imidlertid Nord- Vietnam, i amerikanske øyne, fredsavtalens betingelser; og erobret Saigon og resten av Sør- Vietnam i 1975.⁵³

USAs politikk overfor Vietnam under Nixon

Da Nixon overtok som president i januar 1969, hadde han enda ingen konkret plan for å avslutte det amerikanske engasjementet i Vietnam. Snarere ble flere muligheter vurdert, og Nixons rådgivere hadde ulik oppfatning av hva den beste metoden ville være.⁵⁴ Den nye presidenten hadde i valgkampen i 1968 lovet å få en slutt på krigen. En amerikansk tilbaketrekning fra Vietnam hadde imidlertid flere potensielle problemer. For det første ville en umiddelbar tilbaketrekning av de amerikanske styrkene betydd at USA hadde sviktet en alliert. Amerikanerne fryktet at den symbolske konsekvensen av dette kunne blitt stor, ettersom USA sto som en slags garantist for den vestlige verdens demokratiske verdier. De trodde de ville miste mye av sin troverdighet i europeernes øyne, og russerne ville sett det som et tegn på svakhet. I tillegg mente Kissinger at Nixons plan om en åpning til Kina ville møte problemer, ettersom amerikanerne kunne bli sett på som svake og ubetydelige i asiatiske sikkerhetsspørsmål. Videre mente han en umiddelbar amerikansk tilbaketrekning kunne ødelegge deres rolle som diplomater i Midtøsten, ettersom Washington hadde vist at de lot seg avskrekke av trussler og vold.⁵⁵ Dermed var det ikke holdbart for Washington å simpelthen trekke styrkene ut av Vietnam. Det måtte finnes en løsning som både kunne ta hensyn til de sør- vietnamesiske allierte, samt føre til en amerikansk tilbaketrekning. Denne løsningen

⁵² Lundestad, *The United States and Western Europe since 1945*. s. 157

⁵³ Kissinger, *Diplomacy*. s. 698

⁵⁴ Hanhimäki, *The Flawed Architect. Henry Kissinger and American Foreign Policy*. s. 42- 43

⁵⁵ Kissinger, *The White House Years*. s. 228

skulle bli kalt "honorable peace", og i forlengelsen av det "vietnamization".

"Honorable peace" betydde i hovedsak at USA skulle få slutt på krigen i Vietnam uten å miste ansikt. Det innebar at de ikke kunne svikte sine allierte i Sør- Vietnam, eller trekke seg tilbake uten å ha oppnådd noe med krigen. Da ville amerikanske soldater ha dødd forgjeves og det ville vært uakseptabelt for den amerikanske befolkningen. For å tilfredsstille disse kravene benyttet Nixon seg av en tre trinns strategi.⁵⁶ Første punkt var å sikre Kongressens støtte til å fortsette krigen. Andre punkt var å få i gang forhandlinger med Hanoi, for å forsøke å ende krigen ved hjelp av diplomati. Tanken var at amerikanerne skulle tilby nord- vietnameserne "[...] every concession possible short of colluding in a communist takeover[...]"⁵⁷ Det tredje punktet besto i en endret militær strategi. Den gikk ut på å beskytte de tett befolkede sør- vietnamesiske områdene, samtidig som de amerikanske styrkene skulle forsøke å ødelegge de nord- vietnamesiske forsyningslinjene ved å angripe deres baser i Laos og Kambodsja, samt minelegge havnene i Nord- Vietnam. Disse tiltakene ble implementert i den amerikanske strategien over en periode på fire år. Kissinger hevder i *Diplomacy*, at disse tiltakene førte til at Hanoi i 1972 godtok betingelser som de i ti år hadde avslått.⁵⁸ Historikeren Gary H. Hess kommenterer imidlertid at

The writings of Nixon and Kissinger offer excuses and rationalizations for their decisions and notable unwillingness to concede any flaws. The documentary record, however, is not so kind. Whatever they achieved in Vietnam it was not "peace with honor", let alone a "lost victory."⁵⁹

Videre var "vietnamization" et stikkord for Nixons Vietnam- politikk. Denne strategien ble fremmet for Nixon av Defence Secretary Melvyn Laird, etter sistnevntes besøk til Sør- Vietnam i mars 1969.⁶⁰ Tanken bak "vietnamization" var å bidra med midler og opplæring til den sør- vietnamesiske hæren, slik at den gradvis kunne erstatte den amerikanske. I følge Kissinger skulle "vietnamization" for det første ivareta amerikanernes selvrespekt ved ikke å etterlate et forsvarsløst folk. For det andre var det et forsøk på å gi sør- vietnameserne en ærlig sjanse til å forsvare seg mot nord, etter at amerikanerne hadde trukket seg ut. Den tredje begrunnelsen for "vietnamization"- strategien var å gi Hanoi et insentiv til å møte ved forhandlingsbordet, ettersom en skikkelig opplæring av den sør- vietnamesiske hæren med

⁵⁶ Kissinger, *Diplomacy*. s. 680

⁵⁷ Kissinger, *Diplomacy*. s. 680

⁵⁸ Kissinger, *Diplomacy*. s. 680- 81

⁵⁹ Hess, *Vietnam: Explaining America's Lost War*. s. 204

⁶⁰ Hanhimäki, *The Flawed Architect. Henry Kissinger and American Foreign Policy*. s. 43

amerikanske våpen kunne gjøre krigen vanskelig for Hanoi.⁶¹ Jussi Hanhimäki utdyper at hensikten med "vietnamization": "In other words, while fewer bodybags were likely to mean fewer moratoriums, more material should satisfy the concerns of those who could not stomach the reality that the United States was being gradually smoked out of Vietnam."⁶²

"Vietnamization"- strategien var ikke uproblematisk, noe som kommer frem i et memorandum fra Kissinger til Nixon 10. september 1969. For det første var Kissinger skeptisk til om de sør- vietnamesiske styrkene virkelig kunne bære en større del av byrden enn hva den allerede gjorde. For det andre så han flere problemer ved å begynne tilbaketrekningen av de amerikanske styrkene. Han uttalte at "Withdrawal of U.S. troops will become like salted peanuts to the american public: The more U.S. troops come home, the more will be demanded." Dette, hevdet han, kunne på kort sikt føre til krav om en full tilbaketrekning. Videre så han problemer i forbindelse med at jo flere soldater som ble trukket ut, jo vanskeligere ville det bli å bevare moralen hos de resterende styrkene, "[...] not to speak of their mothers."⁶³ Hanhimäki uttrykker at Kissinger i det store og det hele var imot "vietnamization"- strategien. Dette fordi han mente en gradvis redusering av de amerikanske styrkene, ville svekke amerikanernes forhandlingsposisjon overfor Hanoi.⁶⁴ Argumentet var, i følge Hanhimäki: "How could one achieve an honorable peace in a situation where the most important part of the U.S. leverage in negotiation - the presence of a large number of American troops - was being removed?"⁶⁵

Det er vanskelig å bedømme hvor vidt Nixons tilnærming til Vietnam kan kalles en suksess. På den ene siden førte den til en fredsavtale mellom Nord- og Sør- Vietnam, samt tilbaketrekning av de amerikanske styrkene; men på den andre side ble den brutt like etter at amerikanerne hadde forlatt Sør- Vietnam, og alt Washington hadde jobbet for gikk i oppløsning i 1975 da Nord- Vietnam erobret Saigon.

Storbritannias politikk overfor Vietnam under Heath

Heath støttet gjennom hele sin periode som statsminister Nixons politikk i Vietnam. Blant annet kom dette til uttrykk ved utenriksminister Sir Alec Douglas- Homes tilslutning til

⁶¹ Kissinger, *Diplomacy*. s. 681- 82

⁶² Hanhimäki, *The Flawed Architect. Henry Kissinger and American Foreign Policy*. s. 43

⁶³ *Foreign Relations of the United States, 1969- 1976*, Vol. 6, Vietnam, January 1969- July 1970. No. 117. Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon

⁶⁴ Hanhimäki, *The Flawed Architect. Henry Kissinger and American Foreign Policy*. s. 43

⁶⁵ Hanhimäki, *The Flawed Architect. Henry Kissinger and American Foreign Policy*. s. 43

Nixons handlingsplan i Vietnam 7. oktober 1970.⁶⁶ Denne innebar en våpenstillstandsavtale som skulle diskuteres uavhengig av Nixons andre punkter. Videre foreslo Nixon en fredskonferanse i forbindelse situasjonen i Sørøst- Asia. Han ønsket også å utarbeide en plan for tilbaketrekning av amerikanske styrker fra Vietnam, samt en utveksling av krigsfanger med Nord- Vietnam. I tillegg ønsket Nixon politisk enighet rundt Vietnamkrigen i overenstemmelse med Saigons ønsker. Utenriksminister Douglas- Home mente Nixons politikk var en god plan for å skape fred i Vietnam. Det var fred og stabilitet som var Storbritannias hovedinteresse i Sørøst- Asia.⁶⁷ Lundestad skriver at det var overaskende lite kritikk av Vietnamkrigen fra Heath under Nixon administrasjonen. Men, sier han, det var ikke det store behovet for å kritisere offentlig, ettersom demonstrasjonene i Europa "[...] were making much of the leaders case anyway[...]."⁶⁸ Videre utdyper han, at til tross for tidvis eskalering av bombingene, var de amerikanske troppene i alle fall på vei ut av Vietnam. Dermed var ikke Vietnam lenger et så betent tema mellom de allierte som det hadde vært under president Johnson.

Heath forsvarte den amerikanske militæroffensiven i desember 1972, til tross for at de øvrige vest- europeiske statslederne kritiserte Nixon.⁶⁹ Dette viser igjen Heaths tro på Nixons strategi i Vietnam, og hans vilje til å få til en ærefull fredsavtale. I følge forfatteren av Heaths mest omfattende biografi, John Campbell, mente Heath at en amerikanske kollaps og rask tilbaketrekning fra Vietnam ville være illevarlsende for Europa.⁷⁰ Dette fordi det kunne føre til en ny russisk offensiv i Europa. Altså var en såkalt "honorable peace" det nødvendige utfallet av Vietnamkrigen, når man tok den kalde krigen nøyere inn i beregningen. Campbell skriver videre at Heath på mange måter var en "cold warrior", som tenkte at man måtte bekjempe kommunismen der man kunne.⁷¹

Tross i at Heath støttet opp om Vietnam- krigen politisk, var han ikke interessert i å bidra med britiske soldater. Heath uttaler i sin selvbiografi om Vietnamkrigen:

⁶⁶ National Archives(NARA), Record Group 59, Box 2647, Foreign Affairs, Orders of the day, 091270, s. 435-36. Dette var en debatt i House of Commons hvor blant annet utenriksminister Douglas- Home uttalte seg om britisk politikk overfor Vietnam. Videre er dette enn trykt kilde, og kan dermed oppdrives andre steder enn NARA.

⁶⁷ National Archives(NARA), Record Group 59, Box 2647, Foreign Affairs, Orders of the day, 091270, s. 435-36.

⁶⁸ Lundestad, *The United States and Western Europe since 1945*. s. 160

⁶⁹ Kissinger, *Years of Upheaval*. s. 137

⁷⁰ Campbell, *Edward Heath. A biography*. s. 343

⁷¹ Campbell, *Edward Heath. A biography*. s. 228

At no time, however, did I think we should become directly involved. We would take up our responsibilities to defend the free world against communism wherever we could genuinely help, but a comparison of the effort we were able to make in Malaysia and the massive commitment of the Americans in Vietnam showed that any help we could give there would be irrelevant to the conflict.⁷²

Altså sier Heath at eventuelle britiske militære bidrag til krigen i Vietnam ville vært for små til å være av betydning. Dette argumentet er ikke nødvendigvis holdbart, ettersom amerikanerne tidligere bare hadde ønsket seg et symbolsk bidrag.⁷³ Det er nærliggende å tro at amerikanerne ville vært fornøyd med et slikt symbolsk bidrag, for å dele ansvaret i Vietnam med en alliert. Men for Heath var dette verken ønskelig eller særlig aktuelt, da han ikke hadde støtte til det verken i opinionen eller opposisjonspartiet. Selv om han gav sin politiske støtte til USA i forbindelse med Vietnamkrigen, var det både i opposisjonen og befolkningen mange kritiske røster. Det kom blant annet til uttrykk gjennom store demonstrasjoner i London og resten av landet.⁷⁴ Dessuten var det britiske Labourpartiet imot krigen i Vietnam. Labours leder og tidligere statsminister Harold Wilson hadde på 1960- tallet nektet å involvere britene i Vietnam, på tross av betydelig press fra den daværende amerikanske president Lyndon B. Johnson.⁷⁵ Selv om Heath var klarere i sin støtte til Nixon enn hva Wilson hadde vært, hadde han ikke handlingsrom til å gjøre mer enn å komme med støttende erklæringer til den amerikanske presidenten. Et direkte britisk bidrag til krigen ville vært umulig.

Selv om det å sende britiske troppstyrker til Vietnam ikke var aktuelt, ønsket britene tilsynelatende å bidra på andre måter. Gjennom deres rolle som "co- chairman" av Genevekonferansen av 1954, ønsket utenriksminister Douglas- Home å påkalle denne for å bidra til en tilbaketrekningsplan for amerikanerne.⁷⁶ Genevekonferansen hadde hatt til hensikt å opprette fred i fransk Indokina, som Vietnam var en del av.⁷⁷ Resultatet ble "the Geneva Accords", som blant annet erklærte en periode hvor både Nord- og Sør- Vietnam skulle få gjenoppbygge seg, før det skulle holdes valg i 1956, og Nord- og Sør- Vietnam skulle samles

⁷² Heath, *The Course of My Life. My Autobiography*. s. 279

⁷³ Wilson, Harold. 1971. *The Labour Government 1964- 1970. A personal record*. Weidenfeld and Nicholson and Michael Joseph.s. 48

⁷⁴ National Archives(NARA), Record Group 59, Box 2653, Pol 23 UK, 6, 1, 70. January 20 Vietnam demonstration in London.

⁷⁵ Wilson, *The Labour Government 1964- 1970. A personal record*. s. 48

⁷⁶ National Archives(NARA), Record Group 59, Box 2647, Foreign Affairs, Orders of the day, 091270, s. 435-36.

⁷⁷ Lundestad, *The United States and Western Europe since 1945*. s. 149

til et land.⁷⁸ Deltagerene på konferansen var Kambodsja, Vietnam, Frankrike, Laos, Kina, Sovjetunionen og Storbritannia. Storbritannia og Sovjetunionen hadde et såkalt "co-chairmanship" over konferansen. USA nektet å delta aktivt i konferansen, til tross for at de var tilstede i form av Secretary of State John Foster Dulles, og la sterkt press på både Frankrike og Storbritannia under forhandlingene. Da "the Geneva Accords" var klare støttet ikke daværende president Eisenhower disse. Dog uttalte Dulles at selv om erklæringen hadde noen negative sider, var det også noen positive. Det viktigste var, i følge Dulles, at Laos, Kambodsja og Sør- Vietnam ble uavhengige.⁷⁹ Geneve erklæringen var altså først og fremst en erklæring om fred i Sørøst- Asia, og det var gjennom denne britene øynet en mulighet for å skape fred i Vietnam nesten 20 år etter konferansen. Den britiske utenriksministeren forsøkte i 1970 å etablere et samarbeid med Sovjetunionens utenriksminister Andrei Gromyko, for å påkalle Geneve- konferansens erklæring om fred i Vietnam. På denne måten kunne britene gjennom sin rolle som "co- chairman" av konferansen spille en mer aktiv rolle i fredsprosessen i Vietnam.⁸⁰ Russerne viste seg imidlertid uvillige til å inngå i et slikt samarbeid med britene, og planen gikk i oppløsning. Home uttalte i House of Commons:

So far the Soviet Government have declined to act with us in recalling this conference. The Russian answer is that the time is not appropriate. I should have thought that when President Nixon's offer was on the table, that there should be a negotiated settlement and that the object should be the orderly withdrawal of foreign troops from South Vietnam, that time was more appropriate than any I remember for a good long time.⁸¹

På grunn av russisk motvilje mot å påkalle Geneve- konferansens erklæring ble det derfor i denne sammenheng vanskelig for britene å spille en mer aktiv rolle i Vietnam.

I kjølvannet av fredsavtalen i 1973 ønsket USA å ha en ny konferanse for å sikre at avtalen ble overholdt. I et møte med Secretary of State William Rogers i februar 1973 uttalte imidlertid Douglas- Home at britene heller ønsket at FN skulle stå for en slik garanti. "A conference to endorse the peace arrangements was one thing, but a continuing or recallable conference serving as a "court of appeal" could cause real problems for the UK."⁸² Det var

⁷⁸ Herring, *America's Longest War. The United States and Vietnam 1950- 1975.* s. 40

⁷⁹ Herring, *America's Longest War. The United States and Vietnam 1950- 1975.* s. 42

⁸⁰ National Archives(NARA), Record Group 59, Box 2647, Foreign Affairs, Orders of the day, 091270, s. 435-36.

⁸¹ National Archives(NARA), Record Group 59, Box 2647, Foreign Affairs, Orders of the day, 091270, s. 437

⁸² National Archives(NARA), Record Group 59, Box 2649, Secretary Rogers' cabinet room meeting with Sir Alec Douglas- Home February 1: part 1 - Indochina. Secret.

tydelig at britene ikke var villige til å inngå forpliktelser i forbindelse med Vietnam utover å gi deres politiske støtte til Nixon.

Heath var dog klarere i sin støtte av USA's Vietnampolitikk enn hans forgjenger Harold Wilson. I motsetning til Labour partiet hadde de konservative ministrene støttet USA ikke bare privat, "[...] but in parliment and before the public generally."⁸³ Dette kom videre til uttrykk under den amerikanske bombeoffensiven i desember 1972, hvor Labour kritiserte amerikanerne, mens Heath støttet dem i deres offensiv.⁸⁴

Problemer og muligheter for samarbeid

Nixon indikerte i et møte i juni 1970, at han trodde Storbritannia kom til å spille en mer positiv rolle i forbindelse med Vietnam. Spesielt hvis Douglas- Home ble utnevnt til utenriksminister. Det var tydelig positive forventninger til den konservative regjeringen. Nixon uttalte at " With the Conservative victory, the British might start to play a more positive role, both here[Vietnam] and in the Middle East."⁸⁵ Det skulle imidlertid vise seg at til tross for tidvis støtte til Nixons Vietnam- politikk, var britene under den konservative regjeringen ikke mer villige til å påta seg oversjøiske ansvar.⁸⁶

Britenes rolle som "co- chairman" av Geneve Konferansen.

Douglas- Home mente Geneve- konferansen fra 1954 kunne gjeninnkalles for å bidra til å planlegge en tilbaketrekking av amerikanske styrker fra Vietnam.⁸⁷ Var dette realistisk? Var det betydningsfullt? For å kunne gjeninnkalle denne konferansen trengte Douglas- Home et samarbeid med Gromyko, Sovjetunionens utenriksminister. Gromyko sa imidlertid til svar på Homes forslag at russerne ikke var interesserte i å påkalle Geneve erklæringen.⁸⁸ Dermed ble det britiske initiativet stoppet før det kom i gang. Homes initiativ viser dog tilsynelatende en britisk vilje til å delta aktivt for å løse problemene i Vietnam. Det forutsetter imidlertid at Douglas- Home hadde reelle forestillinger om at russerne ville si ja.

⁸³ National Archives(NARA), Record Group 59, Box 2658, Annual assessment for the United Kingdom, 100271, Secret. Dette dokumentet er den amerikanske ambassade i Londons vurdering av britisk politikk i 1970.

⁸⁴ National Archives(NARA), Record Group 59, Box 2653, Pol 15- 1 UK, 12, 11, 72. Foreign policy debate in Commons, 211272. s. 672

⁸⁵ *Foreign Relations of the United States*, 1969- 1976, Vol. 6, Vietnam, January 1969- July 1970. No. 331. Minutes of Washington Special Actions Group Meeting.

⁸⁶ Lundestad, *The United States and Western Europe since 1945*. s. 159

⁸⁷ National Archives(NARA), Record Group 59, Box 2647, Foreign Affairs, Orders of the day, 091270, s. 435- 36.

⁸⁸ National Archives(NARA), Record Group 59, Box 2647, Foreign Affairs, Orders of the day, 091270, s. 435- 36.

Uansett er det tvilsomt om Geneve erlæringen ville vært et nyttig verktøy selv med russisk samarbeid. Britene hadde ikke vært i dialog med amerikanerne i forbindelse med dette initiativet, noe som i seg selv vitner om manglende substans. For at initiativet skulle ha noen reell nytte for å skape fred i Vietnam, burde første prioritet være å sikre amerikansk velvillighet, for uten den ville initiativet i alle fall vært nytteløst. Endelig synes det som om initiativets hovedformål var å få den britiske opinionen til å føle at London i det minste gjorde et forsøk på å bidra til fred i Vietnam. Som jeg har vært inne på, var ikke dialogen med russerne vellykket. Videre var dialog med amerikanerne fraværende på dette punktet. Dermed bærer det hele, etter min mening, preg av å være et trekk for å vise den britiske opinionen og opposisjonen, at Heath- regjeringen jobbet aktivt for fred i Vietnam. Tatt i betraktning motstanden til krigen i den britiske befolkningen, samt opposisjonsleder Harold Wilsons kritikk av den, kan det synes som om den konservative regjeringen kunne tjene på å gi inntrykk av at de gjorde mer enn de virkelig gjorde i forbindelse med Vietnam.

Fredsavtalen 1973, hvilken instans skulle garantere freden?

Etter fredsavtalen forhandlet frem av Kissinger og Le Duc Tho den 27. januar 1973,⁸⁹ ønsket amerikanerne en instans som kunne garantere for denne. Washington kalte inn til en internasjonal konferanse hvor også britene ble invitert. I en samtale mellom Rogers og Douglas- Home 7. februar 1973 uttrykte Douglas- Home at britene var skeptiske til å stå som garantist for freden i Vietnam.⁹⁰ Hva da hvis fredsavtalen ble brutt? Måtte britene sende egne styrker til landet? Douglas- Home undersøkte muligheten for at FN kunne garantere freden. Rogers svarte at det mest sannsynlig ikke ville være akseptabelt for partene i Vietnam, ettersom de var skeptiske til FN. Videre la Rogers vekt på at denne konferansen ikke skulle garantere freden i den forstand at partene måtte intervensjon militært dersom fredsavtalen ble brutt. Den skulle heller virke gjennom et politisk press på nord- vietnameserne. Deretter spurte Douglas- Home om det var muligheter for å inkludere Laos og Kambodsja i en slik konferanse, for så å frigjøre Storbritannia fra deres ansvar som "co- chairman" av Geneve Konferansen. Rogers svarte at det ville bli vanskelig.

Samtalen mellom Rogers og Home viser at det definitivt var dialog mellom London og

⁸⁹ Kissinger, *Years of Upheaval*. s. 302

⁹⁰ National Archives(NARA), Record Group 59, Box 2649, Secretary Rogers' cabinet room meeting with Sir Alec Douglas- Home February 1: part 1 - Indochina. Secret.

Washington i forbindelse med Vietnam. Det kommer imidlertid frem at de ikke var enige om hvordan freden i Vietnam skulle håndheves etter den amerikanske tilbaketrekningen. Det synes som om britene var svært skeptiske til å inngå en avtale hvor de selv kunne risikere å bli mer involvert i landet. Amerikanerne, på sin side, er det nærliggende å tro at ønsket sterkere engasjement fra de andre vestlige maktene, for på den måten å dele ansvaret i Vietnam. Altså ville Washington sittet med en mindre del av ansvaret overfor sør- vietnameserne hvis fredsavtalen i landet ble brutt, slik den ble to år senere.

Den britiske opinionens betydning for anglo- amerikansk samarbeid i Vietnam.

Den britiske opinionen begrenset den britiske regjeringens muligheter for å støtte USA i Vietnam. Store protester mot krigen i den britiske befolkningen førte til at Heath ikke uten videre kunne involvere Storbritannia mer direkte i krigen. Protester foregikk i hele Europa etter hvert som krigen i Vietnam drøyde, og ble stadig mer upopulær. Et eksempel på en slik protest fant sted i London 20. januar 1973, hvor om lag 10000 krigsmotstandere gikk fra Trafalgar Square til den amerikanske ambassaden. Der overakte de et brev til Nixon, samt en medalje til en amerikansk pilot som hadde nektet å delta i et bombetokt.⁹¹ Et brev til den amerikanske presidenten med krav om full tilbaketrekning fra Vietnam var vanlig ved slike demonstrasjoner. Med motstanden fra det britiske folket mot krigen ble det vanskelig for Heath å gjøre mer enn å støtte amerikanerne politisk. Det er imidlertid lite sansynlig at Heath, selv med den britiske opinionens støtte, hadde noe ønske om å gjøre mer enn yte politisk støtte til Washington. Årsaken til at Heath støttet Nixons politikk i Vietnam, var nettopp at den var basert på en amerikansk tilbaketrekning. Heath hadde vært en skarp kritiker av Johnsons eskalering av krigen på 1960- tallet, og hadde på ingen måte noe personlig ønske om å involvere britene direkte. Det kan derfor hevdes at den britiske opinionens motstand mot Vietnamkrigen var beleilig for Heath, ettersom den gav han en begrunnelse overfor Washington på hvorfor han ikke kunne gjøre mer i forhold til Vietnam.

Britiske troppestyrker i Vietnam?

Var det problematisk for forholdet mellom USA og Storbritannia at britiske soldater ikke ble sendt til Vietnam? Selv om det på 1960- tallet kom gjentatte forespørsler fra amerikansk side om Storbritannia kunne bidra med tropper i Vietnam, var ikke dette et veldig aktuelt spørsmål etter at Heath tok over i 1970. Krigen hadde innen da fått et annet fokus. Amerikanerne var

⁹¹ National Archives(NARA), Record Group 59, Box 2653, Pol 23 UK, 6, 1, 70, January 20 Vietnam Demonstration in London, 230173.

ikke lenger så opptatt av å vinne krigen, men heller å avslutte krigen uten å tape ansikt. Dette var også noe av bakgrunnen for at Heath støttet Nixon i Vietnam. I tillegg mente Heath at et britisk bidrag i Vietnam ville blitt så marginalt i alle fall at det ikke hadde noen hensikt.⁹² Uansett var det ingen forventning om at britene skulle bidra med mer enn politisk støtte, så mangelen på britiske militære bidrag skapte ingen friksjon mellom Washington og London. Tidligere britiske statsminister Harold Wilson skriver i sin selvbiografi at amerikanerne allerede mot slutten av 1965 hadde begynt å gi opp kravet om britiske troppestyrker i Vietnam. Om hans møte med Lyndon B. Johnson høsten 1965 uttaler han: "I was not even asked on this occasion for british troops in Vietnam."⁹³ Wilsons kommentar antyder en amerikansk aksept for at britene ikke ville bidra mer aktivt i Vietnam. Til tross for Wilsons kommentar, er det nærliggende å tro at dette var et mer problematisk tema enn som så på 1960- tallet. Dog antyder Wilson at presset fra Washington vedrørende britiske militære bidrag i Vietnam, gradvis roet seg. Innen 1970, og Heaths overtakelse, var det derfor neppe noen forventning i Washington om slike bidrag. Washington var snarere fornøyd med den politiske støtten de fikk av Heath, for i den gikk Heath lengre enn sine europeiske kollegaer.⁹⁴

Strategi for å avslutte krigen i Vietnam. Hadde Nixon og Heath samme oppfatning av hva som var rett handlemåte i Vietnam?

Heath trodde på Nixons strategi og engasjement for å avslutte krigen i Vietnam. På en partikonferanse i 1970 sa Heath: "In South- East Asia, as the policies of the United States to withdraw develop - and the President's initiatives should be supported - there may be a chance to establish a new pattern of stability and co- operation in that area."⁹⁵ Videre mente han at det ville passe britiske interesser å spille en rolle i Sørøst- Asia. Stikkordene for Nixons strategi var som nevnt "honorable peace" og "vietnamization". Begge disse strategiene fikk Londons støtte. Det var viktig for britene som allierte av USA hvordan amerikanerne opptrådte overfor sine andre allierte. Hadde Washington flyktet fra sitt ansvar for Sør- Vietnam, ville det gitt en symbolsk effekt i forhold til de allierte Vest- Europa. Som Heaths biograf John Campbell understreker, var Heath bekymret for russernes reaksjon ved en umiddelbar amerikansk tilbaketrekking, da han trodde dette kunne gjøre Sovjetunionen mer aggressive i Europa.⁹⁶

⁹² Heath, *The Course of My Life. My Autobiography*. s. 279

⁹³ Wilson, *The Labour Government 1964- 1970. A personal record*. s. 187

⁹⁴ National Archives(NARA), Record Group 59, Box 2649, Secretary Roger's cabinet room meeting with Sir Alec Douglas- Home February 1: Part 1- Indochina

⁹⁵ National Archives(NARA), Record Group 59, Box 2651, Foreign policy speeches at Conservative Party Conference, 131070, s. 5

⁹⁶ Campbell, *Edward Heath. A biography*. s. 343

Vietnamkrigen og Nixons valuta- politikk

Zimmermann argumenterer for at monetærkrisen i 1971 var en konsekvens av USAs engasjement i Vietnam.⁹⁷ Riktignok var ikke Vietnamkrigen ene og alene grunnen til kollapsen av Bretton Woods systemet i 1971, men de amerikanske utgiftene i forbindelse med krigen svekket dollaren betraktelig. Den franske presidenten Charles de Gaulle hevdet på 1960- tallet at det i sannhet var europeerne som betalte for Vietnamkrigen, siden det var de som tok konsekvensene av en svekket dollar. Zimmermann utdyper at de Gaulles påstand ikke er holdbar, ettersom dollarens strøm ut av USA som regel ikke var i form av papirpenger, men snarere " [...] IOUs that paid interest."⁹⁸ Disse kunne brukes til å investere i amerikanske varer. Zimmermann hevder imidlertid at europeerne fikk merke konsekvensene av Nixons valuta- politikk. Bortgangen fra Bretton Woods systemet og Nixons reformer i august 1971,⁹⁹ skapte store problemer for det allerede hardt pressede britiske pundet. Dermed kan Vietnamkrigen sies å ha fått negative konsekvenser for det anglo- amerikanske forholdet økonomisk sett. Videre forklarer Zimmermann at stridighetene i den atlantiske alliansen skapt hovedsakelig av Vietnamkrigen, smittet over i valuta- politikken. Han utdyper at "The most serious impact of Vietnam in the context of European- American relations was that it progressively undermined confidence in America's ability to hold to its part of the transatlantic bargain and deal with the currency problem."¹⁰⁰ Bretton Woods systemet knyttet andre valutaer til dollaren, som igjen var bundet til de amerikanske gullreservene. De enorme utgiftene Vietnamkrigen bragte med seg svekket den amerikanske økonomien, og dermed også dollaren. Dette skapte igjen problemer for det internasjonale valutasystemet, som forutsatte en sterk dollar. Ettersom Storbritannia under Heath hadde økonomiske problemer, var den amerikanske valuta- politikken noe som forsterket de britiske vanskelighetene.

Overordnede temaer i det anglo- amerikanske forholdet under Nixon/Heath, og hvordan de kom til uttrykk i forbindelse med Vietnamkrigen

Øst- vest dynamikken

Vietnamkrigen ble av både Heath og Nixon sett på som et nedslagsfelt for den kalde krigen. De var redde for en dominoeffekt i Sørøst- Asia hvis Vietnam falt, noe de trodde ville forrykke maktbalansen i regionen. I tillegg var Heath, ifølge Campbell, redd for at en

⁹⁷ Zimmermann, "Who Paid for America's War?", s. 171- 173

⁹⁸ Zimmermann, "Who Paid for America's War?", s. 173

⁹⁹ Zimmermann, "Who Paid for America's War?", s. 172

¹⁰⁰ Zimmermann, "Who Paid for America's War?", s. 173

amerikansk kollaps i Vietnam kunne få konsekvenser for Europa.¹⁰¹ Han så for seg muligheten for en ny sovjetisk offensiv i Europa dersom USA viste seg svake i Vietnam. Skulle amerikanerne løpe fra ansvaret i Vietnam ville de sannsynligvis mistet troverdighet overfor sine allierte og Sovjetunionen, noe som kunne bidra til en dristigere russisk utenrikspolitikk. Øst- vest dimensjonen var definitivt tilstedet i Vietnamkrigen. Det var nettopp derfor amerikanerne offret så mye for et så tilsynelatende ubetydelig land som Vietnam. Kissinger hevder i sine memoarer: "For Nixon, the anguishing process of extricating America from Vietnam had, in the end, been about maintaining America's standing in the world."¹⁰² Etter hvert som kritikken mot amerikanernes krigføring i Vietnam trappet seg opp på 60- og 70- tallet kan det virke som mange glemte kaldkrigsdimensjonen i Vietnamkrigen. Den glemte ikke Heath, og den var en vesentlig årsak til at han støttet Nixons konsept "honourable peace".

Vietnamkrigen og Heaths orientering mot Europa

Under Yom Kippur- krigen ønsket Heath et samlet standpunkt fra EF i forhold til krigen. Ble EF landenes kritikk av USA på noen måte avgjørende for den britiske holdningen til Vietnam? Heath var utvilsomt svært europeisk orientert i sin utenrikspolitikk. Allikevel ser det ikke ut til at hans posisjon knyttet til Vietnamkrigen var særlig påvirket av den britiske EF- søknaden og Heaths ønske om å knytte seg nærmere det europeiske kontinentet. Faktisk var Heath langt stødigere i sin støtte til USA enn hva de andre landene i Europa var. Under de såkalte "Christmas bombings" i desember 1972 var Heath den eneste av de europeiske lederne som avsto fra å kritisere amerikanerne. Faktisk støttet han Nixons aggressive initiativ.¹⁰³ Det bør imidlertid nevnes at Heaths uttalte støtte til Washington sansynligvis hadde til hensikt å bedre forholdet til USA. Heath hadde lite å tjene på en slik uttalelse i så vel den britiske opinionen som blant EF- landene. Altså er det nærliggende å tro at Heaths tidvise støtte til Washington hadde som hensikt å bedre det anglo- amerikanske forholdet, i tillegg til at den samsvarte med hans oppfatning av situasjonen og dens mulige konsekvenser.

Oppsummering

Det anglo- amerikanske forholdet under Heath/Nixon, undergikk ingen store traumer direkte som resultat av Vietnamkrigen. Dog fikk den konsekvenser for den anglo- amerikanske

¹⁰¹ Campbell, *Edward Heath. A biography.* s. 343

¹⁰² Kissinger, *Diplomacy.* s. 703

¹⁰³ Kissinger, *Years of Upheaval.* s. 137

forholdet indirekte, ettersom den førte til økt press på den allerede svekkede dollaren, noe som kom særlig til uttrykk i forbindelse med valutakrisen i 1971. Heath støttet den amerikanske politikken i større grad enn de andre europeiske allierte, noe som ble satt pris på i Washington. Allikevel var det ikke noe spesielt nært samarbeid mellom de to i forbindelse med Vietnam. Nixon gjorde sitt for å få en verdig, i amerikanske øyne, avslutning på krigen, og det var lite Heath bidro med direkte for å hjelpe amerikanerne. Dermed fikk ikke Vietnamkrigen store direkte politiske konsekvenser for forholdet mellom USA og Storbritannia. Virkningene av krigen ble langt tydeligere i den britiske opinionen, hvor avsky for det amerikanske engasjementet i Vietnam kom klart frem.

Krigen mellom India og Pakistan

I forbindelse med krigen mellom India og Pakistan i desember 1971, kom de forskjellige prioriteringene i Washingtons og Londons utenrikspolitikk godt til uttrykk. Nixon og Kissinger med sitt "triangular diplomacy", tolket konflikten i lys av deres respektive forhold til Kina og Sovjetunionen. Det medførte støtte til Pakistan. Storbritannia, i likhet med de fleste andre vestlige land, så imidlertid krisen i et mer regionalt perspektiv. Dermed fikk britene mest sympati for Øst- Pakistan, og indirekte India, ettersom det var Pakistans militære undertrykkelse av den bengalske befolkningen i øst som var opphav til krisen. Denne krisen understreker godt hvordan det kunne oppstå problemer for det anglo- amerikanske forholdet, gjennom forskjellige perspektiver og interesser i Washington og London.

I det følgende vil jeg først gi en empirisk bakgrunn for krigen i desember 1971, og opphavet til den. Deretter vil jeg gi en fremstilling av den britiske og den amerikanske politikken overfor krigen mellom India og Pakistan. Videre kommer en analyse av hvor det fantes problemer og muligheter for samarbeid mellom USA og Storbritannia i forbindelse med krigen. Dernest vil jeg vurdere hvordan de overordnede temaene for det anglo- amerikanske forholdet under administrasjonene Nixon/Heath kom til uttrykk under krisen i Sør- Asia. Avslutningsvis kommer en kort oppsummering av hovedtrekkene for denne krisen sett i forhold til Washington og London.

Bakgrunn for krigen mellom India og Pakistan

Det indiske sub- kontinentet ble, etter den britiske tilbaketrekningen i 1947, delt i to. De nye statene ble India og Pakistan. Dette var ikke uproblematisk da det var uenighet om flere av grenseprovisene, og hvem de burde tilhøre. I første rekke var Kashmir et slikt problemområdet. Største delen av befolkningen i Kashmir var muslimsk. Provinsen ble dog styrt av en hinduistisk fyrste, og den inneholdt noen av hinduismens største helligdommer. I tillegg var familien Nehru brahminer med opprinnelse i Kashmir. Ettersom verken India eller Pakistan var villige til å inngå kompromiss, forble dette et problemområdet, noe som i 1965 førte til at det brøt ut krig mellom India og Pakistan.¹⁰⁴

Ved inngangen av 1970- tallet hadde Pakistan og India, siden krigen i 1965, vært i en slags

¹⁰⁴ Musson, "Britain and the Recognition of Bangladesh in 1972", s. 128

permanent nesten- krig. Med andre ord hadde forholdet vært ekstremt spent. Da krig brøt ut igjen i 1971, var det dermed ikke uventet at disse landene skulle inngå i kamphandlinger med hverandre. Hele krisen startet med interne forhold i Pakistan. Ved det pakistanske valget i 1970 hadde Sheik Mujibur Rahman og hans Awami League vunnet majoriteten i den pakistanske nasjonalforsamlingen, dette på bakgrunn av et valgprogram som gav større grad av selvbestemmelse for Øst- Pakistan. Dog var dette innenfor rammeverket av det eksisterende Pakistan, ikke et uavhengig Bangladesh.¹⁰⁵ Med Awami League som største parti i Pakistan krevde Rahman statsministerposten. Sittende President Yahya Kahn kunne imidlertid ikke akseptere dette da han hevdet det ville føre til en deling av landet, og heller ikke opposisjonspartiet i vest godtok dette. Som resultat erklærte Rahman i januar 1971 at en fremtidig løsning måtte bygge på mer autonomi for provinsene. Dette var tilnærmet et ultimatum, og store protester og streiker fulgte i øst da kravet ikke ble imøtekommet. I slutten av mars 1971 beordret Yahya Kahn det pakistanske militæret inn i den østlige delen av landet, for å undertrykke den opprørske stemningen der. Som resultat ble den bengalske befolkningen i øst undertrykket, og de led mange grusomheter. Det antas at omlag 10 millioner ble drevet på flukt fra Øst- Pakistan til India, hvor av mange døde under flyktningekrisen og krigen i 1971.¹⁰⁶

India støttet både Øst- Pakistans krav om uavhengighet og den etter hvert sterke bengalske geriljaen. I tillegg lot inderne lederne for opprøret i Øst- Pakistan opprette en exilregjering i Calcutta i april 1971.¹⁰⁷ Den store flyktningsstrømmen inn i India skapte problemer for landet. Den virket destabiliserende for det vest- bengalske området i India. Etter hvert som hjelpeorganisasjoner kom på plass, oppsto det et problem i forbindelse med at de pakistanske flyktningene fikk mat og hjelp, mens den fattige indiske befolkningen måtte klare seg selv. Videre oppstod det en rekke tilknyttede problemer. For eksempel måtte skolene stenges for å gi husrom til pakistanske flyktninger. Utviklingsprosjekter ble stoppet i et område som da var et av de mest underutviklede i verden.¹⁰⁸ Disse faktorene skapte en situasjon som var uholdbar for inderne, og endte etter litt i kamphandlinger mellom Pakistan og India. På bakgrunn av de tidligere stridighetene mellom landene bør det dog nevnes at lederne i India sansynligvis også

¹⁰⁵ Jackson, *South Asian Crisis. India- Pakistan- Bangla Desh.* s. 147; Hanhimäki, *The Flawed Architect. Henry Kissinger and American Foreign Policy.* s. 159

¹⁰⁶ Hanhimäki, *The Flawed Architect. Henry Kissinger and American Foreign Policy.* s. 159

¹⁰⁷ Hanhimäki, *The Flawed Architect. Henry Kissinger and American Foreign Policy.* s. 159

¹⁰⁸ National Archives(NARA), Record Group 59, Box 2649, Pol 7 UK, 4, 1, 71. Labour MP visits India and Pakistan. Dette er en avisartikkel skrevet av den britiske MP Reg Prentice etter hans besøk i India og Pakistan sommeren 1971. Avisartikkelen heter: "The repression of Bengal. What we must do." Den ble publisert i Sunday Times 11. juli 1971.

så denne krisen som en mulighet for å svekke Pakistan. En deling av landet ville derfor utvilsomt være i Indias interesse.

Maktkampen mellom Pakistan og India førte til at landene søkte støtte hos sterkere stater. India, på sin side, ingikk en vennsapsavtale med Sovjetunionen den 9. august 1971. Avtalen etablerte ingen formell allianse mellom India og Sovjetunionen, men slo fast at de to landene skulle føre bilaterale konsultasjoner i krisetider, og at verken Moskva eller New Dehli skulle støtte en tredjepart mot den andre i krig.¹⁰⁹ Avtalen skapte enda klarere skillelinjer for alliansene i Sør-Asia, og det ble enda vanskeligere for Nixon og Kissinger å fordømme Pakistan nå som krisen hadde fått en klarere kald krigs- dimensjon. Den indiske statsministeren Indira Gandhi insisterte imidlertid på at denne avtalen ikke endret deres nøytrale posisjon i internasjonal politikk. Allikevel fikk dette konsekvenser for det amerikanske forholdet til India. Pakistan, på den andre siden, hadde etter den indisk-kinesiske krigen i 1962 etablert et nærmere forhold med Kina.¹¹⁰ Etersom USA på dette tidspunktet ønsket å nærme seg Kina, endte Washington opp med å støtte seg til Pakistan.

Etter en turbulent periode fra mars 1971, brøt det 4. desember ut full krig mellom India og Pakistan.¹¹¹ Krigen startet med en pakistansk offensiv som innebar en rekke luftangrep mot indiske flyplasser. Krigen ble imidlertid forholdsvis kort. 16. desember overga de sterkt svekkede troppene i Øst- Pakistanske seg, og dagen etter fulgte Vest- Pakistan etter og gikk med på våpenstillstand. Resultatet av krigen ble opprettelsen av Bangladesh, samt et regimeskifte i Pakistan med Zufikar Ali Bhutto som ny president.¹¹² Under krigen foregikk den offisielle diplomatiet i New York gjennom FN. Selv om både USA og Sovjetunionen fremmet forslag til avtaler i Sikkerhetsrådet, endte det ofte med at de blokkerte hverandres forslag. Britene holdt seg hovedsakelig nøytrale under disse forhandlingene.

Storbritannias politikk overfor krigen mellom India og Pakistan

Britisk sympati for India

Storbritannia forholdt seg lenge nøytral i konflikten, men endte opp på indernes side.¹¹³ Heath

¹⁰⁹ Hanhimäki, *The Flawed Architect. Henry Kissinger and American Foreign Policy*. s. 164

¹¹⁰ Musson, "Britain and the Recognition of Bangladesh in 1972", 128

¹¹¹ Hanhimäki, *The Flawed Architect. Henry Kissinger and American Foreign Policy*. s. 179; Jackson, *South Asian Crisis. India- Pakistan- Bangla Desh*. s. 106

¹¹² Hanhimäki, *The Flawed Architect. Henry Kissinger and American Foreign Policy*. s. 181

¹¹³ National Archives(NARA), Record Group 59, Box 2658, Pol 1 UK- US, Annual assessment for the United Kingdom. 140272

skriver i sine memoarer om situasjonen: "Given the links between Britain and the sub-continent, it was inevitable that strong feelings were aroused in this country. There was never any question, however, of outside interference in the internal affairs of an independent Commonwealth country."¹¹⁴ Selv om Storbritannia lenge forholdt seg nøytralt i forhold til konflikten, hadde flertallet i Storbritannia sympati med India og den øst- pakistanske befolkningen under flyktningsskrisen som ledet frem til krigen. Under et besøk til det østlige Pakistan i juli 1971 av en britisk parlamentgruppe, kunne den rapportere at den pakistanske hæren begikk mange grusomheter mot den bengalske befolkningen. Et medlem av den britiske delegasjonen kommenterte "[...] at lower levels Pakistan army has run riot and devastated large areas [...] army is even now [...] going far beyond maintaining law and order and behaving in uncivilized manner."¹¹⁵ Til tross for at den pakistanske presidenten Yahya Khan forsøkte å villedde de vestlige lederne, med å skyldte på India for den vanskelige flyktningssituasjonen, var det klart at det var Yahya Khans hær som sto bak grusomhetene i øst. Videre kom uenigheten med Pakistan i forbindelse med den bengalske løsrivelsen tydelig til uttrykk i januar 1972, da Pakistan meldte seg ut av Samveldet.¹¹⁶

Britisk tolkning av India og Sovjetunionens vennskapsavtale.

Britene lot ikke vennskapsavtalen mellom India og Sovjetunionen farge situasjonen i Sør-Asia i samme grad som amerikanerne. Heath kommenterer avtalen i sine memoarer:

In August 1971, the Soviet- Indian Friendship Treaty had been signed and the Americans were concerned that the Soviet Union was stirring up trouble in the region. Our assessment was that the Indian government had taken advantage of Soviet interests to conclude a treaty of convenience with the USSR, in response to the developing links between Pakistan and China.¹¹⁷

Siden Heath ikke la så stor vekt på vennskapsavtalen mellom Sovjetunionen og India, fikk ikke konflikten mellom Pakistan og India, i hans øyne, den samme kald krigs- dimensjonen som den fikk for Nixon. India hadde tradisjonelt verken alliert seg med USA eller Sovjetunionen og dermed fremstått som nøytral i den kalde krigen, selv om forbindelsene til Sovjetunionen hadde blitt gradvis tettere siden midten av 1960- tallet. Avtalen de inngikk med

¹¹⁴ Heath, *The Course of My Life. My Autobiography*. s. 485

¹¹⁵ National Archives(NARA), Record Group 59, Box 2649, Pol 7 UK 4, 1, 71. British parliamentary group's comments on East Pakistan.

¹¹⁶ Jackson, "The Great Powers and the Indian Sub- Continent", s. 35

¹¹⁷ Heath, *The Course of My Life. My Autobiography*. s. 485- 86

Sovjetunionen i august 1971 var videre ingen formell allianse,¹¹⁸ og dens betydning kunne derfor tolkes ulikt. Allikevel bør det nevnes at britene ikke var helt ubekymret for den sovjetiske tilnærmingen til India. Robert Jackson påpeker at det hersket "a guarded fear" for at det forbedrede forholdet mellom India og Sovjetunionen skulle føre til økt sovjetisk sjømakt og innflytelse i Det indiske hav.¹¹⁹ Dette fordi det kunne svekke britiske interesser i området.

Britisk pengestøtte og våpenleveranser

Britene gav pengestøtte til begge landene i forbindelse med flykningskrisen. Utenriksminister Home sa 18. oktober 1971 at britene ville utvide flykninghjelpen med 7,5 millioner pund til India og 1 million pund til Pakistan. Han utdypet videre at disse utbetalingene kom som følge av manglen på politisk enighet mellom India og Pakistan, og at det var en slik enighet som det måtte jobbes mot ettersom Storbritannia ikke ville være i stand til å yte slik pengestøtte veldig lenge.¹²⁰ Videre stoppet ikke Storbritannia sine våpenleveranser til landene under krigen. Home uttalte i desember 1971: "Our attitude towards the supply of arms was that no British interest would be served by breaking existing contracts but that the issue of licences to export arms and military equipment would be kept under close supervision."¹²¹ Altså holdt Storbritannia på eksisterende kontrakter.

Økonomiske interesser i Øst- Pakistan

I etterkant av krigen hadde britene liten interesse av å vente lenge med å anerkjenne Bangladesh. London mente snarere at det var viktig å anerkjenne landet, for å sikre handelssamarbeid.¹²² Dette hadde to årsaker. Et av argumentene var at jo raskere vestlige land kom på banen i Bangladesh, jo større sjanse ville det være for å motvirke sovjetisk innflytelse i det nyopprettede landet. Det andre hensynet var at britene hadde handelsinteresser i landet. Forut for krisen hadde London identifisert det østlige Pakistans te- hager som deres viktigste interesse i landet. Janice Musson understreker at "Concerns over trade interests and the Soviet threat were closely linked. The economic imperative must have been reinforced for Britain by Cold War considerations."¹²³

¹¹⁸ Hanhimäki, *The Flawed Architect. Henry Kissinger and American Foreign Policy*. s. 164

¹¹⁹ Jackson, "The Great Powers and the Indian Sub- Continent", s. 37

¹²⁰ Cabinet papers, series three(CAB 128 and 129), part. 7, The Heath Government. CM (71) 51, Overseas Affairs. India/Pakistan. 211071

¹²¹ Cabinet papers, series three(CAB 128 and 129), part. 7, The Heath Government. CM (71) 63, Overseas Affairs. India/Pakistan. 141271

¹²² Musson, "Britain and the Recognition of Bangladesh in 1972", s. 131

¹²³ Musson, "Britain and the Recognition of Bangladesh in 1972", s. 131

USAs politikk overfor krigen mellom India og Pakistan

Kina- kanalen og forholdet til Yahya Khan

En av Nixons største utenrikspolitiske målsetninger var, som nevnt, å etablere et nærmere forhold til Kina. Kina hadde utover 1960- tallet kommet stadig nærmere Pakistan, og forholdet til India forble kjølig. I tillegg var Kissingers hemmelige møter med kineserne i 1971 organisert gjennom Pakistans president Yahya Khan. Derfor var Nixon og Kissinger av den oppfatningen at det var helt essensielt at de støttet Pakistan hvis de skulle holde på kontakten med Kina. En av Kissingers biografer, Jussi Hannimäki, utdyper Kissingers tankesett: "The United States needed to side with Pakistan in order to safeguard the opening to China [...]"¹²⁴. Videre kommenterer Hannimäki at disse premissene for amerikansk politikk i Sør- Asia villedet Washington når det kom til denne krisen. "Sadly, all of this amounted to a false reading of South Asian realities in 1971."¹²⁵

Selv om USA endte med å støtte opp om Yahya Khan og Vest- Pakistan, som jo hadde forårsaket krisen, var ikke det helt uten press fra kineserne. På avskjedsbanketten ved Kissingers besøk i Kina 11. juli 1971 sa den kinesiske nestlederen Zhou Enlai til Kissinger: "Please tell[the Pakistani] President Yahya Khan that if India commits aggression, we will support Pakistan."¹²⁶ Videre oppfordret han Kissinger i tilfelle Indisk aggresjon: "You are also against that."¹²⁷ Kissinger svarte at USA ikke kunne involvere seg militært i konflikten i Sør- Asia, men at han kunne forsøke å overtale inderne til å avstå fra aggresjon. Det kan synes som om at åpningen til Kina var viktigere for Nixon og Kissinger, enn konflikten i Sør- Asia. Som Kissinger selv sa, måtte han beskytte "[...]the tender shoot of our China policy[...]"¹²⁸.

Uenighet mellom Det Hvite Hus og State Department.

Nixons og Kissingers politiske strategi i forhold til Sør- Asia fant ikke støtte i State Department. State Department mente at Øst- Pakistans uavhengighet bare var et spørsmål om tid, og at dette var ønskelig for USA. Videre mente de at India hadde begrensede mål i Øst- Pakistan og ingen i Vest- Pakistan. Risikoen knyttet til sovjetisk eller kinesisk intervensjon i området var liten, så derfor burde USA holde roen, og la krisen gå sin gang.¹²⁹ Som svar på denne vurderingen hevder Nixon i sine memoarer: "I completely disagreed with this bland

¹²⁴ Hannimäki, *The Flawed Architect. Henry Kissinger and American Foreign Policy*. s. 155

¹²⁵ Hannimäki, *The Flawed Architect. Henry Kissinger and American Foreign Policy*. s. 155

¹²⁶ Zhou Enlai sitert i, Hannimäki, *The Flawed Architect. Henry Kissinger and American Foreign Policy*. s. 155

¹²⁷ Zhou Enlai sitert i, Hannimäki, *The Flawed Architect. Henry Kissinger and American Foreign Policy*. s. 155

¹²⁸ Kissinger sitert i, Hannimäki, *The Flawed Architect. Henry Kissinger and American Foreign Policy*. s. 166

¹²⁹ Nixon, *The Memoirs of Richard Nixon*. s. 526

assessment."¹³⁰ Nixon ønsket i stedet å vise styrke overfor Sovjetunionen. "I wanted to let the Soviets know that we would strongly oppose the dismemberment of Pakistan by a Soviet ally using Soviet arms."¹³¹ Dessuten tok ikke State Department, i følge Kissinger, Kina inn i betraktningen. Kissinger kommenterer splittelsen i Washington i *White House Years*: "On no issue - except perhaps Cambodia - was the split between the White House and the departments so profound as on the India- Pakistan crisis in the summer of 1971."¹³² Dette hadde sannsynligvis sammenheng med Nixons tendens til å foretrekke å bruke sin sikkerhetsrådgiver Kissinger fremfor utenriksminister Rogers, og dermed ekskludere State Department fra mange situasjoner. Før sommeren 1971 var State Department uvitende om Kissingers hemmelige forhandlinger med Peking. Dermed var det forståelig at State Department så krisen i Sør- Asia i et annet lys enn Nixon og Kissinger.

Tolkningen av vennskapsavtalen mellom India og Sovjetunionen

Nixon tilla utvilsomt vennskapsavtalen mellom India og Sovjetunionen større betydning enn hva Heath gjorde. Med denne avtalen fikk situasjonen i Sør- Asia, i Nixons og Kissingers øyne, et tydeligere preg av den kalde krigen. Sett fra Det Hvite Hus ble det derfor helt nødvendig å støtte Pakistan for å unngå sterkere sovjetisk innflytelse i Sør- Asia. Selv om ikke vennskapsavtalen mellom India og Sovjetunionen var noen formell allianse, ble den av Kissinger tolket som noe tilnærmet lik en allianse. Kissinger kommenterer avtalen:

Its bland provisions could not obscure its strategic significance. It contained the usual clauses of lasting friendship, noninterference in each other's affairs, and cooperation in economic, scientific, technical, and cultural matters. More important, the two parties pledged to consult regularly "on major international problems" affecting both sides.¹³³

I tillegg så han dette som at Sovjetunionen posisjonerte seg i regionen for å øke sin innflytelse der. Initiativet til forholdet kom dog ikke nødvendigvis fra Sovjetunionen. Det kunne også være at India hadde nærmet seg Sovjetunionen for å sikre seg mer økonomisk og militær støtte, eller for å markere overfor USA at de hadde flere mulige valg. Dessuten, kommenterer Jackson, kom Sovjetunionens beslutning sommeren 1971 om å nærme seg India yttligere, som et direkte svar på Nixons invitasjon til Peking.¹³⁴ Dermed var det i 1971 et økende

¹³⁰ Nixon, *The Memoirs of Richard Nixon*. s. 526

¹³¹ Nixon, *The Memoirs of Richard Nixon*. s. 526

¹³² Kissinger, *The White House Years*. s. 863- 864

¹³³ Kissinger, *The White House Years*. s. 866

¹³⁴ Jackson, *South Asian Crisis. India- Pakistan- Bangla Desh*. s. 153

supermakts- engasjement i regionen fra begge sider.

Triangular diplomacy- en regional konflikt i et kaldkrigsperspektiv

Kissingers beregningener berodde især på hans utenrikspolitiske strategi "triangular diplomacy".¹³⁵ Denne innebar å se regionale konflikter i et større perspektiv. Spesielt skulle Sovjetunionen og Kina tas i betraktning. Hele strategien gikk ut på å sikre åpningen til Kina samtidig som de søkte détente med Sovjetunionen. I denne konflikten ble derfor logikken klar. USA måtte støtte Pakistan og Kina mot India og Sovjetunionen. Dermed ville de sikre forholdet til Kina, mens de samtidig hindret økt sovjetisk innflytelse i området. "Sadly", sier Hanhimäki om denne strategien, "all this amounted to a false reading of South Asian realities in 1971."¹³⁶ Resultatet ble at "[...] not only did the United States tilt openly toward a brutal and non- democratic regime(Pakistan) and against the world's most populous democracy(India), Washington actually ended up supporting the losing side."¹³⁷ Dog oppnådde Washington en tilnærming med Kina, som jo var deres fremste målsetning. Det er derfor et spørsmål om de eventuelle kostnadene med tanke på Washingtons forhold til Peking, om Nixon hadde ført en annen politikk i forhold til krigen mellom India og Pakistan. Det er imidlertid umulig å avgjøre hva konsekvensene for sino- amerikansk tilnærming ville vært om Washington hadde valgt en mer pro- indisk tilnærming. Det vi vet er at Nixon og Kissingers tilnærming ble godt mottatt i Peking, og at tilnærmingen til Kina ble en utenrikspolitisk suksess for Nixon- administrasjonen. Dermed mener jeg Hanhimäki går for langt i å hevde at den amerikanske politikken var feilslått.

Kissinger uttalte i en samtale med Nixon 10. desember 1971: "If we stay strong, even if it comes out badly, we'll have come out well with the Chinese, which is important."¹³⁸ Dette hensynet til Kina kom, i følge Robert Jackson, videre til uttrykk i Nixons "Foreign Policy Report" i 1972. Her understreket presidenten at tanken om "world order" skulle være viktig i amerikansk utenrikspolitikk.¹³⁹ Dette kan sees i sammenheng med "triangular diplomacy", og Nixon- administrasjonens fokus på supermaktspolitikk i sammenheng med regionale konflikter. Jackson oppsummerer det amerikanske perspektivet:

¹³⁵ Hanhimäki, *The Flawed Architect. Henry Kissinger and American Foreign Policy*. s. 182

¹³⁶ Hanhimäki, *The Flawed Architect. Henry Kissinger and American Foreign Policy*. s. 155

¹³⁷ Hanhimäki, *The Flawed Architect. Henry Kissinger and American Foreign Policy*. s. 182

¹³⁸ *Foreign Relations of the United States, 1969- 1976, Vol. 11, South Asia Crisis 1971. No. 266. Editorial Note*

¹³⁹ Jackson, "The Great Powers and the Indian Sub- Continent", s. 38- 39

At the moment, over and above the the basic Indo- Pakistani antagonism, China is hostile to India and both China and the United States identify the Soviet Union as their principal rival among the super- powers. The consequence of this pattern of relations at present is that the United States is oriented towards China and therefore against India.¹⁴⁰

Forholdet til Gandhi/India

Forholdet mellom India og USA var i 1971 ikke spesielt varmt. Indias vennsapsavtale med Sovjetunionen var definitivt med på å kjølnе stemningen i Washington. Den indiske statsministeren Indira Gandhi kom 4. november 1971 på besøk til Washington for samtaler med Nixon.¹⁴¹ Disse viste seg lite fruktbare. Møtene ble, i følge Kissinger, "a dialogue of the deaf".¹⁴² Videre skal Nixon, etter at Gandhi hadde forlatt kontoret hans, ha kalt henne "That bitch, that whore".¹⁴³ Det var tydelig at det var verken personelig kjemi, eller politisk enighet mellom de to lederne. Dette var nok en faktor som bidro til Nixons pro- pakistanske politikk i 1971. Dog skal det nevnes at India fortsatt mottok pengestøtte fra Washington i forbindelse med flyktningskrisen i landet.¹⁴⁴

Problemer og muligheter for samarbeid

Tolkningen av vennsapsavtalen mellom India og Sovjetunionen

Ulik tolkningen av vennsapsavtalen mellom India og Sovjetunionen, var noe som skapte forskjellige oppfatninger av konflikten i Sør- Asia. Mens Washington så denne som sovjetisk opportuniste og som et forsøk på å skaffe seg økt innflytelse i Sør- Asia, tolket London den mer som en indisk strategi for å sikre seg økonomisk og militær støtte fra en supermakt. Dette som en motvekt mot Pakistans forhold til Kina, et land inderne fryktet. Videre ble dette understreket av Indira Gandhi under hennes statsbesøk i London høsten 1971.¹⁴⁵ De forskjellige tolkningene av vennsapsavtalen ble avgjørende for hvordan de to landene handlet i forhold til konflikten. Dermed vanskeliggjorde dette samarbeid mellom Washington og London ettersom sympatiene lå forskjellige steder.

FN

I april 1971 var den britiske utenriksminister Douglas- Home og den amerikanske Foreign

¹⁴⁰ Jackson, "The Great Powers and the Indian Sub- Continent", s. 40

¹⁴¹ Nixon, *The Memoirs of Richard Nixon*. s. 525

¹⁴² Kissinger sitert i, Hanhimäki, *The Flawed Architect. Henry Kissinger and American Foreign Policy*. s. 175

¹⁴³ Nixon sitert i, Hanhimäki, *The Flawed Architect. Henry Kissinger and American Foreign Policy*. s. 175

¹⁴⁴ Nixon, *The Memoirs of Richard Nixon*. s. 525

¹⁴⁵ Cabinet papers, series three(CAB 128 and 129), part. 7, The Heath Government. CM (71) 53, Oversea Affairs. India/Pakistan. 041171

Secretary Rogers enige om at en løsning på situasjonen i Sør- Asia burde komme gjennom FN og generalsekretær U Thant. De hadde blitt enige om å be om at det ble sendt et ekspert- team til området for å avgjøre hva som trengtes av mat.¹⁴⁶ Etter hvert som krisen utviklet seg og krigen brøt ut for fullt i desember, var imidlertid ikke samarbeidet mellom de to like nært. Det ble forsøkt funnet løsninger på krisen i FN, men det var ikke alltid lett. Da en våpenstillstands- resolusjon ble vedtatt i FNs generalforsamling 9. desember, avsto britene fra å stemme. Dette fordi de mente det var usannsynlig at denne kom til å bli respektert av de krigende partene.¹⁴⁷ Amerikanerne på sin side støttet opp om denne og rådet Pakistan til å akseptere den.¹⁴⁸ Noe de for øvrig gjorde, men inderne aksepterte den ikke. Samarbeid mellom London og Washington gjennom FN så dermed ut til å bli vanskeligere etter hvert som krisen utviklet seg utover høsten 1971.

I et møte med Lord Cromer 24. november 1971, anmodet Kissinger den britiske ambassadøren om å be den britiske regjeringen vise støtte til Pakistan i FN. Videre utdypet Kissinger at hvis det ble umulig for London å støtte Pakistan, så burde de i alle fall avstå fra å støtte India.¹⁴⁹ I en samtale mellom Nixon og Kissinger 5. desember kom det midlertid tydelig til uttrykk hva deres oppfatning av britenes prioriteringer i forhold til krisen i Sør- Asia var. Nixon uttalte at "[...] the British I guess want to get along with India in the future [...]".¹⁵⁰ Britenes posisjon var dermed ikke overraskende for Nixon. Dog avsto britene fra å stemme imot den pro- pakistanske FN resolusjonen 9. desember. De holdt seg snarere nøytrale på bakgrunn av at de i alle fall ikke trodde India kom til å godta den.

Anerkjennelse av Bangladesh

Britene foreslo i etterkant av krigen en FN resolusjon som anerkjente Bangladesh. Kissinger kommenterte at dette var "[...] well beyond the edge of what is tolerable [...]".¹⁵¹ Britene mente imidlertid at det var viktig å anerkjenne Bangladesh, for det første for å sikre vestlig

¹⁴⁶ Cabinet papers, series three(CAB 128 and 129), part. 7, The Heath Government. CM (71) 23, Oversea Affairs. India/Pakistan. 290471

¹⁴⁷ Cabinet papers, series three(CAB 128 and 129), part. 7, The Heath Government. CM (71) 62, Oversea Affairs. India/Pakistan. 091271

¹⁴⁸ Nixon, *The Memoirs of Richard Nixon*. s. 528

¹⁴⁹ *Foreign Relations of the United States*, 1969- 1976, Vol. 11, South Asia Crisis 1971. No. 197. Backchannel Message From the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to the Ambassador to Pakistan (Farland)

¹⁵⁰ *Foreign Relations of the United States*, 1969- 1976, Vol. 11, South Asia Crisis 1971. No. 230. Transcript of Telephone Conversation Between President Nixon and His Assistant for National Security Affairs (Kissinger)

¹⁵¹ Kissinger sitert i, Musson, "Britain and the Recognition of Bangladesh in 1972", s. 129

innflytelse i landet, ettersom Sovjetunionen allerede hadde anerkjent det.¹⁵² For det andre fordi lændende europeiske stater ville gjøre det, og London ønsket å samarbeide med de. Den britiske ambassadøren, Lord Cromer, hadde tidligere uttrykt "[...]that the Americans would take it very ill if we were to recognize Bangladesh too early and in particular before President Nixon's China visit."¹⁵³ I følge Musson var dog ikke Heath spesielt imponert. I et brev til Nixon skal han ha uttrykt at han håpet at de kunne jobbe sammen overfor Bangladesh, men at Storbritannia i alle fall ville anerkjenne landet. Noe de gjorde 4. februar 1972, altså før Nixons besøk til Peking.¹⁵⁴

Overordnede temaer i det anglo- amerikanske forholdet under Nixon/Heath, og hvordan de kom til uttrykk i forbindelse med krigen mellom Pakistan og India

Øst- vest dimensjonen - kaldkrigsperspektiv versus regionalt perspektiv

De forskjellige perspektivene på krisen i Sør- Asia ble kanskje det største problemet for samarbeid mellom Washington og London. Mens Nixon og Kissinger tolket konflikten som et nedslagsfelt for den kalde krigen, så Heath den mer som en regional konflikt. Kissingers "triangular diplomacy" ble fra amerikanernes side benyttet som verktøy for å løse konflikten. Problemet med dette var, i følge Hannimäki, at Kissinger hadde misforstått konflikten, og dermed brukte Washington feil fremgangsmåte for å løse den.¹⁵⁵ Britene, på den andre siden, så konflikten mer i lys av de regionale omstendighetene, nemlig Vest- Pakistans undertrykkelse av den bengalske befolkningen i øst, og Indias problemer med den pakistanske flyktningsstrømmen. Dette mer regionale perspektivet førte til større sympati for India, og mindre for Pakistan. USA, derimot, malte et større bilde, og deres Kina- politikk ble en viktig betraktning i forbindelse med situasjonen. Åpningen til Kina var, som nevnt, en topp prioritet i Washington. Denne betraktningen førte til at USA endte opp med å støtte et undertrykkende diktatur mot verdens mest folkerike demokrati. Dette var, i følge Hannimäki, en av Nixons og Kissingers mest feilslåtte strategier.¹⁵⁶

Robert Jackson forklarer de ulike holdningene i Washington og London overfor Sør- Asia med at de hadde forskjellige interessert i regionen. Britene, på sin side, hevder han, hadde "oceanic" interesse i regionen. Med det mener han at London primært var opptatt av

¹⁵² Musson, "Britain and the Recognition of Bangladesh in 1972", s. 139

¹⁵³ Musson, "Britain and the Recognition of Bangladesh in 1972",. 132

¹⁵⁴ Musson, "Britain and the Recognition of Bangladesh in 1972",s. 125, 132-133

¹⁵⁵ Hanhimäki, *The Flawed Architect. Henry Kissinger and American Foreign Policy*. s. 154- 155

¹⁵⁶ Hanhimäki, *The Flawed Architect. Henry Kissinger and American Foreign Policy*. s. 154

oppretholdelsen, samt eventuelt utvidelsen, av sine handelsmønstre regionen, og at de derfor var mest opptatt av stabilitet i området. Dette var for øvrig også hans klassifisering av de andre europeiske statenes interesse i Sør- Asia. USA, på den andre siden, påpeker Jackson, hadde "continental" interesser i tillegg til "oceanic". Med det mentes at Washington hadde et bredere tilleggsperspektiv som var mer utpreget geopolitisk. Altså var den amerikanske interessen mer maktbalanse- orientert, og derfor uttrykk for et sterkere amerikansk engasjement i regionen. Videre skyldtes dette primært deres supermaktsstatus og kampen mot sovjetisk innflytelse.¹⁵⁷ Jacksons redegjørelse for de vestlige makters interesse i Sør- Asia ble skrevet i 1973, og var dermed nærmest en samtidig oppfatning. Likevel synes Jacksons syn å være forenlig med det som kommer frem av senere nedgraderte kilder og nyere litteratur. Nemlig at Washington og London hadde ulike interesser i regionen hovedsakelig på grunn av deres ulike perspektiver i forbindelse med konflikten mellom India og Pakistan.

Heaths eurosentrisme

I forbindelse med krisen i Sør- Asia i 1971, kom det frem i en samtale mellom Kissinger og Nixon at de var misfornøyde med britenes orientering mot Europa. London avsto, sammen med Paris, fra å stemme over et forslag til resolusjon USA hadde fremmet i FN. Kissinger uttalte, som svar på spørsmål fra Nixon, om den britiske og franske posisjonen i forhold til konflikten at "[...] they are trying to position themselves between us and the Russians." Videre utbroderte Kissinger at "[...] I am beginning to think one of the worst mistakes we made was to push Britain into the Common Market."¹⁵⁸ Det synes på bakgrunn av Kissingers kommentarer at han var av oppfatningen at Heath forsøkte å stå sammen med franskmennene i forbindelse med krigen mellom India og Pakistan. Dette var videre noe som irriterte Nixon og Kissinger, ettersom det førte til at britene distanserte seg fra USA i FN.

I tillegg kom det, som nevnt, til uttrykk i forbindelse med anerkjennelsen av Bangladesh at britene ikke ønsket å bli hengende bak de andre europeiske statene med tanke på anerkjennelse av landet. Musson utdyper at en av grunnene til at britene ønsket en snarlig anerkjennelse av Bangladesh var "[...] a keen desire to act in cooperation with the other leading world states and be seen to do so."¹⁵⁹ Med "world states" er det nærliggende å tro at Musson blant annet mener Frankrike, ettersom de sammen med Storbritannia avsto fra å

¹⁵⁷ Jackson, "The Great Powers and the Indian Sub- Continent", s. 35- 38

¹⁵⁸ *Foreign Relations of the United States*, 1969- 1976, Vol. 11, South Asia Crisis 1971. No. 228. Transcript of Telephone Conversation Between President Nixon and His Assistant for National Security Affairs (Kissinger)

¹⁵⁹ Musson, "Britain and the Recognition of Bangladesh in 1972", s. 139

stemme for det pro- pakistanske FN resolusjonen 9. desember 1971. Jacksons karakteristik av ulike staters interesser overfor det indiske sub- kontinentet, setter Storbritannia i samme kategori som blant annet Frankrike og Vest- Tyskland.¹⁶⁰ Han hevder disse statene hadde såkalt "oceanic" interesse i regionen, noe som innebar interesse av stabilitet og handel. Altså var britenes interesser sammenfallende med de viktigste EF- landenes. Etersom denne krisen foregikk mens den britiske søknaden om medlemskap i EF ble behandlet, er det nærliggende å tro at Heath i de fleste tilfeller ville strekke seg langt for å oppnå velvilje hos de eksisterende medlemslandene. Det var viktig for statsministeren ikke å bli oppfattet som en "trojansk hest". Med det menes at britene, i lys av sitt "special relationship" med Washington, skulle fremme amerikanske interesser i Europa. Riktignok hadde Heath forsøkt å markere distanse fra Washington et år tidligere, med å betegne forholdet til Washington som "natural", i stedet for "special".¹⁶¹ Denne distansen kom også til uttrykk under krisen i Sør-Asia.

Oppsummering

Under krisen i Sør- Asia i 1971, som kulminerte med krigen i desember, kom uenighetene og forskjellene mellom Londons og Washingtons utenrikspolitikk godt til uttrykk. Like i etterkant av krigen møttes Nixon og Heath i Bermuda. Heath beskrev deres samtale tilknyttet krigen mellom India og Pakistan slik:

At one point in our discussion during the morning in Bermuda, Nixon said to Kissinger, "Well, Henry, we had our differences of opinion over the Indo- Pakistani War. Will you explain to Ted why we pursued the policy we did? He may then like to comment on it." "Yes," began Henry. "In that war Pakistan was supported by China and India by the Soviet Union. Pakistan was weaker than India, and China was weaker than the Soviet Union. You had two weaker countries lined up against the two stronger ones. We supported the two weaker nations so as to restore balance and prevent them from being overwhelmed, which would have been against our own interests. That, if I may say so," added Kissinger, "has been British policy throughout the ages." What do you think about that, Ted?" asked Nixon. "Henry," I replied, "is of course historically correct, with one exception. We never supported the weaker partners if we thought that all three of us would lose. That is what would have happened in this last Indo- Pakistani war." "Well," concluded Nixon, "That's that."¹⁶²

¹⁶⁰ Jackson, "The Great Powers and the Indian Sub- Continent", s. 37

¹⁶¹ Heath, *The Course of My Life. My Autobiography*. s. 472

¹⁶² Heath, *The Course of My Life. My Autobiography*. s. 486

Her understrekte Kissinger sin "triangular diplomacy" politikk. USA hadde definitivt andre forutsetninger for å drive maktpolitikk enn hva Storbritannia hadde. Som supermakt ble USAs geopolitiske betraktninger hele tiden tydeligere i mindre situasjoner, enn hva var tilfelle for Storbritannia. For den amerikanske politikken overfor situasjonen i Sør- Asia betydde det i følge Hanhimäki:

[...] the complexities of the regional situation in South Asia, including the hardships of millions of refugees and the repressive practices of the Pakistani army, were of secondary importance when contrasted to the geopolitical benefits that might be lost if the Chinese thought the United States were siding with India.¹⁶³

Storbritannia på sin side så situasjonen i større grad i sin regionale kontekst. Denne malte tydelig den pakistanske diktatoren Yahya Khan som syndebukken og opphavet til konflikten, noe de fleste vestlige land var enige i. Verdensopinionen hadde utvilsomt sympati med India. Det var konseptet bak Kissingers "triangular diplomacy" som førte til logikken bak den amerikanske politikken overfor Sør- Asia i 1971, og det var den som var hovedgrunnen til uenighetene mellom Washington og London.

¹⁶³ Hanhimäki, *The Flawed Architect. Henry Kissinger and American Foreign Policy*. s. 154

Åpningen til Kina

Åpningen av forbindelsene mellom Kina og den vestlige verden på begynnelsen av 1970-tallet fikk stor betydning for det internasjonale klima. Hensikten med dette kapitlet er å analysere hvordan åpningen til Kina påvirket forholdet mellom Washington og London. Jeg vil dermed vurdere på hvilket punkter amerikansk og britisk politikk var forenlig, hvor det fantes uenighet, samt hvor det fantes muligheter for samarbeid. Heath og Nixon hadde begge interesse for Kina, og begge var for en etablering av nærmere kontakt med verdens mest folkerike land. Til tross for at britene holdt Washington oppdatert om sin kontakt med Kina, førte Nixon og Kissinger et hemmelig diplomati. Dermed var det ikke duket for noe tett samarbeid mellom Washington og London i forbindelse med åpningen til Kina.

I det følgende vil jeg begynne med å gi en empirisk bakgrunn for åpningen til Kina, og kontakten mellom Kina og Vesten i årene forut åpningen. Deretter vil jeg gi en fremstilling av britisk og amerikansk politikk overfor Kina. Videre kommer en analyse av hvor det fantes muligheter og problemer for samarbeid mellom Washington og London overfor Kina. Til slutt kommer en kort oppsummering.

Bakgrunn for åpningen til Kina

Fra 1949 og opprettelsen av Folkerepublikken Kina, hadde kineserne ført en isolasjonspolitik overfor den vestlige verden. I denne perioden hadde det dermed vært lite kontakt mellom kinesere og amerikanere. Dessuten hadde amerikanske og kinesiske styrker vært i harde sammenstøt under Koreakrigen tidlig på 1950-tallet, noe som videre forverret forholdet mellom Kina og den vestlige verden. I 1954 kom det imidlertid i gang bilaterale samtaler mellom Kina og USA, i tilknytning til Geneve-forhandlingene om Vietnam. Disse ble i 1955 hevet opp til ambassadør-nivå, og senere flyttet til Warsawa. I september 1955 kom USA og Kina til en avtale om noen erstatninger. Dette var den eneste konkrete avtalen som kom ut av de 134 møtene holdt mellom USA og Kina i perioden 1954 til 1968.¹⁶⁴ Kontakten mellom Kina og USA hadde i perioden før 1969 med andre ord ikke vært særlig resultatgivende. Ved inngangen til 1970-tallet hadde imidlertid de gjensidige holdningene til hverandre endret seg i Washington og Peking. Noe som blant annet hadde å gjøre med det gradvis forverrede forholdet mellom Peking og Moskva.

¹⁶⁴ Kissinger, *The White House Years*. s. 165

Harde grensesammenstøt mellom Kina og Sovjetunionen i 1969 bød på muligheter for vestlige ledere som ønsket en tilnærming til Peking. Dette fordi kineserne nå begynte å se etter muligheter for nærmere kontakt med de vestlige landene, ettersom forholdet mellom Moskva og Peking hadde nådd et lavmål. Sovjetunionens og Kinas territorier i Nordøst-Asia skiltes av elva Ussuri og strakk seg over 6400 kilometer. Langs dette grenseområdet brøt det i 1969 ut harde og gjentatte kamper mellom russerne og kineserne. Begge skyldte på hverandre, og både Kinas ambassade i Moskva og Sovjetunionens ambassade i Peking ble angrepet av sinte demonstranter. Russerne appellerte til sine allierte i Warsawa-pakten om å sende styrker til grenseområdet. Forslaget ble imidlertid blokkert av Romania.¹⁶⁵ Denne tiltagende spenningen mellom Moskva og Peking førte til skiftet fokus i Kina. Det var nå ikke lenger USA som var den største trusselen, men snarere Sovjetunionen. Det kunne derfor være nyttig for Peking å nærme seg Washington. Dette var imidlertid et kontroversielt tema blant de kinesiske lederne, men de stadig blodigere kampene utover 1969 banet vei for å nærme seg USA og Vesten, for på den måten å etablere ryggdekning i forhold til Sovjetunionen. En av Henry Kissingers biografer, Jussi Hanhimäki, understreker dette poenget: "The armed conflict with the Soviets radically changed Chinese priorities: it was now the Soviet Union that represented the main threat to China's security."¹⁶⁶ Til tross for at USA hadde en halv million soldater i Vietnam, samt baser i Japan, Sør-Korea og Taiwan; var det nå en reell mulighet for tilnærming mellom Kina og USA.

Utover 1969 ble det gradvis sendt ut følere mellom Washington og Peking gjennom ulike kommunikasjonskanaler. Disse kanalene gikk spesielt gjennom Pakistan og Romania. Pakistan skulle de to neste årene vise seg som det viktigste bindeleddet mellom Kina og USA. Nixon besøkte i august 1969 både Romania og Pakistan. På disse besøkene gjorde han det kjent at USA ønsket å gjenåpne ambassadørmøtene mellom Kina og USA, som hadde funnet sted i Warsawa. Disse hadde blitt avbrutt i februar 1969.¹⁶⁷ I september 1969 hintet Nixon gjennom FN til at han var klar for tettere dialog med Peking. "[...] he maintained that the United States was "ready" for "frank and serious" talks with the PRC."¹⁶⁸ Samtidig var det uenighet innad i den kinesiske ledelsen om hva deres politikk overfor USA burde være. Statsminister Zhou Enlai var en av pådriverne for et tettere kinesisk samarbeid overfor USA

¹⁶⁵ Kissinger, *The White House Years*. s. 171- 173

¹⁶⁶ Hanhimäki, *The Flawed Architect. Henry Kissinger and American Foreign Policy*. s. 56

¹⁶⁷ Hanhimäki, *The Flawed Architect. Henry Kissinger and American Foreign Policy*. s. 57- 59

¹⁶⁸ Hanhimäki, *The Flawed Architect. Henry Kissinger and American Foreign Policy*. s. 59

og Vesten, og etter hvert var det hans syn som fikk gjennomslag.¹⁶⁹ 1969 var dermed et år hvor det ble hintet og sendt ut følere om tilnærming mellom Washington og Peking. Disse skulle legge grunnlaget for videre initiativer i 1970 og gjennombrudd i 1971.

Flere initiativer fulgte i 1970, men det oppsto også problemer for tilnærmingen mellom Kina og USA. Spesielt i forbindelse med Vietnamkrigen og hendelsene i Kambodsja dette året. De store gjennombruddene for forholdet mellom Peking og Washington kom dermed ikke før året etter, i 1971. Det hele startet under verdensmesterskapet i bordtennis i Japan i april 1971. Etter noe kontakt mellom kinesiske og amerikanske spillere, ble det amerikanske laget invitert til Kina for å spille bordtennis.¹⁷⁰ Det hele hadde klare politiske undertoner, og det ble en voldsom medieoppmerksomhet rundt besøket. Amerikanere hadde på dette tidspunktet i utgangspunktet ikke lov til å ferdes på kinesisk territorium, heller ikke fikk de lov av Kina. Med i dette tilfellet ble det gjort et unntak, noe som hadde tydelige implikasjoner for forholdet mellom USA og Kina. I etterkant av besøket fikk Washington en beskjed fra Peking gjennom den pakistanske kommunikasjonskanalen. Den innebar en innvitasjon fra Peking til Det Hvite Hus om å sende en representant for Nixon, eller Nixon selv, for samtaler i Kina. Dette endte i Nixons avgjørelse om å sende Henry Kissinger på en hemmelig tur til Peking i juli 1971.¹⁷¹

Kissingers tur til Kina i juli 1971 ble hendelsen som opplyste resten av verden om den gradvis varmere tonen mellom Washington og Peking. Turen var i utgangspunktet hemmelig, men suksessen ble kunngjort da Kissinger landet i USA. Denne turen la grunnlaget for Nixons besøk som skulle komme året etter. Disse besøkene var kulmineringen av både Washingtons og Pekings vilje og forsøk på å nærme seg hverandre siden 1969. Det var imidlertid ikke bare USA som etablerte diplomatiske forhold til Kina. I kjølvannet av Nixons besøk til Peking 21-28. februar 1972, besøkte også den britiske utenriksminister Sir Alec Douglas- Home Peking høsten det samme året.¹⁷² Britene hadde også jobbet for et nærmere forhold med Kina, og hevet forholdet med Peking opp til ambassadørnivå i 1971. Det var nemlig ikke bare USA som så verdien av nærmere kontakt med kineserne.

¹⁶⁹ Hanhimäki, *The Flawed Architect. Henry Kissinger and American Foreign Policy*. s. 57

¹⁷⁰ Kissinger, *The White House Years*. s. 709

¹⁷¹ Kissinger, *The White House Years*. s. 714

¹⁷² Heath, *The Course of My Life. My Autobiography*. s. 495

Britisk politikk overfor Kina

Anerkjennelsen av Kina og den diplomatiske utviklingen frem til 1972

Storbritannia anerkjente Folkerepublikken Kina 6. januar 1950. Dog var ikke Kina på det tidspunktet interessert i å etablere et diplomatisk forhold med Storbritannia. Derfor opprettholdt Storbritannia i perioden mellom 1950 og 1954 bare "[...] the facade of normale relations with Peking, while the reality was that the relations were negligible."¹⁷³ I denne perioden fikk den britiske utsendingen i Peking ikke diplomatisk status, og kineserne hadde ingen representant i London. Fra 1954 bedret imidlertid dette seg. Dette året fikk den britiske utsendingen diplomatisk status, i tillegg til at kineserne sendte en egen representant til London. I 1962 forsøkte britene å heve nivået på forholdet til Kina opp til ambassadørnivå, men det var ikke Peking interessert i. Ikke før i 1971, i kjølvannet av Kissingers diplomatiske gjennombrudd med Kina, ble det sino- britiske forholdet hevet opp til ambassadørnivå. Det hele kulminerte i utenriksminister Douglas- Homes besøk til Kina høsten 1972, hvor han uttalte: "The ice in our relationship has been broken. Now the water is warm and we can swim in it together."¹⁷⁴

Britiske interesser i Kina

Heath nevner i sin selvbiografi spesielt tre grunner grunner til at Storbritannia var interesserte i samarbeid med Kina. Den første var Kinas posisjon som potensiell stormakt. Verdens mest folkerike land burde ikke leve i isolasjon, da det gjorde det mer uforutsigbart og vanskeligere å påvirke. Muligheten til å kunne påvirke Peking var definitivt en viktig betraktning i London. Heath uttaler: "Our first objective was to take account of China's strategic position in the balance of world power."¹⁷⁵ Britene hadde siden 1700- tallet øvet innflytelse i de fleste deler av verden, noe London, på tross av sin svekkede posisjon etter andre verdenskrig, fortsatt hadde ambisjon om å gjøre.

En annen viktig faktor for britene vedrørende tilnærming med Kina var handel.¹⁷⁶ Landet hadde potensiale til å bli et stort marked for britiske varer, i tillegg til å kunne bli et massivt produksjonssenter for ulike varer. Dermed dreide det seg om både eksport og import. Allikevel var ikke utsiktene særlig lovende i 1972. Utenriksminister Home uttalte under en

¹⁷³ Kenneth Younger sitert i, Jain, J. P, 1977. *China in World Politics. A Study of Sino- British Relations 1949- 1975.* s. 24

¹⁷⁴ Douglas- Home sitert i, Jain, *China in World Politics. A Study of Sino- British Relations 1949- 1975.* s. 47

¹⁷⁵ Heath, *The Course of My Life. My Autobiography.* s. 643

¹⁷⁶ Heath, *The Course of My Life. My Autobiography.* s. 643

debatt i House of Commons:

We have started with some promising action in the field of trade. We must not be too ambitious. At present, China is essentially a do-it-yourself society. They do not believe in credit. They have limited foreign exchange to spare. What we have achieved in a short time, and some ideas we have in prospect, are already well worth while.¹⁷⁷

Utenriksminister Douglas- Home utredet i et memorandum datert 31. desember 1971 fire grunner til hvorfor det ville være positivt med nærmere samarbeid med Peking.¹⁷⁸ For det første, går det frem, var kineserne blitt mer åpne for handelssamarbeid. Med økende grad av arbeidsløshet i Storbritannia, ivret derfor mange britiske firmaer etter kontrakter i Kina. Den andre grunnen var Hong- Kong situasjonen. Keith Hamilton utdyper at "[...] good relations with China in the context of Hong Kong were of paramount importance to Britain [...]".¹⁷⁹ Dermed hadde britene et spesielt hensyn andre vestlige land ikke hadde. For det tredje sikret Pekings deltagelse i FN britene tilgang til de kinesiske styresmaktene, noe som ville være positivt. Punkt nummer fire var at tettere kontakt med Peking ville gjøre det mulig å løse små problemer enklere, slik som blant annet forhandlingene om rettigheter til luftrommet over Hong Kong.

Som nevnt var Hong Kong et viktig britisk hensyn i forhold til Kina. Hong Kong var opprinnelig en del av Kina, men hadde i 1898, under sterkt press fra britene, blitt leaset til Storbritannia for en periode på 99 år. Dermed skulle Kina gjenoppta kontrollen over Hong Kong i 1997.¹⁸⁰ I britiske øyne var Kina et uforutsigbart land, og London kunne ikke føle seg sikre på hvordan kineserne kom til å agere overfor Hong Kong i fremtiden. Derfor ønsket britene tettere dialog med Kina, for å forsikre seg om at øyas fremtid ville være etter planen om tilbakelevering i 1997. Hong Kong var ikke militært forsvarbart for britene, så med et kinesisk fremstøt der ville øya være tapt for Storbritannia. Heath uttrykker i sine memoarer at britene og kineserne på 1970- tallet kom til en uformell forståelse i forhold til Hong Kong. Denne gikk ut på at Kina ikke ville utfordre Storbritannias autoritet på øya, samtidig som

¹⁷⁷ National Archives(NARA), Record Group 59, Box 2652, Pol 15-1 UK,12,11,72, Foreign Policy debate in Commons. 231272. s. 649. Dette er en trykt kilde, og finnes dermed flere steder enn i NARA.

¹⁷⁸ Hamilton, "A "Week that Changed the World": Britain and Nixon's China Visit of 21- 28 February 1972", s. 121

¹⁷⁹ Hamilton, "A "Week that Changed the World": Britain and Nixon's China Visit of 21- 28 February 1972", s. 121

¹⁸⁰ Heath, *The Course of My Life. My Autobiography*. s. 643

britene ikke ville gå imot kinesiske interesser i Hong Kong.¹⁸¹ Dermed oppnådde britene, med tanke på Hong Kong, det de ønsket med en bedret dialog mellom London og Peking.

FN og Taiwanspørsmålet

Kinesisk representasjon i FN etter andre verdenskrig var et kontroversielt tema. Taiwan hadde frem til 1971 representert Kina. Dette til tross for at Taiwan ble styrt av den tapende nasjonalistiske regjeringen fra borgerkrigen i Kina på 1940- tallet. Dermed representerte ikke denne løsningen realitetene om hvem som utøvet den faktiske kontrollen over det kinesiske fastland. Videre hadde det derfor lenge vært diskusjon i FN om hvor vidt den kommunistiske Folkerepublikken burde representere Kina i FN, i stedet for regjeringen i Taipeh. Britene hadde siden 1961 stemt for den albansk sponsete resolusjonen som sa at Folkerepublikken Kina skulle komme inn i FN på bekostning av Taiwan. London støttet imidlertid i tillegg en amerikansk sponset resolusjon som sa at for å oppnå den albansk sponsete resolusjonen, måtte den få mer enn to tredjedeler av stemmene i Generalforsamlingen.¹⁸² Det amerikanske initiativet ble naturligvis av Peking sett på som pro- Taipeh og anti- Peking, mens det albanske forslaget ble sett på som pro- Peking og anti- Taipeh. Derfor så kineserne på britenes opptreden som et uttrykk for dobbelmoral, siden britene, etter deres oppfatning, ikke våget å gjøre opprør mot det amerikanske forslaget, men allikevel støttet det albanske.

I 1971 endret den britiske posisjonen seg. Dette hadde spesielt sammenheng med den britiske regjeringens ønske om å heve forholdet med Peking opp til ambassadørnivå. På en forespørsel om dette var ønskelig, gav Peking et positivt svar. Kineserne stilte imidlertid to krav til britene. Det første var at britene måtte oppgi sin støtte til den amerikansk sponsete FN resolusjonen, som gjorde Kina avhengig av to tredjedeler av stemmene i generalforsamlingen som forutsetning for medlemskap. Det andre kravet kineserne stilte var at det britiske konsulatet i Taiwan ble avviklet.¹⁸³ London etterfulgte de kinesiske anmodningene. Den amerikansk sponsete resolusjonen ble dette året nedstemt i Generalforsamlingen, og Folkerepublikken ble stemt inn med over to tredjedeler av stemmene.¹⁸⁴ Altså hadde det ikke spilt noen rolle om amerikanernes forslag fortsatt gjalt, Kina ville kommet inn uansett. Det ble imidlertid godt mottatt i Peking at britene stemte imot amerikanerne, og etterfulgte deres

¹⁸¹ Heath, *The Course of My Life. My Autobiography*. s. 643

¹⁸² Jain, *China in World Politics. A Study of Sino- British Relations 1949- 1975*. s. 210

¹⁸³ Hamilton, "A "Week that Changed the World": Britain and Nixon's China Visit of 21- 28 February 1972", s.

119

¹⁸⁴ Jain, *China in World Politics. A Study of Sino- British Relations 1949- 1975*. s. 213

anmodning. Folkerepublikken Kina tilsluttet seg FN i november 1971, på bekostning av Taiwan, og fikk samtidig fast sete i Sikkerhetsrådet.¹⁸⁵

Den britiske holdningen til spørsmålet om Taiwan var avgjørende for forholdet mellom Storbritannia og Folkerepublikken Kina. London hadde på 1950- og 1960- tallet hevdet at Taiwan- spørsmålet var en sak for det internasjonale forum. I tillegg hadde britene et konsulat i Taipeh.¹⁸⁶ Begge disse faktorene var uakseptable for Folkerepublikken, og en oppvarming av forholdet mellom London og Peking forutsatte at britene endret sitt ståsted vedrørende disse sakene. Britene infridde begge disse kravene fra Peking. I den felles erklæringen som fulgte av etableringen av fullt diplomatisk forhold 13. mars 1972, ytret London at de gikk med på å "[...] remove its official representation in Taiwan and to close its consulate in Taiwan. London also agreed to acknowledge the position of the Chinese Government that Taiwan is a province of the Peoples Republic of China."¹⁸⁷ Historikeren J. P. Jain understreker videre at dette var et klart brudd med den britiske politikken som hadde blitt ført tidligere, selv om utenriksminister Douglas- Home hevdet at det var kontinuitet i den britiske politikken.

Britiske initiativer for tilnærming og kinesisk interesse i Storbritannia

Det er ingen tvil om at det var britene som måtte blidgjøre Peking for at tilnærming mellom Storbritannia og Kina skulle finne sted. Britene hadde, som nevnt, ivret etter å oppgradere forholdet mellom seg selv og Peking tidligere, men Peking hadde ikke vært interessert. Kineserne var utvilsomt mer modne for kontakt med Vesten ved inngangen til 1970- tallet enn hva de hadde vært tidligere, men britene måtte fortsatt oppfylle en rekke krav for at en slik tilnærming skulle kunne skje. Dermed kom det på begynnelsen av 1970- tallet en rekke britiske handlinger som behaget Peking. I 1971 utviste britene blant annet 105 russiske diplomater som ble anklaget for spionasje. Selv om dette ikke skjedde med tanke på Peking, var det en handling som imponerte de kinesiske lederne.¹⁸⁸ Chou Enlai kommenterte i et møte med Kissinger i november 1971 at Heaths avgjørelse var et dristig trekk, noe som ikke var uvanlig for konservative ledere.¹⁸⁹ Som nevnt endret også britene sin posisjon i FN og sin holdning til Taiwan for å imøtekomme Peking.

¹⁸⁵ Jain, *China in World Politics. A Study of Sino- British Relations 1949- 1975.* s. 213

¹⁸⁶ Jain, *China in World Politics. A Study of Sino- British Relations 1949- 1975.* s. 110- 111

¹⁸⁷ Jain, *China in World Politics. A Study of Sino- British Relations 1949- 1975.* s. 110

¹⁸⁸ Jain, *China in World Politics. A Study of Sino- British Relations 1949- 1975.* s. 46

¹⁸⁹ *Foreign Relations of the United States, 1969- 1976, Vol. 17, China 1969- 1972.* No. 164. Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon.

Det var imidlertid ikke bare britene som kom med initiativ for å få en mer vennlig tone mellom London og Peking. Kineserne hadde også interesse av å samarbeide med London. I mars 1971 møtte Chou Enlai den britiske utsendingen i Peking for å beklage brenningen av bygningen som huset den britiske representanten i Peking under den Kulturrevolusjonen i 1967. Chou sa videre at Peking ville betale for gjenoppbyggingen av denne.¹⁹⁰ Peking var også interessert i tilnærming med London på grunn av Storbritannias kommende medlemskap i EF. Lederne i Peking trodde EF kunne spille en viktig og positiv rolle i verden.

The emergence of a powerful, unified and enlarged grouping in West Europe [...] was considered a new and important step, which could be of use in resisting super Power domination and preserving a proper balance in the world. Consequently, Peking abandoned its earlier misgivings about Britain being subservient to American control and having a special relationship with Washington.¹⁹¹

Dermed ble den britiske orienteringen mot Europa under Heath noe som gjorde tilnærming med Kina lettere, og mer interessant for kineserne.

Amerikansk politikk overfor Kina

Triangular diplomacy

"Triangular diplomacy" representerte Nixons og Kissingers formuler som gikk ut på å se USAs utenrikspolitikk i en geopolitisk sammenheng med spesiell vekt på Sovjetunionen og Kina. Etter hvert som forholdet mellom Kina og Sovjetunionen ble dramatisk forverret på 1960-tallet, kunne Washington fra et realpolitisk standpunkt tjene på å søke et nærmere forhold til Peking.¹⁹² Dette til tross for at Washington og Peking oppfattet hverandre som fiender. Nixons politikk var mer interesseorientert enn mange av de tidligere administrasjonenes. Kissinger forklarer i sine memoarer den realpolitiske tankegangen bak "triangular diplomacy" med en sjakklikning:

One elementary lesson for students of chess is that, in choosing among moves, one can do worse than to count the number of squares dominated by each choice. Generally, the more squares a player dominates, the greater his options and the more constrained become those of his opponent. Similarly, in diplomacy, the more options one side has, the fewer will be available to the other side and the more careful it will have to be in pursuing its objectives. Indeed, such a state of affairs may

¹⁹⁰ Jain, *China in World Politics. A Study of Sino- British Relations 1949- 1975.* s. 44- 46

¹⁹¹ Jain, *China in World Politics. A study of Sino- British Relations 1949- 1975.* s. 46

¹⁹² Garrison, Jean A. 2005. *Making China Policy. From Nixon to G. W. Bush.* Lynne Rienner Publishers. s. 28-29

in time provide an incentive for the adversary to seek to end his adversarial role.¹⁹³

Den amerikanske dreiningen mot å forsøke å etablere nærmere dialog med Peking, var basert på denne tankegangen. En slik dialog ville i stor grad begrense Moskvas spillerom i forhold til Kina. Altså ble resultatet, i følge Kissingers tankegang, at Washington kontrollerte flere ruter på sjakkbrettet med et bedret forhold til Kina, enn hva som ville ellers være tilfelle. Dette var bakgrunnen for at Nixon raskt etter han tok over som president i 1969, kom med flere små initiativer for å lette forholdet mellom Peking og Washington. Blant disse var å informere Sovjetunionen om at USA ikke ville være likegyldig til et eventuelt sovjetisk angrep på Kina.¹⁹⁴ Videre avvirket Nixon i juli 1969 en rekke amerikanske restriksjoner i forbindelse med Kina. Disse var å oppheve forbudet mot at amerikanere kunne reise til Kina, i tillegg kunne amerikanere nå ta inn kinesiske varer i USA for en verdi på opptil 100 dollar, og det ble lovliggjort en begrenset korneksport til Kina.¹⁹⁵ Disse endringene var forholdsvis små, men det var et klart tegn til Kina at Washingtons holdning til landet hadde endret seg.

Vietnam og amerikansk opinion, flere motiver for å bedre forholdet til Kina

I tillegg til fordelene ved å kunne benytte et "triangular diplomacy", var det flere grunner til at det kunne lønne seg for USA å bedre forholdet til Kina. Blant disse var situasjonen i Vietnam. Kissinger skriver: "An opening to China might help us end the agony of that war."¹⁹⁶ Tanken var at den stadig større riften mellom Sovjetunionen og Kina bekymret Hanoi, ettersom disse to var Nord- Vietnams viktigste støttespillere. Den militære støtten fra Sovjetunionen til Hanoi måtte nødvendigvis fraktes gjennom Kina, noe som krevde et visst samarbeid mellom de to kommunistkjempene. At USA skulle komme inn i bilde og bedre dialogen mellom seg og Kina, ville fra Hanois ståsted utvilsomt komplisere situasjonen ytterligere. Det var trolig et håp i Washington om at en amerikansk åpning til Kina ville legge så mye press på Hanoi, at de ville føle seg tvunget til å delta i seriøse forhandlinger med amerikanerne.

Videre var innenrikspolitiske betraktninger også en viktig faktor i Nixons Kina- politikk. Presset på Nixon og administrasjonen i forbindelse med Vietnamkrigen var stort, og mange amerikanere var svært misfornøyde med USAs utenrikspolitikk. En eventuell åpning til Kina kunne bli en utenrikspolitisk suksess som kunne gi amerikanerne håp om at USA fortsatt

¹⁹³ Kissinger, *Diplomacy*. s. 719

¹⁹⁴ Kissinger, *Diplomacy*. s. 723

¹⁹⁵ Kissinger, *Diplomacy*. s. 723

¹⁹⁶ Kissinger, *The White House Years*. s. 194

kunne utrette positive ting i verden. "The drama of ending estrangement with this great people, in human terms and for what it meant to the global prospects of peace, would be a breath of fresh air, a reminder of what America could accomplish as a world leader."¹⁹⁷ Altså mener Kissinger at en slik utenrikspolitisk suksess ville kunne gi en viktig psykologisk gevinst for den desillusjonerte amerikanske opinionen. Dermed representerte Nixons Kina-politikk langt mer enn bare en tettere dialog med kineserne. Den var et dristig initiativ som, etter Nixon og Kissingers oppfatning, kunne gi amerikanere tilbake noe av troen på USA som en positiv innflytelse i verden. Dette forutsetter imidlertid at de mente Taiwan- lobbyen var mindre betydningsfull enn tidligere, og at de ikke løp noen nevneverdig innenrikspolitisk risiko ved denne tilnærmingen, om den ble håndtert på en politisk forstandig måte.

Videre var det innenrikspolitiske utfordringer med tanke på en tilnærming til Kina. Da Kissingers besøk ble annonsert i juli 1971 var det flere kritiske røster i USA som beskyldte Nixon for å svikte sine allierte. I tillegg ble han kritisert for manglende konsultasjon med Kongressen.¹⁹⁸ Dernest gjorde beskyldningene om å svikte sine allierte, Taiwan i dette tilfellet, at Nixon administrasjonen måtte trå varsomt i FN med tanke på spørsmålet om Kinas sete i organisasjonen. Dette resulterte i en "two China policy", som forfektet at både Taipeh og Peking skulle være representert. Selv om denne tilnærmingen til problemet med Kinas representasjon i FN var urealistisk, og det var tydelig at Peking på sikt kom til å få Kinas plass, kunne Nixon med denne politikken på kort sikt unngå beskyldningen om å ha "sold out Taiwan".¹⁹⁹

Uenighet i Washington om Kina- politikk

Nixons og Kissingers tanke om en åpning til Kina var et kontroversielt tema i Wasington. Blant annet var det flere sovjetologer som mente at en amerikansk tilnærming til Kina ville presse Moskva inn i et hjørne, og dermed føre til stor risiko for en direkte konfrontasjon mellom USA og Sovjetunionen.²⁰⁰ Nixon- administrasjonen avviste denne vurderingen. Det var også kritiske røster i State Department og i National Security Council. Kissinger viser til tre forskjellige tankesett i forhold til USAs Kina- politikk. Den første kaller han "slavophile". Representanter for denne retningen mente at russerne ville være så mistenksomme overfor en tettere forhold mellom USA og Kina, at samarbeid mellom USA og Sovjetunionen ville bli

¹⁹⁷ Kissinger, *The White House Years*. s. 194

¹⁹⁸ Garrison, *Making China Policy. From Nixon to G. W. Bush*. s. 32

¹⁹⁹ Garrison, *Making China Policy. From Nixon to G. W. Bush*. s. 32

²⁰⁰ Kissinger, *Diplomacy*. s. 720

umulig. De mente derfor at USA burde fokusere på å bedre samarbeidet med Sovjetunionen, snarere enn å nærme seg Peking. Den andre gruppe bestod, i følge Kissinger, av de som tenkte i baner av "realpolitikk". Deres syn var at Moskva sannsynligvis ville vise seg mer samarbeidsvillige hvis de følte seg presset av en tettere dialog mellom Washington og Peking. Den tredje tilnærmingen til hvordan USAs Kina- politikk burde være, kategoriserer Kissinger som "Sinophile". De mente at Sovjetunionen ikke burde være en viktig faktor i USAs politikk overfor Kina. Snarere burde andre betraktninger gjelde i utformingen av amerikansk Kina- politikk. Kissinger konkluderer med: "Not surprisingly, I was on the side of the Realpolitikers."²⁰¹ Kissingers syn vant, som nevnt, frem til slutt.

Nixons interesse i Kina og kinesiske insentiv til samarbeid.

Nixon representerte en mer pro- kinesisk tilnærming til Kina enn hva den tidligere administrasjonen hadde gjort. Allerede i 1967 gjorde Nixon det klart at han på sikt ønsket å bringe Kina ut av isolasjon. I en artikkel i *Foreign Affairs* i oktober 1967 skrev han:

Taking the long view, we simply cannot afford to leave China forever outside the family of nations, there to nurture its fantasies, cherish its hates and threaten its neighbours. There is no place on this small planet for a billion of its potentially most able people to live in angry isolation. But we could go disastrously wrong if, in pursuing this long- range goal, we failed in the short range to read the lessons of history....

For the short run, then, this means a policy of firm restraint, of no reward, of a creative counterpressure designed to persuade Peking that its interests can be served only by accepting the basic rules of international civility. For the long run, it means pulling China back into the world community - but as a great and progressing nation, not as the epicenter of world revolution.²⁰²

Dermed var det tydelig at Nixon ønsket å nærme seg Kina. Men for at Kina skulle være interessert i en sino- amerikansk tilnærming ble en rekke hendelser avgjørende. Blant disse var spesielt forverringen av forholdet mellom Sovjetunionen og Kina. Sovjetunionens invasjon av Tsjekkoslovakia i 1968 var trolig en faktor som fikk det kinesiske lederskapet til å revurdere sin posisjon. Tsjekkoslovakia ønsket å reformere sitt politiske system, samt frigjøre seg fra den politiske underordningen under Sovjetunionen. Moskva svarte med en militæraksjon mot landet. Kina hadde i utgangspunktet et langt mer anstrengt forhold overfor Moskva enn hva Praha hadde hatt. Peking fryktet derfor en sovjetisk invasjon, ettersom

²⁰¹ Kissinger, *The White House Years*. s. 182

²⁰² Nixon sitert i, Kissinger, *The White House Years*. s. 164

lederne i Moskva hadde vist at de ikke var redde for å bruke militære virkemidler. Tettere kontakt med USA, og dermed økt amerikansk interesse i Kina, kunne vanskeliggjøre en slik russisk offensiv, ettersom Kina ville bli en viktigere brikke i den kalde krigen.

Videre var de tiltakende grensesammenstøtene mellom Sovjetunionen og Kina i 1969 en understrekning av den russiske trusslen. Russerne økte antallet konvensjonelle styrker langs den kinsiske grensen, noe som dyttet Kina i enda sterkere retning av å "flørte" med Vesten.²⁰³ Dermed var tiden blitt moden for en mulig tilnærming mellom Peking og Washington. Ikke bare var den amerikanske presidenten interessert, men de kinesiske lederne i Peking hadde nå fått et insentiv til å søke kontakt med USA. Allikevel ble det en lang prosess med følere og prøving mellom Washington og Peking før disse kulminerte i Kissingers tur til Kina i juli 1971, samt Nixons besøk året etter.

Problemer og muligheter for samarbeid

Mangel på kommunikasjon og Nixons hemmelig diplomati

Nixons og Kissingers hemmelige diplomati i forbindelse med åpningen til Kina var et problem for samarbeid mellom London og Washington. Til tross for at britene pliktoppfyllende rapporterte sin kontakt med Kina til Washington, fikk ikke London høre om de amerikanske planene i forbindelse med etableringen av nærmere kontakt med regimet i Peking.²⁰⁴ Hemmeligholdet fra Det Hvide Hus var karakteristisk for Nixons og Kissingers måte å drive utenrikspolitikk på. De mente et slikt hemmelighold kunne ha en sjokkeffekt på Sovjetunionen når erklæringen om tettere sino- amerikansk samarbeid kom. I tillegg mente de at for å unngå lekkasjer til media, gjalt det å holde et fåtall informert om hva som foregikk.²⁰⁵ Videre slapp de også søkelys på eventuelle utenrikspolitiske nederlag, da disse ikke ble gjort kjent. Potensielle lekkasjer var for øvrig hovedgrunnen til at State Department ble ekskludert fra Kina- diplomati, og at Kissinger i denne sammenhengen fikk en viktigere posisjon i utformingen av amerikansk utenrikspolitikk enn hva utenriksminister Rogers hadde. I forbindelse med åpningen til Kina fikk den hemmelige måten å drive utenrikspolitikk på definitivt konsekvenser for dialogen mellom London og Washington. Gode samarbeidspartnere utveksler informasjon. Dette skjedde ikke mellom London og Washington, og dermed kan de ikke sies å ha hatt noe nært samarbeid i forbindelse med

²⁰³ Hanhimäki, *The Flawed Architect. Henry Kissinger and American Foreign Policy*. s. 40- 41

²⁰⁴ Heath, *The Course of My Life. My Autobiography*. s. 494

²⁰⁵ Hanhimäki, *The Flawed Architect. Henry Kissinger and American Foreign Policy*. s. 117- 120

åpningen til Kina.

Hemmeligholdet fra Washington, og Londons tidvise frustrasjon i den forbindelse, kom blant annet til uttrykk i en kommentar av FCOs Michael Wilford 22. februar 1972: "I think it fair to say that we have not the least idea what America's detailed policy in relation to China is and nothing that we heard at Bermuda made us any wiser."²⁰⁶ Dette ble uttalt mens Nixon var i Kina, og det var tydelig at møtet mellom Nixon og Heath i desember året før ikke hadde vært særlig opplysende for britene med tanke på den amerikanske politikken overfor Kina. Videre forsøkte britene i etterkant av besøket å få tak i et referat om hva som hadde blitt diskutert, og hvilken enighet som hadde oppstått. Det skulle imidlertid vise seg vanskelig. Det ble klart at britene var avhengige av Kissinger for å få høre hva som var blitt diskutert og hvilke enigheter og uenigheter som hadde oppstått, da det var han som satt på informasjonen. Dette på grunn av Nixon og Kissingers hemmelighold rundt Kina- politikken, og deres manglende bruk av tradisjonelle byråkratiske kanaler. "For the inside story", bemerket den amerikanske ambassadøren Lord Cromers underordnede Anthony Elliot, "we shall have to depend on what Kissinger lets drop, either directly to us or indirectly to his cronies."²⁰⁷

Nixons og Kissingers hemmelige måte å drive utenrikspolitikk på var dog ikke noe nytt for London. I det britiske forberedelsesnotatet til Heath og Nixons Bermuda- møte i desember 1971, kom det tydelig frem at London var klar over Washingtons måte å drive diplomati på. "Sometimes", sa notatet, "the friends and allies of the United States are left in the dark if not positively misled, merely because the White House does not trust the State Department and other agencies. The State Department in particular has been side- tracked and deprived of authority and initiative."²⁰⁸ Kommentarene fra FCO viser tydelig at Nixon- administrasjonen tidvis var vanskelig å samarbeide med. Nixons preferanse for å bruke sin sikkerhetsrådgiver i stedet for utenriksministeren til å utforme den amerikanske utenrikspolitikken, førte til et bortfall av de vanlige byråkratiske kanalene. Dette kunne i mange tilfeller føre til at USAs allierte ble svært dårlig informert om den amerikanske utenrikspolitikken, ettersom de amerikanske ambassadørene ofte ikke ble informert om Washingtons politikk, siden de var underlagt State Department og utenriksminister Rogers.

²⁰⁶ Wilford sitert i, Hamilton, "A "Week that Changed the World": Britain and Nixon's China Visit of 21- 28 February 1972", s. 124

²⁰⁷ Elliott sitert i, Hamilton, "A "Week that Changed the World": Britain and Nixon's China Visit of 21- 28 February 1972", s. 126

²⁰⁸ Hamilton, "A "Week that Changed the World": Britain and Nixon's China Visit of 21- 28 February 1972", s. 131

FN og Taiwan- spørsmålet

I FN gikk Washington og London forskjellige veier. Britene hadde siden 1961, med forbehold, støttet amerikanernes forslag vedrørende Folkerepublikken Kinas eventuelle inntreden i organisasjonen på bekostning av Taiwan. Den amerikansk sponsede resolusjonen forutsatte, som nevnt, at et eventuelt skifte vedrørende Kinas sete i FN krevde to tredjedeler av stemmene i Generalforsamlingen for å bli vedtatt. I 1971 oppgav britene sin støtte til denne resolusjonen, for å gjøre det lettere for Folkerepublikken Kina å komme inn i FN.²⁰⁹ Dermed distanserte britene seg fra USA i FN, noe de vanligvis nølte med å gjøre. Dog var også USA gradvis mindre støttende til regimet i Taipeh. Under en samtale mellom Chou Enlai og Henry Kissinger i november 1971 bekreftet Kissinger at USA ville trekke tilbake sine styrker fra Taiwan så snart Vietnamkrigen var over.²¹⁰ Dermed var det klart at Taiwan gradvis ville miste sin betydning for amerikanerne, men at dette var et følsomt tema i USA, og derfor måtte skje gradvis. Kissinger understreket i et memorandum til Nixon 11. juli 1970, at selv om Peking med tiden ville overta Taipehs sete i FN, var det flere fordeler ved å følge en mer pro- Taipeh politikk. "This position wins friends in the US and abroad, since there is considerable sympathy for the proposition that Taiwan should not be thrown out to accomodate the Communist demand."²¹¹ Allikevel ønsket Washington på sikt at Peking skulle overta Taipehs sete, men at de måtte være forsiktige med å vike fra sin tidligere politikk offentlig. Dette bekreftet videre Kissinger overfor statsminister Chou Enlai under deres møte i november 1971 hvor han uttalte at "[...] we could do more than we could say on Taiwan, and that some things had to be left to historical evolution so long as we both understood the direction in which we were headed."²¹²

Videre hadde britene på forhånd varslet amerikanerne om at de kom til å endre holdning i FN, for å imøtekomme Pekings betingelser for sino- britisk tilnærming, og å heve det diplomatiske forholdet til ambassadør- nivå. Douglas- Home gjenntok dette for uteriksminister Rogers 27. april 1971. Hans svar ble imidlertid å be britene avvente en måned med å varsle kineserne, for å gi Nixon spillerom i FN. Hamilton kommenterer at "This was hardly reassuring from the

²⁰⁹ Jain, *China in World Politics. A study of Sino- British Relations 1949- 1975.* s. 46

²¹⁰ *Foreign Relations of the United States*, 1969- 1976, Vol. 17, China 1969- 1972. No. 164. Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon.

²¹¹ *Foreign Relations of the United States*, 1969- 1976, vol. 5, United Nations 1969- 1976. No. 290.

Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon

²¹² *Foreign Relations of the United States*, 1969- 1976, Vol. 17, China 1969- 1972. No. 164. Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon.

british point of view."²¹³ Det syntes nemlig for britene som om USAs svar i forhold til Kina-spørsmålet ofte var å be britene avvente. Britene hadde kontaktet Washington vedrørende sin endrede holdning i FN 22. oktober 1970. Da de ikke fikk svar forsøkte de igjen 20. januar 1971, og igjen 17. og 23. februar, fortsatt uten svar.²¹⁴ Dette vitnet ikke om et "special relationship" slik det anglo- amerikanske forholdet ofte har blitt fremstilt. Snarere var USA uvillig til å dele informasjon og tanker vedrørende Kina med sine allierte, noe som til tider frustrerte britene da de ønsket å handle for å bedre sitt forhold til Peking.

Krigen mellom India og Pakistan

Under krigen mellom India og Pakistan i 1971 var det amerikanske hovedhensynet Kina. USAs politikk under denne konflikten sto stikk i strid med Storbritannias. På grunn av at Nixon og Kissinger på denne tiden førte sine hemmelige forhandlinger med Peking, støttet de Pakistan, ettersom Peking lenge hadde vært støttespiller for Pakistan i stridighetene mellom India og Pakistan. Britene, derimot, var klarere på Indias side, selv om de lenge forholdt seg nøytrale. De ulike posisjonene overfor denne konflikten i Washington og London, var definitivt noe som bidro til å føre de to landene fra hverandre. Siden hovedårsaken til den amerikanske posisjonen var hensynet til Kina, kan det sies at USAs Kina- politikk på dette området førte Washington og London fra hverandre.

Overordnede temaer i det anglo- amerikanske forholdet under Nixon/Heath, og hvordan de kom til uttrykk i forbindelse med åpningen til Kina

Heaths europsentrisme

Kina ønsket ikke å samarbeide med Storbritannia hvis britene var nikkedukker for USA. Snarere ønsket kineserne seg et Storbritannia sterkt involvert i Europa og representert i EF. Dette gjorde at Storbritannias dreining fra USA og mot EF under Heath økte den kinesiske interessen for Storbritannia. Videre betydde dette at London ikke burde søke for tett samarbeid med Washington, hvis de ønsket å nærme seg Peking. Kineserne så for seg EF som en potensiell maktblokk som kunne skape balanse i en verden dominert av Sovjetunionen og USA.²¹⁵ Altså ønsket Peking et uavhengig og sterkt Europeisk Fellesskap, med Storbritannia som viktig del. Kineserne ønsket med andre ord flere muligheter å spille på.

²¹³ Hamilton, K. A. "A "Week that Changed the World": Britain and Nixon's China Visit of 21- 28 February 1972", s. 120

²¹⁴ Hamilton, K. A. "A "Week that Changed the World": Britain and Nixon's China Visit of 21- 28 February 1972", s. 119

²¹⁵ Jain, *China in World Politics. A study of Sino- British Relations 1949- 1975.* s. 46

Som nevnt var det ikke særlig grad av anglo- amerikansk samarbeid overfor Kina. Derfor ble heller ikke Heaths orientering mot Europa, i stedet for Washington, noe som fikk særlig betydning i denne sammenheng. Videre gjorde London sitt for å informere Washington om sine fremstøt overfor Peking. Britene oppfylte dermed sin rolle som pliktoppfyllende alliert. Snarere var det Washington som skapte distanse i denne sammenheng med sitt hemmelighold, og mangelfulle kommunikasjon med britene.

Øst- vest problematikken

Sørøst- Asia var på mange måter viktigere for amerikanerne enn for britene. Derfor var det ikke, i følge FCOs Hugh Overton, lurt for britene å skape friksjon med amerikanerne vedrørende Kina.²¹⁶ Sørøst- Asias betydning for USA hadde spesielt sammenheng med den kalde krigen. USA hadde blant annet militærbaser i Japan, Sør- Korea og Taiwan, samt at de var involvert i Vietnamkrigen i kampen mot de nord- vietnamesiske kommunistene. I så måte var Nixons Kina- politikk et ledd i å presse Hanoi til forhandlingsbordet. Kina hadde nemlig svært stor betydning for Nord- Vietnam, blant annet fordi russisk materiell måtte fraktes via Kina for å komme frem til Hanoi. Videre var Kina, som jeg har vært inne på, viktig for USA i forbindelse med Washingtons relasjoner til Moskva. Tanken om at "triangular diplomacy" skulle forbedre den amerikanske posisjonen overfor Moskva, var hjørnesteinen i Nixon- administrasjonens utenrikspolitikk. På britisk side hadde Kina betydning i forhold til Hong Kong, samt handelssamarbeid. Dermed var ikke de britiske hensynene i forhold til Kina geopolitiske i samme grad som de amerikanske, men snarere handelsorienterte.

Oppsummering

Samarbeid mellom Washington og London i forhold til åpningen til Kina var i hovedsak fraværende. Allikevel støttet Heath Nixons initiativ om en åpning til Kina. Heath uttaler i sine memoarer: "Presiden Nixon deserves enormous credit for his foresight in opening up relations between the United States and the People's Republic of China[...]"²¹⁷ Målsetningene i Washington og Londons Kina- politikk var ikke uforenlige, snarere tvert imot. De ønsket det samme. Et varmere forhold med Peking og etablering av tettere dialog. Så hvorfor jobbet de ikke sammen mot dette målet? Det enkleste svaret på spørsmålet er at selv om de hadde felles

²¹⁶ Hamilton, "A "Week that Changed the World": Britain and Nixon's China Visit of 21- 28 February 1972", s. 123

²¹⁷ Heath, *The Course of My Life. My Autobiography*. s. 492

interesser hva gjaldt den internasjonale utviklingen, lot ikke Nixon og Kissinger dette føre til samarbeid av to grunner. For det første var Kina- initiativet aldri orientert mot samarbeid med London. For det andre gjorde deres hemmelig diplomati et slikt samarbeid umulig. Det var heller ingen stor nytte i å samarbeide. Både Storbritannia og USA hadde kommunikasjonskanaler til Peking på plass, dermed var det mest naturlige å gjøre sine ønsker kjent gjennom disse.

Åpningen til Kina førte dermed ikke til samarbeid mellom London og Washington, snarere førte det til problemer. Nixon- administrasjonens hemmelighold av sin Kina- politikk frustrerte til tider britene. Videre ønsket både London og Washington å overbevise Peking om sin velvillighet, noe som tidvis førte til at de gikk imot sine tradisjonelle samarbeidspartnere. De klareste eksemplene på dette var da USA støttet Pakistan i konflikten med India i 1971, og da Storbritannia endret holdning i FN, og stemte imot den amerikansk sponsete resolusjonen i 1971. Begge disse økte i noen grad distansen mellom Washington og London. Så selv om deres målsetninger med Peking i grunn var forenlige, førte deres pro- kinesiske handlinger i disse sammenhengene til større distanse mellom USA og Storbritannia.

Yom Kippur- krigen

Midtøsten var i utgangspunktet et området hvor Heath- regjeringen og Nixon- administrasjonen hadde ført forskjellige politikk siden de begge kom til makten. USA, på sin side, hadde stått fast ved den amerikanske støtten til Israel. Denne politikken var i stor grad basert på å sikre amerikansk innflytelse i regionen for å demme opp mot kommunismen. På den andre siden av Atlanterhavet hadde britene etter seksdagerskrigen i 1967 inntatt en annen tilnærming til den arabisk- israelske konflikten. London så konflikten i et mer regionalt perspektiv, hvor de mente at det var nødvendig med en israelsk tilbaketrekning fra okkupasjonsområdene etter seksdagerskrigen, hvis det skulle kunne bli fred. Før Yom Kippur- krigen hadde regionen ikke stått høyt på Nixon- administrasjonens liste over prioriteringer. De utenrikspolitiske prioriteringene i Washington hadde snarere dreid seg om Sovjetunionen, Kina og "triangular diplomacy"; samt Vietnam. Derfor hadde ikke uenigheten mellom Washington og London i forbindelse med Midtøsten vært et spesielt betent tema. Med krigens utbrudd 6. oktober 1973, skulle dog Midtøsten få førsteprioritet både i Washington og i London. Dermed fikk deres ulike syn på og interesser i regionen også konsekvenser for deres gjensidige forhold.

Jeg vil videre begynne med å gi en kort bakgrunn for krigens utbrudd og dens forløp. Deretter kommer en analyse av britisk politikk overfor regionen, og bakgrunnen for den. Etter det vil jeg vurdere den amerikanske siden, og analysere Washingtons politikk og bakgrunnen for den. Dernest vil jeg undersøke hvor det fantes muligheter og problemer for samarbeid mellom Storbritannia og USA i forbindelse med Yom Kippur- krigen. Avslutningsvis vil jeg trekke inn de overordnede temaene i det anglo- amerikanske forholdet under administrasjonene Nixon Heath, og vurdere hvordan de kom til uttrykk under denne krigen. Helt til slutt kommer en kort oppsummering.

Bakgrunn for Yom Kippur- krigen

Den 6. oktober 1973 gikk Syria og Egypt til angrep på Israel.²¹⁸ Angrepet kom som en total overraskelse på Israel og resten av verden. Henry Kissinger, som nå hadde erstattet William P. Rogers som utenriksminister, fikk vite om angrepet snaue to timer før det kom. Israelsk etterretning fikk kjennskap til det omlag ti timer forut for angrepet. Dermed fikk ikke Israel

²¹⁸ Shlaim, *The Iron Wall. Israel and the Arab World*. s. 318- 319; Hughes, "Britain, the Transatlantic Alliance, and the Arab- Israeli War of 1973", s. 19

den store sjansen til å forberede seg. Videre var 6. oktober dagen for Yom Kippur- feiringen, jødernes viktigste helligdag. Dagen ble tradisjonelt benyttet til faste, bønn og refleksjon. Derfor var israelerne spesielt lite beredt til krig.²¹⁹

Egyptos og Syrias målsetning med krigen var, i følge Avi Shlaim, å gjenopprette den arabiske ære ved å vise at israelerne ikke var så uovervinnelige som de hadde virket etter den knusende seieren i 1967.²²⁰ I tillegg hadde araberne en forestilling om at ved å oppnå begrensede militære mål, samt skape internasjonal krise, ville supermaktene blande seg inn og sette en stopper for krigen. Dermed ville araberne få bedre kort ved forhandlingsbordet, og derfor kunne holde på sinne gjenvunnede områder. Shlaim påpeker at araberne simpelthen fulgte Clausewitz filosofi om at "[...] war is the continuation of policy by other means."²²¹ Både Syria og Egypt hadde tapt landområder til Israel under Seksdagerskrigen i 1967. Selv om FN resolusjon 242 krevde en israelsk tilbaketrekking fra disse områdene, holdt de israelske styrkene fast på sine nyerobrede landområder. Etersom Israel etter Seksdagerskrigen hadde etablert seg som den klart sterkeste militære makten i regionen, hadde araberstatene behov for å svekke deres posisjon, og dermed komme styrket til forhandlingsbordet.

Israels målsetning ved et eventuelt krigsutbrudd, var i første omgang å nekte motstanderne militære seire. Deretter skulle motstanderens styrker og fasiliteter ødelegges, slik at Israel fikk det militære overtaket både med tanke på antall stående styrker og våpenstillstands- linjer. Oppnåelsen av disse målene skulle understreke Israels militære overlegenhet overfor araberne, og dermed føre til fremtidig avskrekking. Videre ville det gi israelerne bedre forhandlingskort under påfølgende fredsforhandlinger. Shlaim kommenterer at Israel under Yom Kippur- krigen ikke oppnådde noen av disse målene.²²²

I første fase av krigen presset araberne israelerne tilbake, og klarte å gjennerobre noen av sine tidligere tapte områder. Israel måtte mobilisere sine reserver, men kom ikke i gang med dette før etter krigen var brutt ut. Dermed var de definitivt i dårlig stand til å motstå et arabisk angrep. Etter at Israel fikk mobilisert og organisert seg, satte de imidlertid i gang en kraftig motoffensiv. Shlaim utdyper at "If the Arabs won the first round in the military contest, Israel

²¹⁹ Kissinger, *Years of Upheaval*. s. 450

²²⁰ Shlaim, *The Iron Wall. Israel and the Arab World*. s. 319

²²¹ Shlaim, *The Iron Wall. Israel and the Arab World*. s. 320

²²² Shlaim, *The Iron Wall. Israel and the Arab World*. s. 320

won the second round, and the result was something of a draw."²²³ Dermed endte krigen med at partene var mer på likefot, i motsetning til etter krigen i 1967, hvor Israel var overlegne. Dette la, hevder Shlaim, grunnlaget for mer realistiske forhandlinger i etterkant av krigen. Palmowski understreker at selv om Israel teknisk sett vant krigen, så var det med store tap. I tillegg hadde araberne, med deres militære suksess i starten av krigen, vist at Israel ikke var uovervinnelig.²²⁴ Dermed hadde Syria og Egypt langt på vei oppnådd sine mål med krigen, og gjenopprettet arabisk ære. Krigen endte omsider i en våpenstillstandsavtale 24. oktober, etter intervensjon fra FN.²²⁵

Yom Kippur- krigen hadde to dimensjoner. Den første gjaldt de aktive krigende parter og deres interaksjon med hverandre. Den andre var krigen i en kald krigs- kontekst. Midtøsten ble definitivt preget av amerikansk og sovjetisk innflytelse som del av den kalde krigen. Det innebar at supermaktene forsøkte å skaffe seg innflytelse i de aktuelle land, med virkemidler som pengestøtte og våpenstøtte. Under Yom Kippur- krigen var Egypt og Syria klientstater av Sovjetunionen, mens Israel var USAs klientstat. I utgangspunktet var begynnelsen av 1970- tallet en periode med détente, eller avspenning, i den kalde krigen. Noe som kom spesielt til uttrykk gjennom SALT(Strategic Arms Limitations Talk)- og MBFR(Mutual and Balanced Force Reductions)- forhandlingene. Slike konfliktutbrudd mellom klientstater bød på utfordringer, ettersom ingen av supermaktene ønsket at deres egne klientstater skulle komme svekket ut av krigen. For da ville også den tapende supermakts posisjon bli svekket i regionen. Det gjaldt dermed for både USA og Sovjetunionen å forsøke å hjelpe sin klientstat så mye som mulig, men samtidig passe på at de ikke provoserte den andre supermakten for mye, og dermed risikere détente. Etter hvert som forsyningene fra supermakt til klientstat økte, ble det imidlertid vanskelig å ivareta avspenningen mellom supermaktene i like stor grad som tidligere.

Britisk politikk overfor Midtøsten og Yom- Kippur krigen

Britisk politikk overfor Midtøsten i historisk perspektiv

Britene var ved inngangen til andre verdenskrig den mest innflytelsesrike utenforstående makten i Midtøsten. Dette endret seg på 1950- tallet. Geraint Hughes hevder at avsettelsen av Kong Farouk i Egypt i 1952, markerte begynnelsen på slutten for britisk imperialisme i

²²³ Shlaim, *The Iron Wall. Israel and the Arab World*. s. 320- 321

²²⁴ Palmowski, Jan. 2004. *A Dictionary of Contemporary World History*. Oxford University Press. Oppslagsord: Yom Kippur War

²²⁵ Palmowski, *A Dictionary of Contemporary World History*. Oppslagsord: Yom Kippur War

Midtøsten. Gamal Abdel Nasser, som ble president i Egypt i 1956, lovet å få en slutt på britisk innflytelse i regionen.²²⁶ Dette gjennomførte han blant annet ved å utvikle et militært forhold til Sovjetunionen i 1955, noe som skapte stor frustrasjon i London. Videre blir Suez krisen i 1956 ofte sett på som et vannskille både i britenes forhold til Midtøsten, og i forhold til USA. Etter at Nasser nasjonaliserte Suez kanalen, og britene fånyttig forsøkte å finne diplomatiske løsninger på problemet, koordinerte de sammen med Frankrike og Israel et angrep på Egypt for å gjenvinne kontrollen over kanalen. Denne offensiven ble imidlertid satt en stopper for av den amerikanske presidenten Dwight Eisenhower.²²⁷ Han truet London med å stoppe kriseforsyninger av varmeolje, som det var mangel på i Storbritannia. I tillegg truet han med å stoppe amerikansk hjelp for å garantere det vaklende britiske pundet. Britene hadde lite valg. De måtte avbryte den militære aksjonen bare 23 miles fra Port Said.²²⁸ Dermed hadde britene både fått understreket at de ikke kunne gjøre som de ville uten amerikanernes velvilje, og de hadde tydelig blitt vist at de ikke lenger hadde avgjørende innflytelse i Midtøsten. Lundestad fremhever videre at fra og med denne hendelsen, ble det britisk politikk å følge amerikansk ledelse i utenrikspolitiske spørsmål.²²⁹ Storbritannia under Heath representerer imidlertid, som Hughes påpeker, et tydelig unntak fra denne "reglen".²³⁰ Noe som kom klart til uttrykk under Yom- Kippur krigen.

Selv om Suez- krisen var en politisk og diplomatisk katastrofe for Storbritannia, hadde britene fortsatt en tilstedeværelse i Midtøsten, og de ønsket fortsatt å spille en aktiv rolle i regionen. Dog forsikret de påfølgende regjeringene i London seg om at deres foretak i regionen hadde amerikansk støtte. Etter militære intervensjoner i Jordan og Kuwait i 1958 og 1961, innførte Harold Wilson i 1964 britenes East of Suez- politikk. Den gikk blant annet ut på å bekrefte det britiske medlemskapet i CENTO, og å opprettholde deres militærbase i Aden. Grunnet økonomiske problemer erklærte London i 1966 at de ville forlate basen i Aden. Denne tilbaketrekningen var fullført innen slutten av 1971, og markerte så og si slutten på britisk militær tilstedeværelse i Midtøsten.²³¹ Britene hadde fra da av bare noen offiserer utplassert i De Forente Arabiske Emirater, og enkelte militære rådgivere i Oman.²³² Dermed ble de britiske virkemidlene i regionen hovedsakelig diplomatiske og økonomiske, snarere enn

²²⁶ Hughes, "Britain, the Transatlantic Alliance, and the Arab- Israeli War of 1973", s. 6- 7

²²⁷ Richard Nixon var visepresident under begge Eisenhower -administrasjonene fra 1953 til 1961.

²²⁸ Lundestad, *The United States and Western Europe since 1945*. s. 152

²²⁹ Lundestad, *The United States and Western Europe since 1945*. s. 153

²³⁰ Hughes, "Britain, the Transatlantic Alliance, and the Arab- Israeli War of 1973", s. 7

²³¹ Hughes, "Britain, the Transatlantic Alliance, and the Arab- Israeli War of 1973", s. 7

²³² Hughes, "Britain, the Transatlantic Alliance, and the Arab- Israeli War of 1973", s. 13

militære.

Heath- regjeringens Midtøsten- politikk

Britisk politikk overfor den arabisk- israelske konflikten hadde siden 1967 vært å støtte FN resolusjon 242, som krevde en israelsk tilbaketrekning fra områdene det hadde okkupert under Seksdagerskrigen. Israel sa selv at dette bare var mulig gjennom forhandlinger med araberstatene, mens araberne sto fast på sine tre prinsipper; nei til fred, nei til å anerkjenne Israel, og nei til forhandlinger med Israel.²³³ Disse to uforenlige posisjonene gjorde situasjonen i Midtøsten vanskelig å løse. Dermed var spørsmålet hvilken av partene i Midtøsten som skulle komme med konsesjoner først. Britene mente Israel burde det. Dette ble understreket av utenriksminister Douglas- Home i hans tale ved Harrogate i 1970, hvor han bekreftet den britiske politikken om at implementering av FN resolusjon 242 var den beste løsningen i Midtøsten.²³⁴

Den britiske politikken hadde ført til en forverring i dialogen mellom London og Tel Aviv. Den Israelske statsministeren Golda Meir uttrykte under et besøk i London i 1970 at hun var sjokkert over den britiske holdningen til Midtøsten. Hun fortalte Heath og Douglas- Home at Israel fryktet arabiske angrep, og måtte derfor stole på sin militære kapabilitet mot araberstatene. Noe som ikke innebar tilbaketrekning fra de strategisk viktige områdene de hadde vunnet i 1967. London var skuffet over Meirs holdning, og hadde lite forståelse for de israelske bekymringene. Britene hadde selv problemer med terrorisme i Nord Irland. Geraint Hughes beskriver at "Officials in Whitehall piously observed that the UK's own problems with terrorism in Northern Ireland had not spurred reprisals against Eire [...]".²³⁵ Hughes utdyper at sammenligningen mellom Storbritannia og Israel nok var problematisk, men at den sier noe om holdningen i London. Tross den kjølige tonen mellom London og Tel Aviv hadde de handelssamarbeid. Britene eksporterte blant annet militært utstyr til Israel. Etter krigens utbrudd innførte britene embargo overfor alle krigene parter, og dermed stoppet Storbritannia eksporten av våpen til Israel. Dette forbitret ytterligere tonen mellom de to, og Israel mente de ble behandlet på linje med de som startet krigen.²³⁶

²³³ Hughes, "Britain, the Transatlantic Alliance, and the Arab- Israeli War of 1973", s. 10- 11

²³⁴ Hamilton, "Introduction", s. 27; Hughes, "Britain, the Transatlantic Alliance, and the Arab- Israeli War of 1973", s. 11

²³⁵ Hughes, "Britain, the Transatlantic Alliance, and the Arab- Israeli War of 1973", s. 11

²³⁶ Hughes, "Britain, the Transatlantic Alliance, and the Arab- Israeli War of 1973", s. 20

Når det gjaldt britenes forhold til araberlandene, var det langt viktigere å ivareta. Derfor hadde London brukt tid på å bygge opp gode relasjoner med enkelte av araberstatene. Et eksempel på slikt samarbeid var at en rekke egyptiske helikopterpiloter oppholdt seg i Storbritannia for omskolering. At pilotene fortsatte opplæringen etter at britene hadde innført embargo på alle krigende parter fikk imidlertid mye kritikk.²³⁷ Britenes samarbeid med araberne skulle tjene flere formål. Heath uttrykte under et regjeringssmøte 16. oktober 1973, at britisk innflytelse i Midtøsten var med på å forebygge Sovjetunionens innflytelse i regionen. Videre påpekte han at britisk innflytelse i regionen ikke burde undervurderes, spesielt hos Egypt. Han fremhevet at dette hadde vist seg under de siste dagers krigføring, at britene hadde hatt riktigere informasjon om Egypts holdninger enn både Sovjetunionen og USA. Heath utdypet sitt perspektiv: "Our position in this could become very important [...] We would be powerless to help if by a change of direction in our policy we sacrificed our relations with Egypt."²³⁸ Dessuten hevdet Home, at et forholdsvis godt britisk forhold til araberlandene var den eneste måten Storbritannia kunne bidra til å påvirke utfallet av fredsforhandlingene i etterkant av krigen.²³⁹ Det var imidlertid britiske økonomiske interesser som var hovedårsaken til deres velvilje overfor araberne. Storbritannia var avhengige av arabisk olje. Etter Heaths estimat, utgjorde arabisk olje om lag 50 prosent av det totale britiske energikonsumet.²⁴⁰ Jevn tilførsel av olje fra Midtøsten var derfor helt essensielt for at den britiske økonomien skulle fungere.

Selv om London hadde mer å tjene på å dyrke forholdet med araberne enn med Israel, var dette ikke uproblematisk, ettersom den britiske opinionen generelt sett hadde mer sympati for israelerne. Dette gjaldt ikke bare de jødiske delene av samfunnet. Denne sympatien for Israel skyldtes i første rekke sympati for jødene i forbindelse med Holocaust. Videre var også respekt for Israels militære slagkraft, samt dets demokratiske verdier noe som bidro til sympati i den britiske opinionen.²⁴¹ I protest mot politikken Heath-regjeringen førte var det blant annet flere lokalpolitikere som truet med å gå av fra sine stillinger på grunn av

²³⁷ Cabinet papers, series three(CAB 128 and 129), part. 7, The Heath Government. CM (73) 46, Foreign Affairs. Middle East. 161073

²³⁸ Cabinet papers, series three(CAB 128 and 129), part. 7, The Heath Government. CM (73) 46, Foreign Affairs. Middle East. 161073

²³⁹ Cabinet papers, series three(CAB 128 and 129), part. 7, The Heath Government. CM (73) 46, Foreign Affairs. Middle East. 161073

²⁴⁰ Heath, *The Course of My Life. My Autobiography*. s. 500

²⁴¹ Hughes, "Britain, the Transatlantic Alliance, and the Arab- Israeli War of 1973", s. 11

regjeringens manglende vilje til å støtte Israel.²⁴² Selv om motviljen hos opinionen gav grunn til bekymring for Heath- regjeringen, påvirket det ikke i særlig grad måten den førte utenrikspolitikk på i forbindelse med Yom Kippur- krigen.

Britiske reaksjon og målsetninger etter utbruddet av Yom- Kippur krigen.

Etter krigens utbrudd 6. oktober 1973 viste Heath- regjeringen seg uvillig til å stemple Syria og Egypt som aggressorer. Dette for å unngå å bli stemplet som Israel- vennlige, og dermed risikere misnøye blant arabestatene. Videre koordinerte britene sin Midtøsten- politikk med EF. Noe av resonnementet bak den europeiske motviljen mot å stemple Syria og Egypt som aggressorer, ble av den franske utenriksministeren Michel Jobert illustrert med et retorisk spørsmål: "[...] does trying to return to one's own territory constitute an unexpected aggression?"²⁴³ Britene var riktignok ikke så direkte i sine offentlige uttalelser som franskmennene. Videre innførte britene embargo på våpensalg til de krigende partene i tillegg til Libya, Irak og Jordan. Embargoen rammet dog ikke statene i gulfen, som i følge Hughes videresendte våpen til Egypt.²⁴⁴

Et ”minute” fra FCOs(Foreign and Commonwealth Office) Anthony D. Parsons til utenriksminister Douglas- Homes sekretær Michael Alexander datert 11. oktober 1973, redegjør for de britiske interessene i forbindelse med Yom Kippur- krigen.²⁴⁵ Denne redegjørelsen ble utarbeidet etter anmodning fra Heath, og er en viktig kilde i forbindelse med en analyse av britiske interesser i forbindelse med Yom Kippur- krigen. I første omgang, går det frem, var britene interessert i å få en slutt på kamphandlingene så for som mulig, for så å komme i gang med fredsforhandlinger i samsvar med FN resolusjon 242. Problemet var imidlertid at britene ikke hadde særlige pressmidler verken overfor de krigende partene eller amerikanerne. Derfor var det lite sannsynlig at de kunne oppnå avgjørende sterk innflytelse. Strategien ble derfor å "[...] avoid saying or doing things which are unlikely to produce results and which will only serve to alienate the Arabs, thus increasing the risk to our oil supplies." Dette innebar også å unngå å bli assosiert med Israel. Videre var det ønskelig at araberne kom ut av krigen med økt militær og psykologisk selvfølelse, noe kunne legge

²⁴² Cabinet papers, series three(CAB 128 and 129), part. 7, The Heath Government. CM (73) 46, Foreign Affairs. Middle East. 161073

²⁴³ Jobert sitert i, Hughes, "Britain, the Transatlantic Alliance, and the Arab- Israeli War of 1973", s. 20

²⁴⁴ Hughes, "Britain, the Transatlantic Alliance, and the Arab- Israeli War of 1973", s. 20

²⁴⁵ Documents on British Policy Overseas, Series 3, Volume 4, 2006. The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis 1972- 1974. Dok. no. 259. Minute: Parsons to Alexander NFW 2/28. Subject: Analyzes British Objectives in the Middle East Crisis.

grunnlaget for forhandlinger med Israel. I følge Parsons innebar dette blant annet at egypterne beholdt noen militære stillinger på østsiden av Suezkanalen.

Amerikansk politikk overfor Midtøsten og Yom- Kippur krigen

Amerikansk politikk overfor Midtøsten i historisk perspektiv

Rett i etterkant av andre verdenskrig hadde ikke foreløpig USA veldig stor innflytelse i Midtøsten. Lundestad beskriver britene som den eksterne makten med størst innflytelse, selv om USA ønsket å være mer enn en "junior partner", som blindt fulgte britisk ledelse.²⁴⁶ Likevel, utdyper Lundestad, var det klart at forandring var underveis. Den britiske økonomien var i store vanskeligheter etter andre verdenskrig, noe som gjorde det vanskelig å opprettholde kostnadene oversjøiske engasjementer krevde. USA derimot, kom økonomisk styrket ut av krigen, med om lag halvparten av verdens brutto nasjonal produkt. Dette tilsa at det gradvis ville komme et skifte i maktforholdene mange steder i verden, også i Midtøsten. Endelig var det Suez- krisen i 1956 som tydeliggjorde de nye maktforholdene, og viste at det var USA som hadde blitt den viktigste vestlige maktfaktoren i regionen.

Midtøsten skulle etter hvert bli et nedslagsfelt for den kalde krigen, noe som blant annet ble tydelig med Eisenhower- doktrinen i 1957. Den innebar at USA ville bidra med økonomisk og militær støtte til alle land i Midtøsten som følte sin uavhengighet truet.²⁴⁷ Dog var det foreløpig ikke helt klart at USA ville bli Israels beskytter i regionen. Faktisk nektet amerikanerne å gi våpenstøtte til Israel før 1962.²⁴⁸ Ikke før etter Seksdagerskrigen i 1967 ble USA Israels hovedleverandør av våpen. Israels knusende seier i 1967 markerte tydelig overfor Washington at landet ville være en verdifull alliert i området, og at USA gjennom Israel kunne øve betydelig innflytelse i regionen. Dette hadde gradvis blitt en viktigere betraktning, ettersom Sovjetunionen hadde fått fotfeste i flere av araberstatene, deriblant Syria og Egypt.

Nixon- administrasjonens Midtøsten- politikk

Under Nixon- administrasjonens første periode hadde ikke Midtøsten vært et prioritert område i Wasington.²⁴⁹ Nixon og Kissinger hadde i første rekke fokusert på forholdet med Kina og Sovjetunionen, eller det som har blitt kalt "triangular diplomacy". Videre hadde Vietnam- krigen tatt mye av administrasjonens oppmerksomhet. Etter hvert som disse

²⁴⁶ Lundestad, *The United States and Western Europe since 1945*. s. 150

²⁴⁷ Lundestad, *The United States and Western Europe since 1945*. s. 152- 153

²⁴⁸ Lundestad, *The United States and Western Europe since 1945*. s. 161

²⁴⁹ Hughes, "Britain, the Transatlantic Alliance, and the Arab- Israeli War of 1973", s. 16

områdene så ut til å ha blitt utenrikspolitiske suksesser innen Nixons andre periode i Det Hvide Hus, definerte administrasjonen nye satsningsområder. Her var imidlertid fortsatt ikke Midtøsten langt oppe på lista, snarere skulle det satses på forholdet til de allierte. London anså Washingtons politikk ovenfor regionen som for langsom, som om de var fornøyd med status quo, og regnet med at den ville holde seg. Britene, på den andre siden, så en ny krig som unngåelig, ettersom Israel okkuperte store arabiske områder.

Washingtons politikk passet Israel bra. Deres interesse var å bli stående i sine nylig okkuperte områder, ettersom det gav bedre forsvarsposisjoner ved en eventuell ny krig. USAs og Israels forhold er et, som i likhet med det anglo-amerikanske, har blitt kalt spesielt. Den amerikanske støtten til landet hadde flere årsaker. I første rekke anså USA Midtøsten som et nedslagsfelt for den kalde krigen.²⁵⁰ Dette innebar å forsøke å demme opp for sovjetisk innflytelse i regionen. Et sterkt Israel tjente til dette formålet. Hanhimäki påpeker at Nixon-doktrinen, som understreket at amerikanske interesser var best tjent ved å alliere seg med sterke militære stater, gjorde det naturlig for USA å stå nært Israel og Iran for å sikre stabilitet i regionen.²⁵¹ Dermed var ikke søken etter en permanent fredsløsning mellom Israel og araberlandene så viktig for Washington.

Videre var ikke USA i samme grad som Storbritannia avhengig av arabisk olje. Der hvor britene mottok mesteparten av sin olje fra Midtøsten, produserte USA egen olje. USA importerte riktignok noe olje fra araberlandene, men langt fra i samme grad som britene. De var derfor ikke så truet av oljevåpenet. Ettersom Washington ikke støttet implementeringen av resolusjon 242 slik britene gjorde, og at Egypt og Syria var allierte med Sovjetunionen, var ikke den arabisk-amerikanske dialog spesielt god.

Amerikansk reaksjon og målsetninger etter utbruddet av Yom- Kippur krigen.

Slik Kissinger beskriver det i sine memoarer, var hans første reaksjon så snart han fikk høre om de arabiske intensjonene om et angrep på Israel, å kontakte den russiske ambassadøren i Moskva Anatoly Dobrynin.²⁵² Dette for å forsikre Moskva om at det ikke var Israel som var aggressoren denne gangen, og dermed ivareta détente på tross av at deres klientstater var i krig. Videre ringte Kissinger rundt til Israels ambassadør, Egypts ambassadør, samt Syrias

²⁵⁰ Hughes, "Britain, the Transatlantic Alliance, and the Arab- Israeli War of 1973", s. 9- 10

²⁵¹ Hanhimäki, *The Flawed Architect. Henry Kissinger and American Foreign Policy*. s. 305- 306

²⁵² Kissinger, *Years of Upheaval*. s. 450- 453

vise- utenriksminister, dog tok ikke sistnevnte telefonen. Hensikten med dette var å få klarhet i hva som foregikk og hvem som startet krigen. Det skulle gå litt tid før byråkratiet i Washington oppfattet at det var brutt ut krig, samt at det var araberne som angrep Israel, og ikke omvendt. En forvirring som var forståelig ettersom araberne hevdet at det var Israel som hadde startet med angrep på egyptiske posisjoner i Suez Gulfen.²⁵³

Washingtons første målsetning ved krigsutbruddet var å få i stand en våpenstillstandsavtale. Etter noen dagers krigføring ble det imidlertid klart at dette ikke var enkelt. Et hardt presset Israel ba Washington gjentatte ganger om militær støtte, noe Nixon- administrasjonen hadde avventet ettersom det pågikk forhandlinger i FN for å få en stopp på kamphandlingene. Etter at forhandlingene hadde vist seg fånyttige, gav Nixon ordre om en "[...] full airlift of materials to Israel."²⁵⁴ Dette innebar om lag 1000 tonn materiell om dagen. Ettersom Sovjetunionen hadde begynt å resupplere de arabiske styrkene noen dager før, var den amerikanske støtten til Israel nærmest selvskreven. Etter hvert som våpenleveransene fra supermakt til klientstat eskalerte hevet Washington beredskapen på sine egne styrker. Supermaktsspenningene dette forårsaket ble imidlertid kortvarige, noe jeg kommer nærmere inn på senere.

Problemer og muligheter for samarbeid

Oljespørsmålet

Storbritannia var helt avhengig av oljeimport fra araberland i Midtøsten. Uten oljetilførselen ville det ganske snart bli store mangler i oljekrevende virksomheter, og samfunnet ville få store vanskeligheter. Det var derfor ikke så rart at nettopp oljespørsmålet ble britenes viktigste hensyn i forbindelse med politikken overfor Yom Kippur- krigen. Britenes generelle politikk i konflikten ble, som nevnt, å støtte seg til FN resolusjon 242, som krevde en israelsk tilbaketrekking fra de okkuperte områdene etter Seksdagerskrigen i 1967.²⁵⁵ De arabiske oljelandene klassifiserte stater etter hvor de sto i krigsspørsmålet, og med en slik holdning til konflikten ble britene klassifisert som ”friendly”, og fikk dermed sikret oljeforsyningene.²⁵⁶ Nederland derimot, som var det europeiske landet som sympatiserte mest med Israel, ble i likhet med USA påført oljeembargo.²⁵⁷

²⁵³ Kissinger, *Years of Upheaval*. 454

²⁵⁴ Hanhimäki, *The Flawed Architect. Henry Kissinger and American Foreign Policy*. s. 308

²⁵⁵ Heath, *The Course of My Life*. s. 501

²⁵⁶ Heath, *The Course of My Life*. s. 501

²⁵⁷ Hamilton, "Introduction", s. 33

Når det gjaldt oljespørsmålet ble ikke det i samme grad viktig i USA som det ble i Storbritannia. Amerikanerne hadde store oljeressurser selv, og produserte mesteparten av sitt oljekonsum. De ble riktignok rammet av en oljeembargo fra araberlandene, noe som definitivt fikk konsekvenser for USA, men truet aldri økonomien som helhet. Kissinger understreker i sine memoarer førsteprioriteten i Washington: ”We had to assure the survival and security of Israel.”²⁵⁸ Til tross for at amerikanerne måtte innføre en rekke oljesparende tiltak under embargoen, var det en pris de var villige til å betale for sin politikk i Midtøsten. Dessuten var det usannsynlig at embargoen ville vare veldig lenge, særlig hvis amerikanernes arbeid for konsumentsamarbeid lyktes. For en mer inngående analyse av dette temaet se kapitlet om Energikrisen.

Hvordan finne en varig løsning i Midtøsten?

Noe som ytterligere kompliserte det anglo- amerikanske forholdet under krigen, var spørsmålet om hvilken av de krigende partene som hadde folkeretten på sin side. Etter krigen i 1967 okkuperte Israel forholdsvis store områder av Egypt og Syria. I følge FN resolusjon 242 i kjølvannet av denne krigen, måtte Israel trekke sine styrker tilbake fra disse områdene. Det hadde de ikke gjort. Dermed var Israel per definisjon en okkupasjonsmakt, og Syria og Egypt brøt ingen internasjonalt anerkjente grenser ved å angripe Israel, de kjempet fortsatt på egen jord. Dog brøt de våpenhvilen fra 1967. Dermed var det ikke noe entydig svar på hvilken av partene som handlet rett og galt. Noe som kom til uttrykk i de amerikanske og britiske strategiene.

Britenes posisjon var at en ny krig var unngåelig dersom ikke Israel gav noe tilbake til araberne etter Seksdagerskrigen i 1967. Og den eneste makten som kunne presse Israel til konsesjoner var USA. Under en middag med amerikanske korrespondenter 28. november 1973, skal Heath i følge den amerikanske ambassade ha sagt:

There has never been a joint understanding between the U.S. and Europe on the Mideast. ”I don’t want to raise the issue of Suez but it’s there for many people.” The Mideast is outside NATO. During the past six years – since the 1967 war – the US had ample opportunity to bring pressure on Israel to negotiate and has done nothing. When we had Four Power meetings, we have been warned off by the Americans. We all knew what would happen and it did. Another war was

²⁵⁸ Kissinger, *Years of Upheaval*. s. 467

inevitable.²⁵⁹

Kissinger kommenterer Heaths posisjon i *Years of Upheaval*:

The tenor of Heath's comments made it clear that, in his view, Britain had disagreed with US policy since 1967 and British views have been given no consideration on the part of the US in formulating Mideast policy.²⁶⁰

Britisk politikk overfor Midtøsten hadde et helt annet grunnlag enn den amerikanske. Storbritannia hadde frem til andre verdenskrig vært det landet med størst innflytelse i regionen. I tillegg hadde Egypt vært en britisk koloni frem til 1923.²⁶¹ Dermed var det for det første naturlig for britene å innta en mer pro- arabisk posisjon enn amerikanerne. For det andre var ikke øst- vest konflikten i samme grad med på å farge deres interesser som i USA.

Den amerikanske posisjonen vedrørende Yom Kippur krigen bygde på et ganske forskjellig tanke sett enn den britiske. Der hvor britene mente at amerikanerne burde presse Israel til konsesjoner for å sikre fred, mente amerikanerne at det ville føre til å styrke den arabiske radikalismen. Kissinger oppsummerer det amerikanske tanke settet i *Years of Upheaval*:

Our arguments [...] that Arab radicalism derived partly from ideology and not solely from the Arab- Israeli conflict; that concessions achieved under Soviet pressure would strengthen rather than weaken the radical position; that to set unachievable goals would undermine the prestige of the democracies.²⁶²

I motsetning til britene mente altså amerikanerne at det ikke var nødvendig med en israelsk tilbaketrekning, ettersom den arabiske radikalismen kom av mer enn konflikten med Israel. Til tross for at den amerikanske posisjonen utvilsomt støttet et sterkt Israel, ønsket ikke Washington at Israel skulle tjene landområder i denne krigen. De søkte heller opprettholdelsen av status quo i Midtøsten. Årsaken til det var at de ikke ønsket at Sovjetunionen skulle føle seg slått, og dermed vanskeliggjøre détente; i tillegg til at de heller ikke ønsket å såre den arabiske stoltheten, ettersom USA på sikt ønsket å bedre sitt forhold til araberlandene, og spesielt Egypt.

²⁵⁹ Kissinger, *Years of Upheaval*. s. 720

²⁶⁰ Kissinger, *Years of Upheaval*. s. 720

²⁶¹ Palmowski, *Oxford Dictionary of Contemporary World History*. Oppslagsord: Egypt.

²⁶² Kissinger, *Years of Upheaval*. s. 708

Den amerikanske "Nuclear Alert"

Noe som skapte særlig frustrasjon på den europeiske siden av Atlanterhavet, var amerikanernes "nuclear alert". Natten 24- 25. oktober 1973 bestemte Washington seg for å heve beredskapen på sine styrker. Dette kom som et svar på Sovjetunionens trussler om å sende styrker til regionen, ettersom Israel var i ferd med å knuse de egyptiske styrkene.²⁶³ Dette kunne ikke Washington akseptere, og beredskapen ble dermed hevet fra DefCon 4 og 5, til DefCon 3, det høyeste beredskapsnivået i fredstid.²⁶⁴ Beredskapsøkningen ble riktignok innstilt dagen etter, men da hadde allerede frustrasjonen satt seg hos europeerne. Årsaken til frustrasjonen var at de hadde store amerikanske styrker på egen jord, og derfor ble indirekte involvert. Frykten for at supermaktspolitikken skulle gå over hodet på de allierte var et aktuelt tema hos europeerne, og de Gaulles scenario om "annihilation without representation", var et følsomt tema.²⁶⁵ Britenes misnøye med den amerikanske "nuclear alert", berodde seg derfor først og fremst på for dårlig varsling fra amerikanerne. Ettersom det kunne synes som om supermaktspolitikken virkelig gikk over hodet på dem. Videre uttalte Heath at han synes amerikanernes utspill var unødvendig og ute av proporsjoner.²⁶⁶

Utenriksminister Sir Alec Douglas- Home uttrykte at "The decision by the Americans to put their armed forces on alert on the 25 October was understandable, on the evidence of possible Russian intentions available to us: but the Americans should have given us better notice."²⁶⁷ Kissinger på sin side mente britene faktisk ble godt varslet, selv om ikke resten av europeerne ble det. Blant annet hevder han i *Years of Upheaval* at Lord Cromer, britenes ambassadør i Washington, ble vist Brezhnevs truende brev 25. oktober, og dermed burde britene kunne forutse en hevelse av den amerikanske beredskapen. Kissinger påpeker dette blant annet viser at britene fortsatt fikk særbehandling i Washington, noe som hadde vært karakteristisk for "the special relationship."²⁶⁸ Hughes kommenterer at selv om britene fikk varsling, kom ikke den igjennom til høyeste nivå, noe som gjorde Heath rasende. Det var uklart hvordan slik

²⁶³ Lundestad, *The United States and Western Europe since 1945*. s. 162

²⁶⁴ DefCon 1,2,3,4,5 antyder nivået for beredskap hos det amerikanske militæret. DefCon 1 er krig. DefCon 2 betyr at et angrep kan komme når som helst. DefCon 3 høyner beredskapen maksimalt uten at det er krig. Dette er den høyeste form for beredskap i fredstid. DefCon 4 og 5 er nivåer med med lavere beredskap enn DefCon 3 i fredstid.

²⁶⁵ Jensen, *The Year of Europe. En studie av Nixon- administrasjonens initiativ til å redefinere det transatlantiske forholdet*. s. 71

²⁶⁶ Hughes, "Britain, the Transatlantic Alliance, and the Arab- Israeli War of 1973", s. 28

²⁶⁷ Cabinet papers, series three(CAB 128 and 129), part. 7, The Heath Government. CM (73) 50, Foreign Affairs. Middle East. 011173

²⁶⁸ Kissinger, *Years of Upheaval*. s. 712

varsling skulle foregå, og denne gangen hadde byråkratiet i Whithall sviktet i å videreformidle informasjon fra Pentagon til Heath.²⁶⁹ Allikevel kan det argumenteres for at varslingen fra Washington om en så viktig sak burde kommet på et høyere nivå, og dermed forsikret at utenriksministeren og statsministeren i London fikk beskjeden.

Britiske baser

Et punkt som frustrerte den amerikanske administrasjonen under Yom Kippur-krigen var at britene nektet å bistå amerikanske etterretningsflyvninger. Washington og London hadde tidligere hatt et tett samarbeid knyttet til etterretning, og den britiske basen Akrotiri på Kypros var en viktig plattform for dette arbeidet i forhold til Midtøsten. Nixon ble derfor rasende da britene nektet amerikanerne å bruke denne basen i forbindelse med krigen i oktober. Videre ble amerikanerne også nektet bruken av Mildenhall-basen i Storbritannia, etter at de hadde krevet bruken av denne.²⁷⁰ Spørsmålet om bruken av baser ble derfor, som Hughes påpeker, noe som øket spenningene mellom USA og Storbritannia, og som gjorde både Nixon og Kissinger rasende.²⁷¹

Spørsmålet om våpenhvile gjennom FNs sikkerhetsråd

Kissingers frustrasjon over å bli nektet tilgang til de britiske basene, beskriver Hughes, ble ytterligere forsterket av det mislykkede forsøket på å få igjennom en FN-sponset våpenhvile 12-13. oktober.²⁷² Etter diskusjoner med Dobrynin hadde Kissinger blitt enig med russerne om at det kunne være fruktbart å få en tredjepart til å foreslå en foreslå våpenhvile. Dette fordi et slikt forslag fra amerikanerne ville være vanskelig med tanke på de jødiske velgerne. Dermed kontaktet Kissinger den britiske ambassadøren Lord Cromer 12. oktober med en forespørsel om britene kunne sponse et forslag om våpenhvile i FNs sikkerhetsråd. Britene var i utgangspunktet positivt innstilt til en våpenhvile, men mente at i dette tilfellet ville det ikke være konstruktivt. Det skyldtes spesielt at britene, etter kontakt med den egyptiske presidenten Anwar Sadat, hadde informasjon om at araberne ikke ville akseptere en våpenhvile med mindre den var basert på en varig fredsløsning i regionen. Med andre ord måtte det være en form for implementering av resolusjon 242. Videre hevdet Sadat at han ville få Kina til å legge ned veto mot forslaget, hvis det kom opp i FNs sikkerhetsråd.²⁷³

²⁶⁹ Hughes, "Britain, the Transatlantic Alliance, and the Arab- Israeli War of 1973", s. 28

²⁷⁰ Hughes, "Britain, the Transatlantic Alliance, and the Arab- Israeli War of 1973", s. 21

²⁷¹ Hughes, "Britain, the Transatlantic Alliance, and the Arab- Israeli War of 1973", s. 21- 22

²⁷² Hughes, "Britain, the Transatlantic Alliance, and the Arab- Israeli War of 1973", s. 22

²⁷³ Hamilton, "Introduction", s. 27-28

Dermed konkluderte britene med at en britisk sponset FN resolusjon ikke ville bli konstruktiv. I tråd med deres politikk om ikke å si eller gjøre ting som ikke var konstruktive, da dette kunne føre til arabisk motvilje;²⁷⁴ avslo derfor Heath- regjeringen Kissingers anmodning. Dette falt ikke i smak hos Nixon. Han uttalte i etterkant at han "[...] could not recall any crisis in the last three years when the British had been with the Americans when the chips were down."²⁷⁵

Amerikanernes forsyninger til Israel og mangelen på britisk støtte

Videre la Kissinger "extreme pressure" på Douglas- Home 13. oktober, i forbindelse med å foreslå en våpehvile. Han truet, at hvis ikke britene fikk igjennom denne våpenhvilen, ville amerikanerne [...] pour in arms supplies to Israel and see what the battle brought forth[...].²⁷⁶ Det var nøyaktig dette de gjorde. Operasjon "Nickel Grass" begynte 14. oktober, og kom som et svar på den sovjetiske resuppleringen av araberstatene.²⁷⁷ I tillegg til å sende store mengder militært utstyr til Israel, sendte også amerikanerne flere marinefartøy til Middelhavet for å styrke sitt pågående militære nærvær der. Europeisk motvilje til å samarbeide logistisk med amerikanerne frustrerte Kissinger. Av de europeiske landene var det bare Portugal som tillot bruken av sine baser. Kissinger utbrøt at de andre europeiske lederne var "sjakaler". Britene, på sin side, fulgte sin strategi om å ikke bli assosiert med pro-israelske amerikanske initiativer, da dette kunne sette deres oljeforsyninger i fare. Britene hadde tidligere bare nektet amerikansk bruk av deres baser i forbindelse med etterretning. Nå ble dette utvidet til resuppleringen av Israel. Dette skapte ekstra logistiske utfordringer for amerikanerne, ettersom Europas geografiske beliggenhet gjorde det til en viktig mellomstasjon mellom USA og Israel.²⁷⁸

Gjennomgående temaer for det anglo- amerikanske forholdet under Heath/Nixon-perioden, og hvordan de kom til uttrykk under Yom Kippur krigen

Heaths orientering mot EF

Londons orientering mot EF var under Heath- regjeringen en faktor som svekket det nære forholdet mellom Washington og London. Der hvor tidligere britiske og amerikanske

²⁷⁴ Documents on British Policy Overseas, Series 3, Volume 4, 2006. The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis 1972- 1974. Dok. no. 259. Minute: Parsons to Alexander NFW 2/28. Subject: Analyzes British Objectives in the Middle East Crisis.

²⁷⁵ Nixon sitert i, Hamilton, "Introduction", s. 28

²⁷⁶ Kissinger siter i, Hamilton, "Introduction", s. 28

²⁷⁷ Hughes, "Britain, the Transatlantic Alliance, and the Arab- Israeli War of 1973", s. 25

²⁷⁸ Hughes, "Britain, the Transatlantic Alliance, and the Arab- Israeli War of 1973", s. 22- 26

statsledere hadde hatt en nær dialog, søkte Heath i stedet mot Europa. Dette viste seg blant annet ved at britene uttalte seg gjennom EF, samt forsøkte å utforme sin politikk i samforstand med EF-landene. Tidligere hadde det vært viktigere for London å koordinere sin politikk med Washington. EFs felles uttalelse 6. november 1973, hvor de oppfordret til en tilbaketrekking av israelske styrker, og håndheving av FN resolusjon 242, er et eksempel på at britene samordnet seg med EF.²⁷⁹ Dette, kommenterte Lord Cromer, var noe som irriterte Kissinger.²⁸⁰ At britene gjennom EF støttet en holdning som sto stikk i strid med amerikansk politikk var noe nytt. Det var et skifte som først og fremst grunnet i Heaths tro på et samlet Europa. Dog hadde London og Washington lenge hatt forskjellig syn på den arabisk- israelske konflikten, så uttalelsen gjennom EF medførte i dette tilfellet ingen ny politikk fra Whithall. Men at britene, sammen med EF-landene, utviklet felles posisjon overfor en internasjonal krise, representerte et skifte i den anglo-amerikanske dialogen.

Suez-krisen har tradisjonelt blitt sett på som et vendepunkt i britisk utenrikspolitikk hvor de gikk fra å forfølge sine egne stormaktsambisjoner til å følge amerikansk ledelse.²⁸¹ Heath hadde imidlertid en annen oppfatning av Suez-krisen, mer lik den franske fortolkningen. Han skriver i sine memoarer at konflikten som oppsto mellom Storbritannia og USA under Suez-krisen, burde indikere et tettere britisk samarbeid med Europa for å ivareta sine interesser. Dette kom klart til uttrykk i 1973, året for "Year of Europe"-initiativet, Yom Kippur-krigen og energikrisen; alle tre temaene problematiske for det anglo-amerikanske forholdet. Frustrasjonen i den transatlantiske alliansen kom tydelig til uttrykk i en samtale mellom forsvarsministrene i Storbritannia og USA Lord Carrington og James Schlesinger 8. november 1973. Schlesinger uttalte at britenes "collusion with the French" hadde blitt lagt merke til i Washington, og at denne formen for "decayed Gaullism" viste seg både i forbindelse med både Yom Kippur-krigen og oljespørsmålet. Videre hevdet Schlesinger at "[...] the special relationship was being placed under a severe strain by recent events and we could not count on its being maintained."²⁸² Schlesingers skarpe kommentarer understreker noe av stemningen i Washington. Amerikanerne følte britene ikke var like samarbeidsvillige som tidligere. Britene på sin side mente amerikanerne misforstod situasjonen, og viste til at

²⁷⁹ Heath, *The Course of My Life*. s. 501; Hamilton, "Introduction", s. 33

²⁸⁰ Documents on British Policy Overseas, Series 3, Volume 4, 2006. The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis 1972-1974. Dok. no. 496. Washington despt 4/2 AMU 3/548/9. Subject: Assesses the impact on the Middle Eastern war on UK/US relations.

²⁸¹ Lundestad, *The United States and Western Europe since 1945*. s. 153

²⁸² Documents on British Policy Overseas, Series 3, Volume 4, 2006. The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis 1972-1974. Dok. no. 379. Minute: Acland to Parsons NFW 2/29. Subject: With minutes by Parsons and Wiggin, covers record of discussion between Carrington and Schlesinger of transatlantic differences.

britisk politikk overfor Midtøsten hadde holdt seg uendret siden 1967, slik utenriksminister Douglas- Home understreket i Harrogate- talen i 1970.

Øst- vest dynamikken, britenes ansvar i forhold til USA?

Ettersom både USA og Sovjetunionen sendte store mengder våpen til sine klienter i Midtøsten, fikk Yom Kippur- krigen en kald krigs- dimensjon. Dette kompliserte det anglo-amerikanske forholdet ytterligere. Britene og amerikanerne hadde et ansvar overfor hverandre om å støtte hverandre i å demme opp for kommunismen verden over. Dog var det uklart i hvilken grad dette virkelig var en kaldkrigs- konflikt, og i hvilken grad denne krisen inkluderte NATO. Det var definitivt utenfor NATOs ansvarsområdet, og dermed var det også uklart hvor vidt de allierte hadde forpliktelser overfor USA. Som det kommer frem fra møtet mellom Schlesinger og Carrington 8. november 1973, var det tydelig at amerikanerne mente denne krisen hadde en klar sammenheng med den kalde krigen, mens britene mente den var mer regional og dermed klart utenfor alliansens rammer.²⁸³

Britene var av den oppfatningen at de hadde overholdt sine forpliktelser i forhold til alliansen med USA under Yom- Kippur krigen. Douglas- Home påpekte dette i et brev til Kissinger:

We are firmly alongside the United States on East/West issues which could lead to serious confrontation. In any case of uncertainty the benefit of doubt would weigh decisively on the American side of the scales. But you must from your side do everything possible to reduce the area of uncertainty – that is to take us more systematically into your confidence and consult with us during the period of build-up towards crisis and confrontation. I think this applies to the Middle East also where, if I may say so, I think that over the years American Administrations have not given enough weight to such policies of ourselves and others, which have a lot and, perhaps more than a lot, to be said of them. [...] I am sure that our aim should be to restore the old intimacy and I can see no reason why this should not be possible.²⁸⁴

Mangelen på konsultasjon under krigen hadde definitivt vært en faktor som skapte frustrasjon på europeisk side. Den amerikanske beredskapsøkningen hadde, som Jensen påpeker, på grunn av manglende konsultasjon på forhånd forsterket den europeiske frykten for et

²⁸³ Documents on British Policy Overseas, Series 3, Volume 4, 2006. The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis 1972- 1974. Dok. no. 379. Minute: Acland to Parsons NFW 2/29. Subject: With minutes by parsons and Wiggin, covers record of discussion between Carrington and Schlesinger of transatlantic differences.

²⁸⁴ Documents on British Policy Overseas, Series 3, Volume 4, 2006. The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis 1972- 1974. Dok. no. 421. Tel 2376 AMU 3/507/1. Subject: Transmits Douglas- Homes' rebuttal of Kissinger's complaints i no. 412.

supermaktsvelde.²⁸⁵ At europeerne ikke ble inkludert eller informert om beredskapsøkningen på forhånd, førte også til at de ble mer uvillige til å støtte USA i forbindelse med kald krigssammenhengens krigen hadde fått. Britene mente amerikanernes handling var ute av proporsjon med situasjonen, og hadde derfor liten forståelse for hvorfor de skulle risikere sine oljeforsyninger på grunn av amerikansk uforsiktighet.

Oppsummering

Yom Kippur- krigen er utvilsomt en av de viktigste faktorene for å forstå dynamikken i det anglo- amerikanske forholdet mellom 1970 og 1974. Hendelsene rundt krigen illustrerer Heaths retorikk om at USA og Storbritannia ikke hadde et "special relationship", men et "natural relationship". Til tross for at han selv hevdet at "natural" hadde en varmere betydning enn "special", kan det neppe sies å være tilfellet i lys av britisk politikk. Kissingers memoarer frestillter det som at det var britenes politikk som var hovedårsaken til forverringen av forholdet mellom USA og Storbritannia. At Heath valgte å henvende seg til USA gjennom EF kan illustrere det. Dog vil et slikt perspektiv begrense seg til bare å se den ene siden av saken. Hvorfor reagerte britene som de gjorde på den amerikanske politikken? Washington førte en politikk som helt innlysende var uforenlig med den europeiske. De europeiske landene, deriblant Storbritannia, var helt avhengige av arabisk olje, og kunne derfor ikke vende seg bort fra araberne i samme grad som USA. Det kan synes som om at uforenligheten i målsetningene hos USA og Storbritannia var hovedårsaken til friksjonen rundt Yom Kippur-krigen. Allikevel kunne situasjonen sannsynligvis blitt forenklet om begge statene hadde tydeligere gjenkjent og vektlagt dette i deres dialog.

²⁸⁵ Jensen, *The Year of Europe. En studie av Nixon- administrasjonens initiativ til å redefinere det transatlantiske forholdet.* s. 71

Energikrisen i 1973- 1974

Energikrisen i 1973- 1974 var en av de hendelsene under administrasjonene Nixon/Heath, som klarest understrekte kontrastene i britisk og amerikansk utenrikspolitikk. Storbritannia var i langt større grad enn USA avhengig av import av arabisk olje. Dette ble avgjørende for at de to landene førte forskjellig politikk i forhold til Yom Kippur- krigen og den påfølgende energikrisen. Dog var det ikke utelukkende dette som formet deres politikk. Britene hadde i flere år ført en pro- arabisk politikk i Midtøsten, som blant annet innebar at de mente Israel burde trekke seg tilbake til grensene fra før krigen i 1967. London mente at dette var den beste veien til en varig løsning i Midtøsten. Amerikanerne på sin side hadde et annet perspektiv. De støttet et sterkt Israel, ettersom de i sterkere grad så Midtøsten som et nedslagsfelt for den kalde krigen. Londons og Washingtons vidt forskjellige politikk overfor Midtøsten skulle komme spesielt til uttrykk da arabernes oljevåpen truet i oktober 1973.

I det følgende vil jeg først gi en kort bakgrunn for OPEC og forspillet til energikrisen i 1973- 1974. Deretter vil jeg vurdere den britiske posisjonen overfor krisen, samt redegjøre for politikken de førte. Etter det vil jeg se på den amerikanske siden, og deres politikk under energikrisen. Videre vil jeg analysere problemer og muligheter for samarbeid mellom Washington og London i forbindelse med oljespørsmålet i 1973- 1974. Til slutt vil jeg vurdere de overordnede temaene knyttet til "the special relationship" under administrasjonene Nixon/Heath, og analysere hvordan de kom til uttrykk under energikrisen.

Bakgrunn for Energikrisen

OPEC(Organization of Petroleum Exporting Countries) ble opprettet i 1960. Det var et kartell bestående hovedsakelig av de oljeproduserende landene i Midtøsten, i tillegg til noen oljeproduserende land fra Nord- Afrika og Sør- Amerika.²⁸⁶ Formålet med organisasjonen var å føre en felles oljepolitikk, slik at alle medlemslandene sto sterkere stilt i handel med omverdenen. I tillegg hadde organisasjonen en politisk dimensjon som innebar at de kunne bruke oljeembargo som et pressmiddel ved uenigheter med andre land. Særlig skulle det vise seg å være den arabiske delen av organisasjonen som benyttet slike virkemidler. Videre kunne de oljeproduserende landene også iverksette produksjonskutt av olje for å presse opp prisene i det internasjonale markedet.

²⁸⁶ Venn, *The Oil Crisis*. s. 205

Oljevåpenet var først og fremst de arabiske oljeproduserende landenes pressmiddel mot vesten i forbindelse med konflikten mellom israelerne og araberne. Tanken var at en oljeembargo mot de landene som støttet Israel, skulle få dem til å revurdere sin posisjon. Det hadde imidlertid vist seg under Seksdagerskrigen i 1967 at oljevåpenet ikke hadde den effekten de arabiske landene ønsket. Forholdene i 1967 lå slik til rette at USA og de vestlige oljeproduserende landene kunne øke sin produksjon, og dermed nøytralisere arabernes press. I tillegg holdt blant annet Iran oljeleveransene i gang under Seksdagerskrigen.²⁸⁷ Dermed hadde araberne vist den begrensede effekten av oljevåpenet, og samtidig gjort det tydelig at de hadde vanskelig for å samarbeide. Ved siden av oljevåpenets ineffektivitet i 1967 regnet man også i Vesten med at araberlandene, ved en lengre oljeembargo, ville gå konkurs før situasjonen ble prekær for de vestlige demokratiene. Dermed var det få som ventet at oljevåpenet skulle få den effekten det fikk i 1973. Bakgrunnen for denne effekten lå i den økede avhengigheten av olje verden over.

Det var flere faktorer som bidro til at OPEC førte den oljepolitikken de gjorde. I første omgang kom OAPEC(Organization of Arab Petroleum Exporting Countries), som var en gruppering av de arabiske landene innefor OPEC, med en oljeembargo mot noen av de vestlige landene som støttet Israel i krigen mot araberne.²⁸⁸ Disse var i første rekke USA, Nederland og Portugal. Den andre grunnen til OPECs oljepolitikk var deres ønske om å presse opp oljeprisen på det internasjonale markedet. Dermed var det flere stater utenfor Midtøsten, uten interesse i den arabisk- israelske krigen, som også kuttet produksjonen på olje.²⁸⁹ Resultatet av OPECs og OAPECs bruk av olje som politisk pressmiddel, var at oljeprisen steg fra om lag 3 dollar per fat før krigen i oktober 1973, til over 11 dollar per fat innen slutten av 1973.²⁹⁰

Britisk posisjon og politikk i forhold til energikrisen

Det britiske energikonsumet. Et gradvis skifte til olje.

Det britiske energikonsumet hadde endret seg drastisk fra tiden rett etter andre verdenskrig, og frem til energikrisen i 1973. I 1960 hadde Storbritannia vært avhengige av å importere 10

²⁸⁷ Kissinger, *Years of Upheaval*. s. 855

²⁸⁸ Venn, *The Oil Crisis*. s. 8

²⁸⁹ Venn, *The Oil Crisis*. s. 8

²⁹⁰ Merrill, *The Oil Crisis of 1973- 1974. A Brief History With Documents*. s. 22

prosent av sitt energikonsum.²⁹¹ Dette skyldtes hovedsakelig at de europeiske landene først og fremst baserte seg på kull for å dekke sitt energibehov. Fiona Venn anslår at kullenergi i 1955 hadde utgjort 75 prosent av det vest- europeiske energikonsumet. I tillegg til at kull var den viktigste energikilden for alle de vest- europeiske landene, var Storbritannia, sammen med Vest- Tyskland, den største kullprodusenten. Som resultat baserte britene seg i enda større grad, enn for eksempel franskmennen, på kullkraft.

Denne tendensen til kullbruk som den primære energikilden skulle imidlertid snu seg. For Vest- Europa gikk avhengigheten av importert energi, og da hovedsakelig olje fra Midtøsten, opp fra 33 prosent i 1960 til 65 prosent i 1972.²⁹² Den britiske oljeimporten var imidlertid noe mindre ettersom de produserte store mengder kull. Dog gikk også den britiske avhengigheten av arabisk olje i denne perioden i betydelig opp. Edward Heath anslår i sin selvbiografi at den britiske avhengigheten av olje fra Midtøsten innen oktober 1973 var rundt 50 prosent.²⁹³ Dermed var også britene, til tross for sin posisjon som kullprodusent, blitt helt avhengig av arabisk olje. Heath hevder videre at Storbritannia på begynnelsen av 1970- tallet hadde forsøkt å øke sin produksjon av kull, nettopp for å redusere dette økede oljebehovet.²⁹⁴ Dog var ikke dette nok til å demme opp for den krisen som kom da OPEC og OAPEC hevet prisene på olje, samt kuttet produksjonen.

Innenrikspolitiske forhold i Storbritannia gjorde situasjonen i 1973 enda mer prekær. Heath påpeker at energikrisen ikke kunne kommet på et verre tidspunkt, ettersom gruvearbeiderne 10. oktober 1973 fremstilte krav om store lønnsøkninger.²⁹⁵ Etter hvert som krigen i Midtøsten pågikk skjønnte representantene for kullarbeiderne at oljesituasjonen ville gjøre Storbritannia enda mer avhengig av kull. Dermed kunne de for alvor sette høye lønnskrav. Dette førte videre til at Heath innførte en "State of Emergency" i Storbritannia.²⁹⁶

Når det gjalt hvor prekær oljeimporten var for britene, uttalte utenriksminister Douglas- Home under et regjeringsmøte 8. november 1973:

"[...] the capacity of practically every major producer was fully stretched to meet current

²⁹¹ Venn, *The Oil Crisis*. s. 114

²⁹² Venn, *The Oil Crisis*. s. 114

²⁹³ Heath, *The Course of My Life. My Autobiography*. s. 500

²⁹⁴ Heath, *The Course of My Life. My Autobiography*. s. 500

²⁹⁵ Heath, *The Course of My Life. My Autobiography*. s. 503

²⁹⁶ Venn, *The Oil Crisis*. s. 121

demands; and the Arab states were in a position not merely to inconvenience us by compelling us to ration petrol and allocate supplies, but to paralyse industry, cause widespread damage to our economy and massive unemployment."²⁹⁷

Douglas- Homes beskrivelse av de mulige konsekvensene av mangel på olje understreker hvor viktig det var for britene å sikre sine leveranser. Fiona Venn sier at energikrisen ikke bare hadde en økonomisk dimensjon, men at den også fikk sikkerhetspolitiske implikasjoner ettersom olje trengtes for å drifte mange deler av et land, inkludert forsvaret. Venn utdyper ved å henvise til en statsviteres analyse: "[...] as Robert Keohane has pointed out, energy is a matter of high politics, directly affecting issues of both economic growth and national security. Hence, it is an issue on which individual nation states could not afford to compromise their interests."²⁹⁸

London skeptiske til konsumentsamarbeid

Delvis som resultat av den overnevnte situasjonen hadde britene i flere år ført en forholdsvis arabervennlig politikk. London hadde etter Seksdagerskrigen i 1967 støttet FN resolusjon 242, og hadde i tre år prøvd å få i stand samtaler mellom Sovjetunionen, USA, Frankrike og seg selv for å finne en løsning på konflikten i Midtøsten.²⁹⁹ FN resolusjon 242 krevde i hovedsak en israelsk tilbaketrekning til grensene før Seksdagerskrigen (noe jeg går i nærmere detalj på i kapitlet om Yom- Kippur krigen). En slik politikk tjente to formål. Pro- arabisk politikk garanterte oljeleveransene. I tillegg til det, gav det i følge Douglas- Home, britene økt innflytelse hos araberne.³⁰⁰ Denne innflytelsen, mente han, kunne bidra til å gi Storbritannia en konstruktiv rolle i fremtidige fredsforhandlinger. Altså ville Vesten, hvis vi skal følge Douglas- Homes' resonnement, ha mer innflytelse i Midtøsten ved at britene holdt seg inne med araberlandene. Dog var det ikke uproblematisk å forholde seg arabervennlige. Spesielt gikk det utover forholdet til USA, ettersom det viste seg at prioriteringene i Washington og London var ulike. Heath kommenterer i sine memoarer: "In a rapidly changing situation we had to strike a careful diplomatic balance. We had to ensure our own economic survival, if possible, without alienating any of our friends in the world."³⁰¹ Det skulle vise seg at britenes "economic survival" ble prioritert fremfor "our friends in the world".

²⁹⁷ Cabinet papers, series three(CAB 128 and 129), part. 7, The Heath Government. CM (73) 53, Foreign Affairs. Middle East. 081173. s. 2

²⁹⁸ Venn, *The Oil Crisis*. s. 121

²⁹⁹ Venn, *The Oil Crisis*. s. 120

³⁰⁰ Cabinet papers, series three(CAB 128 and 129), part. 7, The Heath Government. CM (73) 46, Foreign Affairs. Middle East. 161073. s. 2

³⁰¹ Heath, *The Course of My Life. My Autobiography*. s. 501

EF som talerør

Britenes inntreden i EF i 1973 førte til at de måtte ta større hensyn til de andre EF- landenes politikk. Dog bør det nevnes at EF- sporet ikke var noen absolutt. Som nevnt valgte Nederland en mer Israel- vennlig linje. Heaths pro- europeiske posisjon førte likevel til at britene i denne sammenheng tilsluttet seg EFs erklæringer. Et slikt eksempel er erklæringen den 6. november 1973 hvor Fellesskapet ga støtte til FN resolusjon 242.³⁰² Til tross for at Heath var en pådriver for å få til denne felleserklæringen, ville ikke britene at all energipolitikk skulle gå gjennom EF. Britene hadde store reserver med gass og olje i Nordsjøen, som de på sikt skulle begynne å utvinne. Den økede oljeprisen førte til at offshore- olje ble mer økonomisk lønnsomt, og derfor lettere å utvinne. På grunn av dette var britene skeptiske til "[...]Community policy based upon the pooling of supplies, let alone one which might threaten its absolute control over North Sea oil."³⁰³ Altså var britene positive til en felles europeisk posisjon i forhold til konflikten i Midtøsten, og et arabervennlig ståsted; men skeptiske til nærmere samarbeid i forhold til oljeforsyninger og tett energisamarbeid mellom medlemslandene i EF.

Amerikansk posisjon og politikk i forhold til energikrisen

Gradvis større avhengighet av oljeimport

USA hadde frem til 1973 hovedsakelig forsynt seg selv med olje. Selv om de hadde importert noe fra utlandet skyltes det hovedsakelig kvote systemet president Eisenhower innførte i 1959, i tillegg til at amerikanerne verken produserte på full kapasitet eller utnyttet alle oljereservene sine. Dermed, konkluderer Henry Kissinger i *Years of Upheaval*, med at en energikrise var fjernt fra alles tanker da Nixon tok over etter Lyndon B. Johnson i 1969.³⁰⁴ Videre hevder Kissinger at datidens oljepolitikk dreide seg mer om at produsentene måtte konkurrere for å komme seg inn på det amerikanske markedet, snarere enn motsatt. "Nixon came into office", oppsummerer Kissinger, "in a world economy that treated cheap oil as natural and excess production capacity as the main economic problem."³⁰⁵

Denne situasjonen skulle imidlertid endre seg fra 1969 og frem mot oljekrisens begynnelse i 1973. Oljekonsumet økte betydelig etter Nixons overtakelse, og i 1972 ble for første gang

³⁰² Heath, *The Course of My Life. My Autobiography*. s. 501

³⁰³ Venn, *The Oil Crisis*. s. 121

³⁰⁴ Kissinger, *Years of Upheaval*. s. 855

³⁰⁵ Kissinger, *Years of Upheaval*. s. 855

restriksjonene på amerikansk oljeproduksjon fjernet.³⁰⁶ Der hvor de tidligere hadde kunne regulere importen av olje, ble nå denne marginen borte ettersom de ikke lengere kunne øke egen produksjon. USAs oljeimport "[...] turned from convenience into a necessity[...]"³⁰⁷. Frem mot 1973 økte importen kraftig, og i 1973 importerte amerikanerne 36, 1 prosent av sitt oljekonsum. Så selv om amerikanerne ikke var like utsatt for oljevåpenet som europeerne, måtte de fortsatt kutte konsumet under oljeembargoen de ble påført av OAPEC 20. oktober 1973.³⁰⁸

Nixons tiltak under energikrisen

Selv om USA ble utsatt for en boikott av OAPEC landene, mottok de fortsatt oljeleveranser fra de ikke-arabiske OPEC landene. Derfor ble ikke situasjonen slik at amerikanerne mistet hele sin oljeimport. Blant annet var Venezuela en stor oljeprodusent med nær beliggenhet til USA, og med store leveranser til amerikanerne. Resultatet av embargoen for amerikanerne ble derfor, i følge Nixons estimat, at amerikanerne måtte kutte sitt konsum med 17 prosent.³⁰⁹ 7. november holdt Nixon en TV-sent tale til det amerikanske folket om hvordan de skulle håndtere energikrisen og dermed rasjonere energi. Han uttalte: "The immediate shortage will affect the life of each and every one of us. In our factories, our cars, our homes, our offices, we will have to use less fuel than we are accustomed to using."³¹⁰ Videre sa han: "The fuel crisis need not mean genuine suffering for any American. But it will require some sacrifice by all Americans."³¹¹ Etter å ha understreket at energikrisen ville kreve litt innsats for å komme igjennom, ramset Nixon opp en rekke tiltak som skulle gjennomføres. I første omgang skulle industrier basere seg i større grad på kull som energikilde, i stedet for olje. For det andre skulle flytrafikk kuttes med 10 prosent. Videre skulle fyringsolje til hjem, kontorer og fabrikker reduseres med 15 prosent, noe som blant annet innebar en senking av temperaturen i vanlige hjem med 6 grader fahrenheit. For det fjerde ville energibruket til "the Federal Government" kuttes med 7 prosent. Til slutt skulle det gjennomføres en intensivering av utbyggingen av atomkraftverk for energiproduksjon. Dette siste punktet var som del av en mer langsiktig plan for utbyggingen av alternative energikilder, slik at USA på sikt kunne bli uavhengige av energiimport fra utlandet.³¹² Disse tiltakene understreker at selv om

³⁰⁶ Kissinger, *Years of Upheaval*. s. 858- 859

³⁰⁷ Kissinger, *Years of Upheaval*. s. 859

³⁰⁸ Venn, *The Oil Crisis*. s. 208

³⁰⁹ Venn, *The Oil Crisis*. s. 126

³¹⁰ Nixon sitert i, Merrill, *The Oil Crisis of 1973- 1974. A Brief History with Documents*. s. 66- 71

³¹¹ Nixon sitert i, Merrill, *The Oil Crisis of 1973- 1974. A Brief History with Documents*. s. 66- 71

³¹² Nixon sitert i, Merrill, *The Oil Crisis of 1973- 1974. A Brief History with Documents*. s. 66- 71

amerikanerne ikke var like avhengige av utenlandsk olje som europeerne, ble embargoen likevel en stor påkjenning.

USA ønsket samarbeid mellom konsumentene

Henry Kissinger ønsket samarbeid mellom konsumentlandene overfor de arabiske oljeprodusentene. Dette mente han ville gi alle konsumentene en bedre forhandlingsposisjon overfor oljeprodusentene, og at det derfor ville bli vanskeligere for araberne å sette prisen på olje slik det passet dem. Kissinger var imot EFs initiativ om samtaler med araberlandene. Han meddelte den britiske utenriksministeren Douglas- Home tidlig i februar 1974:

I just wanted you to know that any getting together of all the Arab states - moderate and radicals - would have most unfortunate consequences. It is bound to lead the radicals to make extreme statements which will be very difficult for the moderates to resist. This will immediately lead to pressures on the European leaders to endorse every point on the Arab radicals' program. Second, they will link all the issues together and this is bound to have a negative effect on our political negotiations. Sadat has told us that the only way to deal with this situation is piece by piece.... If you go ahead with this EC initiative it is bound to upset things and then we will have to go in and pick up the pieces.³¹³

Europeernes dialog med araberne ble av Kissinger sett på som ødeleggende for prosessen med å løse krisen. Kissingers initiativ for å finne en løsning på vanskelighetene dreide seg rundt "the Washington Energy Conference" i februar, som han håpet skulle føre til et tettere samarbeid mellom konsumentene.

Allikevel uttrykte Kissinger, i følge Douglas -Home, noe forståelse for den europeiske posisjonen da han stoppet i London på vei tilbake fra forhandlinger i Moskva og Tel Aviv. I den forbindelse lovet han å nevne for de arabiske oljeprodusentene og president Sadat i Egypt, at det ikke ville hjelpe å straffe europeerne for amerikanernes politikk. Han skulle videre peke på at det var amerikansk politikk som ville være avgjørende for fredssamtalene, ikke europeisk.³¹⁴ Altså var ikke situasjonen helt svart hvit. Til tross for at Kissinger ønsket samarbeid mellom konsumentene, innså han at britene var mer sårbare for det arabiske oljevåpenet enn hva var tilfelle for USA.

³¹³ Kissinger, *Years of Upheaval*. s. 900

³¹⁴ Cabinet papers, series three (CAB 128 and 129), part. 7, The Heath Government. CM (73) 48, Foreign Affairs. Middle East. 231073. s. 1

Problemer og muligheter for samarbeid

USA mente Storbritannia gav etter for arabisk press.

Kissinger indikerer i *Years of Upheaval* at britene og europeerne var feige og gav etter for arabisk press i forbindelse med krisen i Midtøsten.³¹⁵ Det samme har, i følge Geraint Hughes, blitt hevdet av flere historikere i ettertid.³¹⁶ Denne posisjonen kan imidlertid vanskelig forsvares. Douglas- Home uttalte i et brev til Kissinger 28. november 1973: "Possibly you feel that we have bent to Arab blackmail. All I can answer to that is that three years ago I laid down in a public speech in considerable detail our ideas on a Middle East settlement. We have not deviated from that[...]."³¹⁷ Britene hadde lenge stått for en politikk i Midtøsten som innebar at Israel burde trekke seg tilbake til grensene fra før Seksdagerskrigen i 1967, noe Douglas- Home hadde understreket i sin Harrogate- tale i oktober 1970.³¹⁸

Videre sa Assistant Undersecretary i det britiske uteriksdepartementet Anthony D. Parsons 11. oktober 1973 i en utredning om britiske målsetninger under Yom Kippur- krigen:

Our main objective is to get the fighting stopped and a rapid start to meaningful negotiations towards a settlement in accordance with resolution 242. If we cannot achieve this, the situation is almost bound to deteriorate: more Arab countries will be sucked into the fighting and the risk to our oil supplies will be great.³¹⁹

Dette oppsummerer den britiske holdningen overfor Midtøsten, og er ikke noe nytt. Videre sier imidlertid Parsons noe mer interessant:

However, we have little leverage on the parties or on the Americans. Hence, any initiatives we take may well prove fruitless. We must therefore avoid saying og doing things which are unlikely to produce results and which will only serve to alienate the Arabs, thus increasing the risk to our oil supplies.³²⁰

³¹⁵ Kissinger, *Years of Upheaval*. s. 897- 898

³¹⁶ Hughes, "Britain, the Transatlantic Alliance, and the Arab- Israeli War of 1973", s. 38

³¹⁷ Documents on British Policy Overseas, Series 3, Volume 4, 2006. The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis 1972- 1974. Dok. no. 421. Tel 2376 AMU 3/507/1. Subject: Transmits Douglas- Homes' rebuttal of Kissinger's complaints i no. 412.

³¹⁸ Hughes, "Britain, the Transatlantic Alliance, and the Arab- Israeli War of 1973", s. 12- 13

³¹⁹ Documents on British Policy Overseas, Series 3, Volume 4, 2006. The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis 1972- 1974. Dok. no. 259. Minute: Parsons to Alexander NFW 2/28. Subject: Analyzes British Objectives in the Middle East Crisis.

³²⁰ Documents on British Policy Overseas, Series 3, Volume 4, 2006. The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis 1972- 1974. Dok. no. 259. Minute: Parsons to Alexander NFW 2/28. Subject: Analyzes British Objectives in the Middle East Crisis.

Dette understreker kjernen i hvorfor britene ikke ønsket å være veldig aktive i fredsprosessen. De hadde ikke tilstrekkelig innflytelse til å kunne spille en stor rolle, og dermed ville det ikke tjene noen hensikt å rope for høyt. Det britiske resonnementet foreslo heller en mer passiv og nøytral rolle.

Konsumentsamarbeid versus bilaterale avtaler med oljeprodusentene

En helt grunnleggende forskjell mellom USA og Storbritannia under energikrisen var at mens USA sto for konsumentsamarbeid, forsøkte britene å sikre bilaterale avtaler med oljeprodusentene. Det betydde ikke nødvendigvis at britene var imot konsumentsamarbeid, som kunne sees under energikonferansen i Washington. Men de var avventende, og ønsket ikke engasjere seg i konsumentsamarbeid før de var sikre på at det ikke ville sette deres oljeforsyninger på spill. Britene fikk 25. januar 1974 til en avtale med Iran som innebar at Storbritannia skulle motta 5 millioner tonn olje til 7,15 dollar fatet. Iran på sin side skulle motta en rekke britiske varer som trengtes for å utbygge deres industri, til en verdi av 110 millioner pund.³²¹ Dette var imidlertid den eneste bilaterale avtalen britene hadde på dette tidspunktet.

Dog førte Storbritannia samtaler med andre oljeproduserende stater. To britiske grupper dro til Saudi Arabia 19. januar 1974. Der ble det imidlertid klart at saudiaraberne ikke var interessert i bilaterale avtaler med britene i forhold til olje, slik de hadde vært tidligere. Denne endrede holdningen skyldtes sannsynligvis amerikansk press om ikke å inngå bilaterale avtaler med europeerne. Douglas-Home kommenterte den saudiarabiske posisjonen 5. februar 1974: "Since the Saudis' earlier approach to HMG[Her Majesty's Government] on possible bilateral oil deals, the americans had clearly been exerting considerable pressure on the Saudi government to back off from such agreements."³²² Dette understreker tydelig de forskjellige posisjonene i London og Washington. Ikke bare var USA en forkjemper for konsumentsamarbeid, de forsøkte sannsynligvis å forhindre bilaterale avtaler mellom europeerne og oljeprodusentene.

³²¹ Documents on British Policy Overseas, Series 3, Volume 4, 2006. The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis 1972- 1974. Dok. no. 536. Guidance tel 18 ME 12/9. Subject: Summarises British position with regard to bilateral deals with oil producers.

³²² Documents on British Policy Overseas, Series 3, Volume 4, 2006. The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis 1972- 1974. Dok. no. 536. Guidance tel 18 ME 12/9. Subject: Summarises British position with regard to bilateral deals with oil producers.

Bilateral kontakt mellom London og Washington

Det var ingen mangel på kontakt mellom Washington og London under energikrisen. Allerede tidlig i krisen fantes det bilateral kontakt på det høyeste nivå. 15. oktober 1973 sendte Heath et brev til Nixon hvor han oppfordret til dialog og samarbeid mellom de to landene i forhold til OPECs stadig produksjonskutt og prisøkninger på olje.³²³ Nixon svarte på brevet 20. oktober og oppfordret Heath til å sende en representant til Washington "[...] to discuss the matter in detail [...]".³²⁴ Douglas- Home kommenterte telegrammet og foreslo at "in detail" sannsynligvis betydde at amerikanerne ønsket diskusjoner knyttet til tekniske anliggender snarere enn "policy issues". Videre sa Douglas- Home at det var viktig å unngå publisitet rundt et slikt møte.³²⁵ Formålet med å unngå publisitet kan forståes som britenes uvillighet til å bli sett som nært knyttet til amerikanerne av oljeprodusentene. Allikevel ønsket britene tidlig hemmelige samtaler om hvordan den eksisterende krisen kunne løses. Det var altså ingen mangel på bilateral kontakt, til tross for at Washington og London førte grunnleggende forskjellig politikk i forhold til Yom Kippur- krigen og tidlig i energikrisen. Dette går også frem av Lord Cromers beskrivelse av det anglo- amerikanske diplomatiet under Yom- Kippur krigen. Her kunne han vise til nærmest daglig kontakt mellom seg selv og Henry Kissinger.³²⁶ Allikevel var uenighetene store, og det skulle drøye til Kissingers initiativ i desember før britene ble mer åpne for konsumentsamarbeid.

Energikonferansen i Washington

12. desember 1973 holdt Henry Kissinger en tale til "the Pilgrim Society" i London, hvor han foreslo et tettere konsument samarbeid i forhold til energikrisen.³²⁷ Dette innebar opprettelsen av en "Energy Action Group". EAG skulle i følge Kissinger ha som formål å bevare energi gjennom å rasjonere bruken av den, jobbe for å finne nye energikilder, gi oljeprodusentene et insentiv til å øke produksjonen, samt å koordinere et internasjonalt program med sikte på å

³²³ Documents on British Policy Overseas, Series 3, Volume 4, 2006. The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis 1972- 1974. Dok. no. 288. Tel. 2081 to Washington SMG 6/1. Subject: Message from Heath to Nixon expressing concern about oil supply and prices.

³²⁴ Documents on British Policy Overseas, Series 3, Volume 4, 2006. The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis 1972- 1974. Dok. no. 313. Tel. 2118 to Washington. AMU 18/1 Subject: Message from Nixon to Heath proposing discussions on oil supplies and prices.

³²⁵ Documents on British Policy Overseas, Series 3, Volume 4, 2006. The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis 1972- 1974. Dok. no. 313. Tel. 2118 to Washington. AMU 18/1 Subject: Message from Nixon to Heath proposing discussions on oil supplies and prices.

³²⁶ Documents on British Policy Overseas, Series 3, Volume 4, 2006. The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis 1972- 1974. Dok. no. 496. Washington despt 4/2 AMU 3/548/9. Subject: Assesses the impact on the Middle Eastern war on UK/US relations.

³²⁷ Kissinger, *Years of Upheaval*. s. 896; Documents on British Policy Overseas, Series 3, Volume 4, 2006. The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis 1972- 1974. Dok. no. 457. Tel 1534 to UKREP Brussels SMG 12/304/3. Subject: Summarises Kissinger's proposals for an Energy Action Group (AEG).

utvikle ny teknologi for å bruke energi mer effektivt og finne alternativer til petroleumbasert energi. Utenriksminister Douglas- Home sendte dagen etter et telegram til den britiske representanten i Brussel, hvor han utredet den britiske reaksjonen til Kissingers forslag.³²⁸ I første omgang sa han at dette amerikanske initiativet kunne sees på som et forsøk på forsoning med Europa. Derfor ville det være uklokt å respondere negativt. Videre sa Home at det kunne være mye positivt i et slikt samarbeid. Han var også enige i Kissingers poeng om at energiproblemet på sikt bare kunne løses med amerikansk engasjement, og at derfor burde Europa samarbeide med dem. Det var dog en del ting som måtte vurderes. For det første var det viktig for britene at produsentlandene ble trukket inn i tett dialog med konsumentgruppen. Dette var et middel til å unngå å bli oppfattet som i opposisjon til araberne, noe som kunne risikere deres oljeforsyninger. For det andre måtte det vurderes om EF skulle komme med et samlet svar på Kissingers initiativ. Det ville det være god mulighet for å komme frem til under EUs møte i midten av desember 1973. Uansett EF- posisjon mente Douglas- Home at britene kunne gi positiv respons til initiativet.

Kissinger hevder dog i *Years of Upheaval* at det europeiske svaret var passivt. "Most of our allies", sier Kissinger, "were convinced that their oil supplies were better assured by adaptation to Arab political demands than by forming a united front to resist pressures."³²⁹ Kissinger uttaler at det eneste svaret han fikk av europeerne, var nok et europeisk initiativ som tok sikte på direkte samarbeid med araberne. Dette mener han kom frem under det europeiske toppmøtet i København den 14- 15. desember, hvor en delegasjon av arabiske utenriksministere "overraskende" dukket opp. Noe som, i følge Kissinger, var planlagt av europeerne selv. Allikevel var nok denne europeiske motviljen til å samarbeide mer direkte med USA om energispørsmålet mye grunnet den franske posisjonen. Frankrike var det av de store landene i Europa som var mest avhengig av arabisk olje, og tradisjonelt mest skeptiske til USA. De hadde også veldig stor innflytelse i EF. Derfor er det nærliggende å tro at den britiske posisjonen ikke var helt forenlig med EFs, men at britene var noe mer åpne for Kissingers forslag. Det går, som nevnt, frem av utenriksminister Douglas- Homes telegrammer til den britiske delegasjonen i Brussel. Allikevel begrenset EF- medlemskapet britenes mulighet til å følge en helt egen linje siden de ønsket et nært europeisk samarbeid. Dette ble videre understreket av Douglas- Homes instruks til den britiske delegasjonen til

³²⁸ Documents on British Policy Overseas, Series 3, Volume 4, 2006. The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis 1972- 1974. Dok. no. 458. Tel 1525 to UKREP Brussels SMG 12/304/3. Subject: States initial British reactions to Kissinger's proposals in No 457.

³²⁹ Kissinger, *Years of Upheaval*. s. 898

OECD- møtet i desember 1973. Han uttalte:

We shall need to resist the French tendency to block progress on the Kissinger initiative on the ground that the Community must first elaborate an energy policy of its own. The Kissinger proposal cannot wait for the EEC to work out a full energy policy. But we must keep the European option open by referring to the continuing need to pursue a European energy policy.³³⁰

Tross i en positiv britisk holdning til Kissingers forslag, førte den franske posisjonen til at initiativet kom til kort.³³¹

Etter flere utvekslinger i slutten av desember 1973, og begynnelsen av januar 1974, sendte Nixon omsider ut en invitasjon til "[...] styresmaktene i industrielle oljeforbrukende land[...]" om en energikonferanse i Washington i februar.³³² Dette kan sees på som en videreføring av Kissingers initiativ fra desember året før. Formålet med energikonferansen var å skape et rammeverk for en organisasjon som kunne balansere OPEC.³³³ Kissinger kommenterer imidlertid at stemningen ikke var så solidarisk som han ønsket under konferansen : "The Washington Energy Conference was a strange event. It was the meeting of allies, but it had something of the character of a clash of adversaris."³³⁴ Allikevel viste det seg i denne situasjonen, som i desember, at britene var positive til Kissingers forslag. Kissinger utdyper: "Sir Alec Douglas- Home came closest to giving us all- out support."³³⁵ Dette ble videre understreket i et brev fra Nixon til Heath 18. februar 1974, hvor han takket for den britiske velviljen under konferansen.³³⁶

Til tross for fransk motvillighet ble enkelte enigheter vedrørende noen viktige strategier nådd under energikonferansen. Disse var, for det første at det var et behov for å finne mindre

³³⁰ Documents on British Policy Overseas, Series 3, Volume 4, 2006. The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis 1972- 1974. Dok. no. 470. Tel 75 to UKDEL OECD SMG 12/304/3. Subject: Explains British stance on Kissinger's proposal.

³³¹ Jensen, *The Year of Europe. En studie av Nixon- administrasjonens initiativ til å redefinere det transatlantiske forholdet.* s. 92

³³² Jensen, *The Year of Europe. En studie av Nixon- administrasjonens initiativ til å redefinere det transatlantiske forholdet.* s. 92

³³³ Jensen, *The Year of Europe. En studie av Nixon- administrasjonens initiativ til å redefinere det transatlantiske forholdet.* s. 93

³³⁴ Kissinger, *Years of Upheaval.* s. 905

³³⁵ Kissinger, *Years of Upheaval.* s. 913

³³⁶ Documents on British Policy Overseas, Series 3, Volume 4, 2006. The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis 1972- 1974. Dok. no. 556. White House telegram to Cabinet Office ME 12/17. Subject: Personal message from Nixon to Heath expressing appreciation for Douglas- Home's role in the Energy Conference.

politisk sensitive energikilder enn hva som da var tilfellet. Videre var det enighet om at de burde forsøke å finne alternative energikilder til olje, og at de burde redusere forbruket på olje. Til slutt var de fleste av landene enige om opprettelsen av det som skulle bli International Energy Agency. Dette ble opprettet i november 1974, og skulle først og fremst ha som formål å takle fremtidige energimangler og kriser. Frankrike valgte å holde seg utenfor frem til 1992.³³⁷ Til tross for noe uenighet mellom deltagerene på konferansen, bidro den, i følge Jussi Hanhimäki, til å gi et bilde av en samlet konsumerfront overfor araberne. Dette, sier han videre, la betydelig press på de arabiske oljeprodusentene. Derfor bidro konferansen i Washington til å løse energikrisen i 1974.³³⁸

Overordnede temaer i forholdet mellom USA og Storbritannia og hvordan de kom til uttrykk under energikrisen

Storbritannias dreining mot Europa

Londons orientering mot Europa kom, på mange punkter, tydelig til uttrykk i forbindelse med energikrisen. Allikevel var det stor grad av uenighet mellom EF-landene på flere områder, og Storbritannia var, som nevnt, blant de som støttet seg mest til Kissingers EAG initiativ og energikonferansen i Washington. Geraint Hughes nevner flere grunner til anglo-amerikansk divergens mot slutten av 1973. En av disse var Heaths eurosentrisme, eller "europhilia" som er ordet han selv bruker.³³⁹ Det er nærliggende å tro at selv om olje var den viktigste faktoren i britisk politikk under krigen i oktober 1973 og den påfølgende energikrisen; så var det britiske medlemskapet i EF også en grunn til den til tider avventende britiske politikken, spesielt i forbindelse med amerikanske initiativer. 1973 var for britene første år som medlemsland i Det Europeiske Fellesskap, og Heath var nok opptatt av å vise at britene ikke var noen "trojansk hest", slik det hadde vært snakk om forut for medlemskapet. Med "trojansk hest" hadde det vært ment at britene ville føre en svært pro-amerikansk politikk, og dermed gjøre Fellesskapet mer pro-amerikansk. Dette var bakgrunnen for at Storbritannia hadde blitt nektet medlemskap to ganger på 1960-tallet.

Videre sa Kissinger i en tale 4. mars 1974, vedrørende det transatlantiske forholdet, for det

³³⁷ Venn, *The Oil Crisis*. s. 132

³³⁸ Hanhimäki, *The Flawed Architect. Henry Kissinger and American Foreign Policy*. s. 350

³³⁹ Hughes, "Britain, the Transatlantic Alliance, and the Arab- Israeli War of 1973", s. 39

første at "[...]the Americans support European unity [...]"³⁴⁰. Deretter utbroderte han at denne støtten ikke var ubetinget: "[...] the Americans could not accept that the European political identity should be qoute [sic] systematically sought in seperation from, and frequently in opposition to, the United States."³⁴¹ Dette betydde at USA ikke likte at de britiske styresmakter holdt sine meninger til EF, de gangene de gjorde det, men at de heller burde føre en direkte dialog med USA. Felles europeiske posisjoner i forhold til anliggender kunne nok være greit, men det synes som om at Kissinger sansynligvis ville ha foretrukket en mer fleksibel dialog med de som satte den politiske agendaen, snarere enn å bli fortalt av en representant hva EFs posisjon var.

Nixons og Kissingers diplomati

Hvilke konsekvenser fikk Kissingers "lukkede" diplomati for den anglo- amerikanske dialogen under energikrisen? I følge Hughes var det for britene tidvis vanskelig å forstå den amerikanske politikken på grunn av Nixon og Kissingers bruk av "[...] the National Security Council (NSC) and diplomatic backchannels with foreign governments to circumvent the State Department."³⁴² Dette kunne virke ødeleggende for de vanelig virkende diplomatiske kanaler. Også Nixons og Kissingers hemmelighold av informasjon kunne føre til at London fikk ulike signaler fra State Department og Nixon/Kissinger. I et telegram til Douglas Home 9. januar 1974 gav den britiske ambassadøren i Washington, Lord Cromer, følgende karakteristikk av Henry Kissingers diplomati og metoder.

I have already touched on the eccentricities of Dr Kissinger's working methods, one result of which is that even senior members of his staff in the State Department are often totally unaware at the time of decisions affecting their areas of responsibility. The enforced ignorance of senior American diplomats in the United States Embassies is even more complete, largely because they are not informed of developments unless it is absolutely essential that they should be told. (This happens rarely since Dr Kissinger's preferred method is to communicate with other governments either through their Ambassadors in Washington or by some chosen intermediary.) Thus, when crisis occur which even the tireless Dr Kissinger is unable to resolve singel- handed, the bureaucratic machine, which at other times is allowed to gather rust, tends to fire unevenly. This is

³⁴⁰ Documents on British Policy Overseas, Series 3, Volume 4, 2006. The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis 1972- 1974. Dok. no. 563. UKDEL NATO tel 108 MWP 3/304/1. Subject: Reports Kissinger's warning: "If Europe were to float her foreign policy, the United States would be bound to follow suit."

³⁴¹ Documents on British Policy Overseas, Series 3, Volume 4, 2006. The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis 1972- 1974. Dok. no. 563. UKDEL NATO tel 108 MWP 3/304/1. Subject: Reports Kissinger's warning: "If Europe were to float her foreign policy, the United States would be bound to follow suit."

³⁴² Hughes, "Britain, the Transatlantic Alliance, and the Arab- Israeli War of 1973", s. 12- 13

the price we have to pay for Dr Kissinger.³⁴³

Lord Cromer hevdet videre at hvis Kissinger lyktes i sitt diplomati for fred i Midtøsten, ville hans metoder være "worth it". Men hvis han mislyktes, og samtidig klarte å rive ned det atlantiske samarbeidet, ville det være tragisk.³⁴⁴

Storbritannia som regional makt og USA som verdensmakt.

Det kom klart til uttrykk under energikrisen at Washington hadde et annet perspektiv enn London. Kissinger argumenterte for at "[...] Europe should follow the American lead on foreign policy matters because American interests were global, while European preoccupations were regional."³⁴⁵ Dermed kan det synes som han mente amerikanerne hadde bedre forutsetninger for å forstå helheten i en situasjon enn hva britene hadde. Lord Cromer bekreftet i et telegram til Douglas- Home at Washington og London nok hadde ulike perspektiver: "[...] the US administration tended to view the conflict in terms of their relationship with the Soviet Union while we and our European allies regarded it primarily as a further round in a regional dispute."³⁴⁶ Dette betydde imidlertid ikke at britene mente amerikanerne hadde bedre forutsetninger for å forstå konflikter. Britene hadde en lang historie som verdensmakt og hadde ofte uttrykt stolthet i forbindelse med sine stormaktstradisjoner. Det har blitt nevnt en sammenligning av det anglo- amerikanske forholdet med det gresk-romerske, der hvor grekerne fungerte som en slags læremester for den nye hegemonen.³⁴⁷ Briter har likeledes tidvis smykket seg med å være læremester for amerikanerne. Om dette har noen bunn i virkeligheten skal jeg ikke komme nærmere inn på her. Men dette bildet tjener som et eksempel på den britiske mentaliteten, og at de nok ville utforme sin egen politikk, snarere enn å følge den amerikanske.

"The special relationship"

Hvordan stemmer energikrisen overens med forestillingen om et "special relationship"?

³⁴³ Documents on British Policy Overseas, Series 3, Volume 4, 2006. The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis 1972- 1974. Dok. no. 496. Washington despt 4/2 AMU 3/548/9. Subject: Assesses the impact on the Middle Eastern war on UK/US relations.

³⁴⁴ Documents on British Policy Overseas, Series 3, Volume 4, 2006. The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis 1972- 1974. Dok. no. 496. Washington despt 4/2 AMU 3/548/9. Subject: Assesses the impact on the Middle Eastern war on UK/US relations.

³⁴⁵ Venn, Fiona. 2002. *The Oil Crisis*. s. 130

³⁴⁶ Documents on British Policy Overseas, Series 3, Volume 4, 2006. The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis 1972- 1974. Dok. no. 496. Washington despt 4/2 AMU 3/548/9. Subject: Assesses the impact on the Middle Eastern war on UK/US relations.

³⁴⁷ Danchev, "On specialness", s. 740

I en samtale mellom Kissinger og Lord Cromer, hevdet Kissinger at britenes medlemskap i EF hadde skadet det anglo- amerikanske forholdet.

Kissinger then said out of the blue that his sadness in the case of the British was that the special relationship was collapsing. Our entry into the European Community should have raised Europe to the level of Britain. Instead it had reduced Britain to the level of Europe.³⁴⁸

Geraint Hughes er av en annen oppfatning. I følge han var en viktig grunn til "the deterioration of the special relationship"³⁴⁹, mot slutten av 1973, at amerikanerne hadde brutt et av de grunnleggende premissene for dette forholdet. Med det mener Hughes at Nixons og Kissingers måte å drive utenrikspolitikk på virket ødeleggende på den britiske evnen til å påvirke amerikanerne. I det Nixon og Kissinger tok "policymaking" bort fra det vanelige byråkratiet og State Department, og i egne hender, ødela de samtidig noen av de kanalene som hadde gitt britene sin privilegerte posisjon i Washington. Videre, hevder Hughes, førte dette også til at britene i mindre grad ble informert om hva som foregikk i Washington, noe som kom tydelig til uttrykk under Yom Kippur- krigen.³⁵⁰

Forholdet nådde et lavmål mot slutten av 1973. I 1974 begynte ting imidlertid å snu. Britenes støtte til amerikanernes rolle under energikonferansen i Washington viser blant annet dette. Den endelige oppsvingen i forholdet mellom USA og Vest- Europa kom dog senere samme året, da alle topplederene ble byttet ut. Willy Brandt tapte valget i Tyskland. Pompidou i Frankrike døde av kreft. Heath tapte valget i Storbritannia, og Nixon gikk av i USA. Alle disse utskiftningene ble en frisk pust for det transatlantiske samarbeidet, og den nye administrasjonen i Storbritannia, med Harold Wilson som statsminister, var mer pro- amerikansk og mindre eurosentrisk enn hva Heath- regjeringen hadde vært.³⁵¹ Dermed lå forholdene til rette for en gjenoppbygging av forholdet mellom London og Washington etter at Heath hadde forlatt statsministerposten.

Oppsummering

Energikrisen understrekte mange av forskjellene i Londons og Washingtons politikk. Det kom

³⁴⁸ Documents on British Policy Overseas, Series 3, Volume 4, 2006. The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis 1972- 1974. Dok. no. 412. Washington tel 3674 AMU 3/507/1. Subject: Records Kissinger's complaints over the state of transatlantic relations.

³⁴⁹ Hughes, "Britain, the Transatlantic Alliance, and the Arab- Israeli War of 1973", s. 39

³⁵⁰ Hughes, "Britain, the Transatlantic Alliance, and the Arab- Israeli War of 1973", s. 39

³⁵¹ Jensen, *The Year of Europe. En studie av Nixon- administrasjonens initiativ til å redefinere det transatlantiske forholdet.* s. 100- 108

klart til uttrykk at de hadde vidt forskjellige perspektiver. Der hvor USA så situasjonen i en klar kald krigs- kontekst, og det maktpillet som fulgte med; hadde britene et mer regionalt perspektiv på situasjonen i Midtøsten. I tillegg viste det seg at det britiske medlemskapet i EF la restriksjoner på utformingen av britisk politikk overfor USA. Den viktigste forskjellen mellom London og Washington var dog deres avhengighet av arabisk olje. Denne avhengigheten hadde vært mye av grunnen til den britiske tilnærmingen til araberlandene, og forsøkene på å finne en permanent løsning på konflikten i Midtøsten i årene forut for 1973. Amerikanerne, på den annen side, var ikke i samme grad avhengige av arabisk olje. De hadde dermed ikke samme insentiv til å nærme seg araberlandene. Snarere ble kald krigs- realitetene av større betydning for de. Derfor støttet de Israel, til tross for at dette kostet dem oljeforsyningene fra araberne. Et sterkt Israel betydde, i amerikanske øyne, bedre kontroll med regionen, og derfor en oppdemming av kommunismen i Midtøsten.

"Year of Europe"

"Year of Europe"- initiativet i 1973, og forhandlingene som fulgte, tydeliggjorde uenighetene som oppstod mellom USA og Storbritannia i 1973. I tillegg bidro det til å skape frustrasjon på begge sider av Atlanterhavet, ettersom mistenksomhet overfor den andres hensikter gjorde initiativet til gjenstand for ulike tolkninger. "Year of Europe" har ofte blitt beskrevet som et totalt mislykket initiativ, deriblant av flere av hovedpersonene selv. Ved en nærmere analyse av kildene og nyere forskning knyttet til temaet, viser det seg imidlertid at det kom noen positive ting ut av det amerikanske initiativet, og at den britiske reaksjonen på initiativet ikke var så negativ som Edward Heath beskriver det i sine memoarer.³⁵² Dog var 1973 definitivt et svært turbulent år i det transatlantiske forholdet, med uenigheter på flere fronter. De mer positive trekkene ved "Year of Europe" skulle derfor ikke komme skikkelig til uttrykk før i 1974.

I det følgende vil jeg starte med å gi en kort bakgrunn for "Year of Europe". Her vil jeg i korte trekk beskrive hvordan det oppstod, hva det gikk ut på og hvordan det endte. Deretter vil jeg analysere amerikanernes hensikt med initiativet, og vurdere hvorfor de førte den politikken de gjorde. Videre kommer en analyse av de britiske reaksjonene og den britiske responsen til initiativet. Etter det vil jeg vurdere hvor det fantes muligheter og problemer for samarbeid mellom USA og Storbritannia i forbindelse med "Year of Europe". Dernest trekker jeg inn overordnede temaer i det anglo- amerikanske forholdet under Nixon/ Heath administrasjonene, og vurderer hvordan de kom til uttrykk under "Year of Europe". Til slutt kommer en kort oppsummering av kapitlet.

Bakgrunn for "the Year of Europe"

Forspillet til "Year of Europe"

Etter et begrenset fokus på Europa under Nixon- administrasjonens første periode, skulle 1973 bli året for å bekrefte det nære forholdet mellom USA og Europa.³⁵³ Gjennom den første perioden av Nixons presidentskap var det i stor grad andre deler av verden som fikk Washingtons oppmerksomhet. Kissingers "triangular diplomacy" understreker Washingtons fokus, som i første rekke dreide seg om åpningen til Kina og tettere dialog med Moskva. I tillegg tok Vietnamkrigen mye av administrasjonens oppmerksomhet. Med starten på Nixons

³⁵² Heath, *The Course of My Life. My Autobiography*. s. 492- 493

³⁵³ Lundestad, *The United States and Western Europe since 1945*. s. 163

andre periode i Det Hvite Hus var de viktigste utenrikspolitiske problemene tilsynelatende mindre presserende, derfor var det tid og anledning til å fokusere på forholdet til de allierte.

Allerede en god stund i forveien til det som skulle bli lanseringen av "Year of Europe", ble det antydnet fra Washington at 1973 ville bli et satsnings- år for det transatlantiske forholdet. I en rapport fra FCO's(Foreign and Commonwealth Office) John A. Robinson 1. januar 1973, sa han: "It is clear that the US administrations wants to make something serious of what they call "Europe Year". It will be in our interest to encourage the Americans in this[...]".³⁵⁴ Videre hevdet Robinson at det sansynligvis ikke ville være britene som ville bremse et slikt initiativ, men snarere franskmennene. Det viser seg imidlertid å herske noe forvirring rundt når frasen "Year of Europe" først kom til uttrykk, noe som også kan sees i historiske fremstillinger. Blant annet synes til og med Jensen, som står for det nyeste bidraget til litteraturen knyttet til "Year of Europe", å ha satt datoen feil for når begrepet først ble brukt. Han plasserer begrepets opprinnelse til 16. September 1972, da Kissinger på en pressekonferanse annonserte Nixons planlagte besøk til Europa i 1973.³⁵⁵ En kilde viser at tidfestingen av initiativet også i samtiden var diffust, men at det etter flere forespørsler og utvekslinger av telegrammer mellom London, deres utsendinger i USA, og et medlem av det amerikanske NSC(National Security Council), ble klart at frasen "Year of Europe" først hadde blitt brukt av Det Hvite Hus' talsman Ron Ziegler på en pressekonferanse 11. september 1972. Videre ble temaet noen dager senere elaborert av Henry Kissinger, dog uten at han brukte den eksakte frasen. Allikevel ble Kissinger fra da av ofte assosiert med frasen "Year of Europe".³⁵⁶ Selv om det fra da av tidvis ble snakket om en amerikanske satsning på det transatlantiske forholdet i 1973, var det ikke før Kissingers tale i april 1973 initiativet for alvor gjorde seg gjeldende.

Kissingers tale 23. april 1973 og lanseringen av "Year of Europe"

Kissingers tale ved Waldorf- Astoria i New York 23. april 1973 regnes som lanseringen av

³⁵⁴ Documents on British Policy Overseas, Series 3, Volume 4, 2006. The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis 1972- 1974. Dok. no. 10. Minute: Robinson to J O Wright. MWE 3/304/2. Subject: Considers respons to US Administration's "Europe Year".

³⁵⁵ Jensen, *The Year of Europe. En studie av Nixon- administrasjonens initiativ til å redefinere det transatlantiske forholdet.* s. 18- 19

³⁵⁶ Documents on British Policy Overseas, Series 3, Volume 4, 2006. The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis 1972- 1974. Dok. no. 51. Letter: B L Crowe to Archer. AMU 1/2. Subject: Explains the origins of the "Year of Europe".

"Year of Europe".³⁵⁷ Kissinger startet her med å understreke at det transatlantiske samarbeidet hadde behov for redefinering, ettersom verden hadde forandret seg mye siden andre verdenskrig. Han foreslo derfor opprettelsen av et nytt atlantisk charter, som skulle erstatte det opprinnelige fra 1941.³⁵⁸ Dette nye charteret skulle inkludere Canada og Japan, i tillegg til USA og Vest-Europa. I forbindelse med et endret verdensbilde, hevdet Kissinger at verden nå sto overfor nye utfordringer som burde løses i fellesskap. Han understrekte at Europas og Japans suksessrike gjenoppbyggingsprosess etter andre verdenskrig, hadde gjort de til viktige økonomiske aktører, og at USAs relative tilbakegang hadde gitt samarbeidet nye premisser. Videre gikk han inn på USAs militære rolle, og ønsket "burden sharing" i forbindelse med amerikanske tropper i Europa. Forsvarssituasjonen, hevdet han, hadde endret seg betraktelig fra amerikansk overlegenhet på 1950- og 60-tallet, til likevekt mellom USA og Sovjetunionen i 1970. Også avspenning og økt dialog mellom amerikanerne og russerne var et nytt fenomen, som USAs allierte burde få ta del i. Videre ønsket Kissinger generelt sett tettere dialog om aktuelle kriser og bekymringer for Vesten, deriblant energispørsmålet. Motivene for, og reaksjonene på initiativet kommer jeg nærmere inn på senere.

Forhandlinger og konklusjonen på "Year of Europe"-initiativet

I etterkant av "Year of Europe"-initiativet, var det flere runder med dialog før partene kom til enighet. I første omgang tok det flere måneder før EF-landene gav noe samlet svar. Dette drøydde såpass lenge at Nixons besøk til Europa i 1973 ikke ble noe av. Videre skapte Yom Kippur-krigen og den påfølgende energikrisen ytterligere friksjon i det transatlantiske forholdet. Dermed drøydde det helt til 19. juni 1974 før erklæringen om atlantiske relasjoner ble godkjent av det nordatlantiske råd i Ottawa.³⁵⁹ Dokumentet var, tross i at det var konsensusorientert, fortsatt hovedsakelig basert på amerikanske ideer. I første rekke ble de amerikanske forsvarsforpliktelsene overfor Europa bekreftet, i tillegg til at amerikanerne fikk igjennom en økt grad av europeiske økonomiske bidrag i forhold til de amerikanske styrkene. Videre ble det enighet rundt at europeerne skulle konsultere USA før de tok viktige økonomiske avgjørelser på områder som hadde betydning for Washington. Europeerne fikk også igjennom noen av sine ønsker. For første gang anerkjente USA at det europeiske atomarsenalet kunne spille en rolle i forhold til å avskrekke russerne. Dessuten medførte dette at

³⁵⁷ Documents on British Policy Overseas, Series 3, Volume 4, 2006. The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis 1972- 1974. Dok. no. 70. Washington tel 1361 AMU 3/507/1. Subject: Transmitts text of Kissinger's speech to Associated Press annual luncheon: "1973 is the Year of Europe".

³⁵⁸ Jensen, *The Year of Europe. En studie av Nixon-administrasjonens initiativ til å redefinere det transatlantiske forholdet.* s. 14- 15

³⁵⁹ Lundestad, *The United States and Western Europe since 1945.* s. 182- 184

amerikanerne var villige til å bidra med viktig atom- informasjon til franskmennene i form av "negative guidance". Det ville i hovedsak si at franske forskere kunne presentere for amerikanske vitenskapsmenn hva de holdt på med, så skulle amerikanerne si om de var på rett spor eller ei.³⁶⁰ Dermed fikk "Year of Europe"- initiativet et konkret utfall. Den nye atlantiske erklæringen inneholdt viktige momenter både for europeerne og amerikanerne. Dog ble ikke initiativet den oppsvingen i det transatlantiske forholdet Kissinger og Nixon hadde håpet på, og spesielt ikke i 1973.

Det amerikanske initiativet

Hensikten med "Year of Europe"- initiativet

Etter å ha hovedsaklig fokusert på andre områder i perioden fra Nixon ble president, ville amerikanerne nå, som Lundestad påpeker, bekrefte sitt vennskap til Europa.³⁶¹ Dette illustrerte Nixon selv under en pressekonferanse i januar 1973, hvor han omtalte 1973 som et satsningsår for det transatlantiske forholdet. Han sa at: "We have been to the People's Republic of China. We have been to the Soviet Union. We have been paying attention to the problems of Europe, but now those problems will be put to the front burner."³⁶² Dette var grunntanken bak "Year of Europe"- initiativet. Det var imidlertid flere, mer detaljerte, motiver bak initiativet. Disse kan oppsummeres som politiske prioriteringer, økonomiske betraktninger og sikkerhetspolitiske hensyn.³⁶³

1973 var et år med store endringer i Europa. Utvidelsen av EF og dermed den britiske, danske og irske ingangen i Fellesskapet, førte til at amerikanerne følte behov for å avklare sitt forhold tydeligere til Fellesskapet. Utvidelsen fra 6 til 9 medlemsland gav EF en sterkere politisk dimensjon, i tillegg til den klare økonomiske integrasjonen som hadde vært siden opprettelsen. EF hadde som mål å bli til en Union innen 1980, noe som ville bety ytterligere politisk integrasjon. Til tross for at USA historisk sett var for europeisk integrasjon, et poeng Kissinger understreket i sin tale at de fortsatt var,³⁶⁴ var ikke dette helt uproblematisk. Richard C. Thornton har hevdet at et av formålene med "Year of Europe" var å senke hastigheten på

³⁶⁰ Lundestad, *The United States and Western Europe since 1945*. s. 182- 184

³⁶¹ Lundestad, *The United States and Western Europe since 1945*. s. 163

³⁶² Nixon sitert i, Jensen, *The Year of Europe. En studie av Nixon- administrasjonens initiativ til å redefinere det transatlantiske forholdet*. s. 22

³⁶³ Jensen, *The Year of Europe. En studie av Nixon- administrasjonens initiativ til å redefinere det transatlantiske forholdet*. s. 21- 32

³⁶⁴ Documents on British Policy Overseas, Series 3, Volume 4, 2006. The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis 1972- 1974. Dok. no. 70. Washington tel 1361 AMU 3/507/1. Subject: Transmitts text of Kissinger's speech to Associated Press annual luncheon: "1973 is the Year of Europe".

den europeiske integrasjonen. Eller i alle fall ikke bistå den, ettersom et forent Europa på sikt kunne bli en rival på den globale scenen.³⁶⁵ Videre foretrakk ikke Nixon- administrasjonen et overnasjonalt Europa, til forskjell fra tidligere administrasjoner. "Year of Europe"- initiativt kan derfor sees som et forsøk på å styrke den bilaterale dialogen med de europeiske landene, for på den måten å avklare det transatlantiske forholdet. Dette er imidlertid en problematisk påstand, ettersom det var diffust hvem "Year of Europe"- talen var myntet på, og i hvilket forum det transatlantiske forholdet skulle bli diskutert. I alle fall var den politiske dimensjonen ved initiativet klar; USA så behov for en redefinering av sitt politiske forhold til Europa.

På det økonomiske plan hadde "Year of Europe"- initiativet også flere formål. Den økonomiske relative amerikanske tilbakegangen førte til at Nixon- administrasjonen så et behov for å redefinere sitt økonomiske forhold til Europa. I 1950 hadde USA sittet med omtrent halvparten av verdens valutareserver. Dette hadde frem til 1970 minsket til 15, 7 prosent. I tillegg hadde USA i 1971, for første gang siden 1893, gått med underskudd på både handelsbalansen og betalingsbalansen.³⁶⁶ Disse nye realitetene understreket verdensbildet i 1973; det var ikke lengere to økonomiske sentre, men Japan og spesielt EF hadde også blitt potensielle utfordrere til USAs økonomiske posisjon. President Nixon sa under et møte med Heath 1. februar 1973, at når det gjaldt de amerikanske militære forpliktelsene i utlandet, var det en utgiftspost som forverret den amerikanske handelsbalansen. Han advarte videre at "[...] so far as the United States was concerned, the domestic economy must come first." Deretter utdypet Nixon situasjonen:

He [Nixon] was worried, however, about the trade deficit. Japan was the chief culprit here; but Canada was also to blame and so was Europe - to an increasing extent. He did not expect the British to fight the commercial battle for them in Europe. Nevertheless, the British Government must realise that protectionist and isolationist sentiment in the United States was growing.³⁶⁷

"Year of Europe"- initiativet kan dermed sees som et amerikansk forsøk på å få de allierte til å ta større del i forsvarsutgiftene, i tillegg til å unngå for hard økonomisk konkurranse. Nixon

³⁶⁵ Jensen, *The Year of Europe. En studie av Nixon- administrasjonens initiativ til å redefinere det transatlantiske forholdet.* s. 23

³⁶⁶ Jensen, *The Year of Europe. En studie av Nixon- administrasjonens initiativ til å redefinere det transatlantiske forholdet.* s. 27

³⁶⁷ Documents on British Policy Overseas, Series 3, Volume 4, 2006. The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis 1972- 1974. Dok. no. 19. Record of discussion Heath/Nixon AMU 3/548/8. Subject: US/European commercial and monetary relations.

understrekte de proteksjonistiske tendensene i USA, som kunne komme sterkere til uttrykk hvis konkurransen, fra blant annet EF, ble for hard. Han advarte Heath, under deres møte, med at den amerikanske jordbrukslobbyen var svært mektig, og at den fortsatt kunne kontrollere senatet. Kissinger understreket også i sin tale 23. april 1973, at spesielt EFs tollbarrierer på jordbruksprodukter bekymret amerikanerne, ettersom dette forhindret amerikanske produkter å være konkurransedyktige i Europa.³⁶⁸ Jensen utdyper videre at ikke bare ønsket Nixon- administrasjonen å bryte ned tollbarrierene på europeisk side, men den ønsket også å "[...] bremse drivet mot økonomisk proteksjonisme på begge sider av atlantern."³⁶⁹

Nixon gjorde det klart under sitt møte med Heath i januar 1973, hvordan de sikkerhetspolitiske omstendighetene hadde endret seg fra 50- og 60- tallet. Han påpekte at USA ikke lenger var den dominante militærmakten, og at Sovjetunionen nå hadde like mye atomvåpen som USA. Videre utdypet han at både Sovjetunionen og Kina var diktaturer, og dermed vanskelig å forutse, ettersom deres beslutninger ikke var avhengige av folkelig støtte, slik de vestlige demokratienes avgjørelser var. Han sa deretter at isolasjonistiske tendenser var synlige på begge sider av atlanteren, og at en mentalitet om "peace at any price" var i ferd med å bre seg. Endelig understreket han at dette var en veldig "[...] dangerous combination of circumstances if, in condition of nuclear parity, the enemy was prepared to take a degree of risk."³⁷⁰ En slik analyse var bakgrunnen for de amerikanske sikkerhetspolitiske motivene med "Year of Europe", noe Kissinger understreket i sin "Year of Europe"- tale.³⁷¹ Amerikanerne ønsket derfor, i følge Jensen, "å omstille det atlantiske samarbeidet i forhold til den nye situasjonen."³⁷² Dette innebar, hevdet Kissinger, å videreutvikle doktrinen "fleksibel response" slik at den ble effektiv, og i den forbindelse også oppfattet som effektiv av fienden. Videre påpekte han at europeerne gradvis måtte bære en større del av de europeiske forsvaret

³⁶⁸ Documents on British Policy Overseas, Series 3, Volume 4, 2006. The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis 1972- 1974. Dok. no. 70. Washington tel 1361 AMU 3/507/1. Subject: Transmitts text of Kissinger's speech to Associated Press annual luncheon: "1973 is the Year of Europe".

³⁶⁹ Jensen, *The Year of Europe. En studie av Nixon- administrasjonens initiativ til å redefinere det transatlantiske forholdet.* s. 29

³⁷⁰ Documents on British Policy Overseas, Series 3, Volume 4, 2006. The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis 1972- 1974. Dok. no. 20. Record of discution Heath/Nixon AMU 3/548/8. Subject: East- West relations.

³⁷¹ Documents on British Policy Overseas, Series 3, Volume 4, 2006. The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis 1972- 1974. Dok. no. 70. Washington tel 1361 AMU 3/507/1. Subject: Transmitts text of Kissinger's speech to Associated Press annual luncheon: "1973 is the Year of Europe".

³⁷² Jensen, *The Year of Europe. En studie av Nixon- administrasjonens initiativ til å redefinere det transatlantiske forholdet.* s. 30

selv.³⁷³ Det var, i følge Jensen, ikke lenger slik at europeerne kunne gjemme seg bak den amerikanske atomparaplyen. Nå som det var blitt likevekt i atomkapabiliteten mellom øst og vest var det ikke lenger sikkert at amerikanerne ville risikere å svare med atomvåpen mot et konvensjonelt russisk angrep på Europa.

Britisk reaksjon på "Year of Europe"

Britenes reaksjon

I følge Kissinger kom det 24. april et svar på hans tale fra det britiske Foreign Office. Det ble antydnet at Kissingers tale var "[...] clearly an important speech, with a constructive intent," men at Storbritannia hadde behov for å "[...] study [it] closely with our European allies."³⁷⁴ Kissinger tolket denne responsen til at britene ville følge EFs, og dermed fransk, ledelse i denne saken. I samme stil kom utenriksminister Douglas- Home med en kommentar til Kissingers initiativ 27. april:

The central theme of Dr. Kissinger's speech, and of recent statements by the American secretary of state, is the need for continued trust and cooperation between the new and expanded Europe and the United States of America. The horizons of this cooperation must, he argues, be extended to include Japan and Canada. I agree with him. For although this adds to the complexity of negotiation nothing less is adequate to secure prosperity in a climate of security.³⁷⁵

Kissinger kommenterer i sine memoarer om Douglas- Homes uttalelse, at til tross for at den hadde en vennlig tone, var den unnvikende i forhold til å ta et standpunkt til det amerikanske initiativet. Dette fikk han videre bekreftet under et besøk i London 10. mai. Britenes vennlighet og eleganse, hevdet han, kunne ikke skjule det faktum at de ville unngå å forplikte seg. I Kissingers egne ord: "Whitehall could not have been more understanding or more noncommittal."³⁷⁶ Dette understreker igjen britenes reservasjoner mot å innta en posisjon utenfor rammene av EF.

I motsetning til Douglas- Homes kommentarer, var Heath nådeløs i sin beskrivelse av Kissingers "Year of Europe"- initiativ. Han skriver følgende i sine memoarer: "For Henry Kissinger to announce a Year of Europe without consulting any of us was rather like my

³⁷³ Documents on British Policy Overseas, Series 3, Volume 4, 2006. The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis 1972- 1974. Dok. no. 70. Washington tel 1361 AMU 3/507/1. Subject: Transmitts text of Kissinger's speech to Associated Press annual luncheon: "1973 is the Year of Europe".

³⁷⁴ Kissinger, *Years of Upheaval*. s. 154

³⁷⁵ Kissinger, *Years of Upheaval*. s. 154

³⁷⁶ Kissinger, *Years of Upheaval*. s. 162

standing between the lions in Trafalgar Square and announcing that we were embarking on a year to save America!"³⁷⁷ Videre forklarer Heath at det var Kissingers mangel på følsomhet overfor Europa, og dermed manglende innsikt i europeiske anliggender, som førte til dette feilslåtte initiativet. Heaths biograf John Campbell illustrerer Heaths oppfatning av "Year of Europe" med hans egne ord:

"[Kissinger] created the Year of Europe, which of course never came about, without any discussions with us... or with anybody else. He just declared he was going to have a Year of Europe. I said to him, "Now you've done this, we must have a year of the United States. Who are you to propose that there should be a Year of Europe? You're not even part of Europe."³⁷⁸

Campbell kommenterer videre Heaths reaksjon overfor "Year of Europe". I 1973 var britenes mål å bygge et sterkt europeisk fellesskap, ikke dets forhold til USA. Videre hevder Campbell, at Watergate skandalen gjorde sitt til at europeiske ledere ikke ønsket å bli assosiert med Nixon, og at dette også skadet "Year of Europe"- initiativet.³⁷⁹ Heaths og Douglas- Homes retorikk illustrerer, etter min mening, Heaths eurosentrisme og Douglas- Homes mer atlantiske orientering. Det er imidlertid viktig å understreke at Heaths utsagn kom flere år i etterkant, mens Douglas- Homes kom som et samtidig svar på Kissingers initiativ.

Britisk tolkning og interesser i forbindelse med "Year of Europe"

Til tross for Heaths skarpe uttalelser, var, som nevnt, de offisielle britiske uttalelsene i etterkant av Kissingers tale hovedsakelig mer positive. Jensen synes å være av den oppfatning at britene i all hovedsak var positivt innstilt til "Year of Europe"- initiativet, og at det først og fremst var hensynet til Paris som bremsset den britiske reaksjonen.³⁸⁰ Han forfekter dette synet primært på bakgrunn av offisielle uttalelser fra utenriksminister Douglas- Home og FCO, rett i etterkant av initiativet. Offentlige uttalelser kan etter min mening være problematiske kilder, ettersom de ikke alltid reflekterer et lands virkelige reaksjoner. De kan være både vennligsinnede og høflige, uten å reelt ta stilling til de viktige spørsmål. Kissingers nevnte kommentar til den britiske reaksjonen illustrerer dette: "Whitehall could not have been more understanding or more noncommittal."³⁸¹ Dermed er det et behov for å dykke dypere i

³⁷⁷ Heath, *The Course of My Life. My Autobiography*. s. 493

³⁷⁸ Heath sitert i, Campbell, *Edward Heath. A biography*. s. 344- 345

³⁷⁹ Campbell, *Edward Heath. A biography*. s. 344- 346

³⁸⁰ Jensen, *The Year of Europe. En studie av Nixon- administrasjonens initiativ til å redefinere det transatlantiske forholdet*. s. 45- 46

³⁸¹ Kissinger, *Years of Upheaval*. s. 162

kildematerialet, og se på uoffisielle britiske reaksjoner på Kissingers initiativ.

Lederen for FCOs North Atlantic Department Hugh Overton, redegjorde for de britiske interessene i forbindelse med "Year of Europe" 27. april 1973, bare 4 dager etter Kissingers tale.³⁸² Først vurderte han de positive faktorene. I første rekke var det positivt at USA ønsket samarbeid med Europa, snarere enn konfrontasjon. For det andre var bekreftelsen på amerikansk forsvar av Europa et punkt britene så seg tjent med. For det tredje, hevdet Overton, var den fornyede støtten til europeisk integrasjon noe positivt. Etter å ha listet opp de positive elementene i Kissingers tale, gikk Overton over til de mer problematiske temaene.

I første rekke var det uklart hva slags nytt "charter" for samarbeid i Vesten amerikanerne så for seg. Overton spekulerte i at det kunne ventes en generell deklarasjon av prinsipper utarbeidet av USA, Vest-Europa, Canada og Japan, som ble undertegnet under Nixons prosjekterte besøk til Europa høsten 1973. Dog var det uklart hvordan en slikt "charter" skulle få praktisk betydning, og hvordan kunne det bli tatt i bruk. Videre var Kissingers sammenknytting av forsvar, pengepolitikk og handel et problematisk tema. Overton gav en kort beskrivelse av dette i det nevnte dokument, og utdypet videre temaet i en "minute" til Assistant Under-Secretary of State Charles D. Wiggins 21. mai. Overtons tolkning av Kissingers tale var klar:

The political "link" established in Kissinger's speech between trade, money and defence, and underlying his suggestion for a new Charter and for an overall political mechanism of some sort, is clearly the most important single element in the speech from the European point of view. Unless carefully handled, it threatens to embitter US/European relations at a critical and formative stage in the dialogue.³⁸³

Denne linken mellom forsvar, monetære spørsmål og handel, var definitivt ikke i europeisk interesse, hevdet Overton. Den ville utvilsomt svekke den europeiske forhandlingsposisjonen ettersom det amerikanske forsvarsengasjementet i Europa var av så stor viktighet for europeerne, at amerikanerne kunne bruke dette som pressmiddel for å få igjennom sin synspunkter i forbindelse med de andre temaene.

³⁸² Documents on British Policy Overseas, Series 3, Volume 4, 2006. The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis 1972- 1974. Dok. no. 77. Minute by Overton AMU #/507/1. Subject: Summarizes FCO's position on Kissinger's speech.

³⁸³ Documents on British Policy Overseas, Series 3, Volume 4, 2006. The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis 1972- 1974. Dok. no. 97. Exchange of minutes: Overton/Wiggins. AMU 3/507/1. Subject: Examines significance of Kissinger's emphasis on "linkage" between trade, money and defence.

Videre fremhevet Overton at det euro- amerikanske forholdet hadde bedret seg betraktelig i tiden før Kissingers tale. Han utdypet at presset knyttet til forsvar og MFBR (Mutual Balanced Force Reductions) hadde roet seg, samt at det hadde virket som om Washington hadde fått bedre forståelse for europeiske posisjoner og vanskeligheter. Overton understreket også at amerikanerne hadde inntatt en mer pragmatisk holdning til handelsforhandlingene med Europa. Kissinger tale, hevdet han, "[...] threatens to reverse all this." Han mente "Year of Europe"- initiativet "raises the political stakes", ettersom Nixons prestisje nå var satt på spill i forhold til å komme frem til en politisk løsning, i tillegg til at det var blitt knyttet forventning til initiativet i den amerikanske opinionen. Med Overtons posisjoner lagt til grunn, virker det for meg som om britene aller helst ville vært foruten "Year of Europe"- initiativet. Selv om det hadde noen positive elementer, var den anglo- amerikanske dialogen ved inngangen til 1973 allerede forholdsvis bra. Initiativet truet med å ødelegge dette, og bidra til økt press på forholdet mellom USA og Europa.

Problemer og muligheter for samarbeid

Kissingers retorikk

Kissingers retorikk i hans "Year of Europe"- tale i april 1973 falt i dårlig smak hos europeerne. Han uttalte blant annet: "Diplomacy is the subject of frequent consultations but is essentially being conducted by traditional nation- states. The United States has global interests and responsibilities. Our European allies has regional interests."³⁸⁴ Dermed hevdet Kissinger, i følge Hanhimäki, at USA var det eneste vestlige landet som hadde legitime interesser utenfor sitt eget området. Dette provoserte europeerne kraftig, og skadet det amerikanske initiativet. Kissinger kommenterer selv i sine memoarer at han bare understrekte realitetene. Etter andre verdenskrig hadde europeerne gradvis trukket seg tilbake fra sine kolonier, og hadde tydelig vist at de ikke ville spille en like aktiv rolle internasjonalt. Han innrømmer imidlertid at hans kommentar kom på et dårlig tidspunkt, da dette tydeligvis var et følsomt tema for europeerne.³⁸⁵

Senere, i november samme år, oppsummerte Kissinger hva som egentlig var formålet med "Year of Europe"- initiativet.

³⁸⁴ Kissinger sitert i, Hanhimäki, *The Flawed Architect. Henry Kissinger and American Foreign Policy*. s. 276; Kissinger, *Years of Upheaval*. s. 153

³⁸⁵ Kissinger, *Years of Upheaval*. s. 161

[...] what we wanted was something like the Shanghai Communiqué. Has anybody read the Shanghai Communiqué? It is not one of the great documents of history... all we have asked the Europeans is, twenty years after the end of the war, when conditions have changed, when every country in the western world is trying to gain domestic support in relations with its adversaries, it is time to give some emotional content to relations between friends. All we have wanted from them is some declaration done in some decent way that could create some American and European emotional commitments, to the proposition that the non- Communist countries have some common tasks they can perform together. A month after the document would have been signed no one would have known what was in it. And that would have made no difference whatsoever.³⁸⁶

Kissingers egen oppsummering peker i retning av at det var europeerne som hadde vært vanskelige og satt en stopper for et ellers uskyldig amerikansk initiativ. Dette kan imidlertid vanskelig forsvares i lys av hans opprinnelige tale i april. Som nevnt hadde Kissingers tale et innhold og en retorikk som fornærmet europeerne. Initiativet ble ikke oppfattet like uskyldig som Kissinger senere fremstilte det. Snarere bidro det til å forarge de europeiske lederne, noe som i hovedsak skyldtes, som Heath understreket, Kissingers manglende følsomhet overfor den europeiske mentaliteten.³⁸⁷ Dermed kan det synes som om Kissinger i dette tilfellet forsøker å nedtone sine feil, eller glorifisere sin egen politikk.

Konsultasjon forut for lanseringen av "Year of Europe"

Videre har noen historikere støttet Heaths påstand om manglende konsultasjon i forkant av Kissingers tale april 1973.³⁸⁸ Heath hevdet britene ikke fikk noe slags forvarsel på Kissingers initiativ, noe som forarget Heath. Kissinger kommenterte imidlertid at han gav Cabinet Secretary Sir Bruce Trend et utkast til talen han skulle holde i New York 19. april 1973, noe kildematerialet bekrefter.³⁸⁹ Dessuten skal Trend, i følge Kissinger, ha virket mottakelig ovenfor initiativet og talen. Dermed var det vanskelig å forutse den bitre mottakelsen talen fikk blant europeerne.³⁹⁰ Det går frem av kildematerialet at frasen "Year of Europe" går helt tilbake til 11. september 1972, og at britene var vel klar over at 1973 skulle bli et amerikansk

³⁸⁶ Hanhimäki, *The Flawed Architect. Henry Kissinger and American Foreign Policy*. s. 348- 349

³⁸⁷ Heath, *The Course of My Life. My Autobiography*. s. 492

³⁸⁸ Jensen, *The Year of Europe. En studie av Nixon- administrasjonens initiativ til å redefinere det transatlantiske forholdet*. s. 44; Jensen legger til grunn Wilfrid L. Kohls forskningsrapport "The Nixon-Kissinger Foreign Policy System and U.S- European Relations: Patterns of Policy Making".

³⁸⁹ Documents on British Policy Overseas, Series 3, Volume 4, 2006. The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis 1972- 1974. Dok. no. 69. Record of meeting: Trend/Kissinger. CAB 164/1233. Subject: Discussion of US/European relations.

³⁹⁰ Kissinger, *Years of Upheaval*. s. 151

satsnings- år for transatlantiske forhold.³⁹¹ Som nevnt står dette i kontrast til hva Heath hevder i sine memoarer. Her vektlegger han at mangelen på konsultasjon forut for initiativet gjorde det hele enda bitrere.³⁹² Kildematerialet viser imidlertid at dette ikke kunne ha kommet som noe sjokk for han, og at han etter all sansynlighet visste om Kissingers kommende budskap.

Franskmennenes rolle og posisjon

I følge Kissinger ville britene følge franskmennenes ledelse i forbindelse med "Year of Europe"- initiativet. FCO bekrefter i en kilde datert 18. juni 1973, at det sannsynligvis ville være franskemennene som kom til å bremse initiativet, ettersom de hadde den mest negative holdningen av de europeiske landene overfor initiativet.³⁹³ Dermed ville britene og de andre vest- europeiske landene automatisk følge det franske tempoet. Kissinger illustrerer videre situasjonen i sine memoarer: "Thus Paris wound up as the key to unlock the the Year of Europe and on May 17 I had my first meeting with the master locksmith [...] Michel Jobert [...]"³⁹⁴. Kissinger fremstiller videre Jobert som den som saboterte "Year of Europe"- initiativet. Han skildrer denne "master locksmith" som en som arbeidet med "demonic skill" for å hindre det amerikanske initiativet. Kissingers metaforer på Jobert understreker det problematiske forholdet mellom de to.

Watergate skandalen

Utenriksminister Douglas- Home uttalte på et regjeringssmøte 2. oktober 1973, at han var bekymret for den amerikanske administrasjonen. Nærmere bestemt var moralen svært lav, noe han tilskrev dramaet rundt Watergate- skandalen. Det var også på dette tidspunktet visepresident Spiro Agnew, uavhengig av Watergate, stod for tiltale for korrupsjon, og som måtte gå ikke lenge etter. Oppstyret rundt Watergate førte, i følge Douglas- Home, til at ingen i administrasjonen maktet å ta "a grip on things". Det var imidlertid et unntak, nemlig Henry Kissinger. Når det kom til forhandlingene om redefineringen av det transatlantiske forholdet, sa Douglas- Home: "[...] some progress were being made on the definition of the relationship

³⁹¹ Documents on British Policy Overseas, Series 3, Volume 4, 2006. The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis 1972- 1974. Dok. no. 10. Minute: Robinson to J O Wright. MWE 3/304/2. Subject: Considers respons to US Administration's "Europe Year"; Documents on British Policy Overseas, Series 3, Volume 4, 2006. The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis 1972- 1974. Dok. no. 51. Letter: B L Crowe to Archer. AMU 1/2. Subject: Explains the origins of the "Year of Europe".

³⁹² Heath, *The Course of My Life. My Autobiography*. s. 493

³⁹³ Documents on British Policy Overseas, Series 3, Volume 4, 2006. The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis 1972- 1974. Dok. no. 130. Minute: Douglas- Home to Heath. MWE 3/304/1. Subject: Covers paper on US/European relations.

³⁹⁴ Kissinger, *Years of Upheaval*. s. 163

between Europe and the United States, after a slow start and some misunderstandings."³⁹⁵ EF-landene hadde 10- 11. september utarbeidet et felles svar til Kissingers "Year of Europe"-initiativ. Kissinger hadde, i følge Douglas- Home, vist noe irritasjon over at svaret skulle komme gjennom EF, men sagt at han nå forstod grunnen til det.³⁹⁶ Denne grunnen, er det nærliggende å tro, hadde å gjøre med Watergate- skandalen, samt fransk motvillighet til øket amerikansk innflytelse i Europa. Dette støtter Kissingers argument i hans memoarer, om at europeerne jobbet langsomt for å forhindre et president- besøk mot slutten av 1973, fordi de ikke ønsket å bli assosiert med den skandalerammede presidenten.³⁹⁷ Faktisk hevder Kissinger at Watergate var den viktigste faktoren til at europeerne dissosierte seg fra USA og "Year of Europe"- initiativet. Om problemene knyttet til "Year of Europe" sier han: "There were other important obstacles, [...] but the single most corrosive factor was Watergate."³⁹⁸

Hvem var "Year of Europe" myntet på, og i hvilket forum skulle forhandlingene foregå?
Et problem med "Year of Europe"- initiativet var spørsmålet om hvem det var myntet på, samt hvilket forum som skulle benyttes for forhandlingene. Dette kom ikke klart frem av Kissingers tale, og forble diffust. Blant EF- landene var Irland utenfor NATO. Blant NATO-landene var, foruten USA og Canada, Norge, Portugal, Island, Hellas og Tyrkia utenfor EF. Japan var ikke medlem av noen av organisasjonene, dog var landet medlem av OECD. Dermed var det problematisk å finne et forum som kunne favne både sikkerhets-, penge- og handelsspørsmål, og som inkluderte alle de viktige landene.³⁹⁹ Jensen redegjør for fem aktuelle strategier sett fra det amerikanske ståstedet.⁴⁰⁰ Det første alternativet var å styrke kvartett- konsultasjonene. Dette innebar å styrke bilateral og multilateral dialog mellom USA og de viktigste Europeiske landene, Storbritannia, Frankrike og Vest- Tyskland. Den andre mulige tilnærmingen var å ha regulære toppmøter mellom USA og de vest- europeiske landene. Jensen nevner at dette kunne skje på flere måter. Toppmøter kunne arrangeres mellom EF, USA og Canada; eller de kunne arrangeres mellom NATO og de nøytrale. En tredje mulighet var å etablere et nytt politisk konsultasjonsforum for brede diskusjoner knyttet

³⁹⁵ Cabinet papers, series three(CAB 128 and 129), part. 7, The Heath Government. CM (73) 42, Oversea Affairs. United States and Europe. 021073

³⁹⁶ Cabinet papers, series three(CAB 128 and 129), part. 7, The Heath Government. CM (73) 42, Oversea Affairs. United States and Europe. 021073

³⁹⁷ Kissinger, *Years of Upheaval*. s. 193- 194

³⁹⁸ Kissinger, *Years of Upheaval*. s. 193

³⁹⁹ Jensen, *The Year of Europe. En studie av Nixon- administrasjonens initiativ til å redefinere det transatlantiske forholdet*. s. 32- 33

⁴⁰⁰ Jensen, *The Year of Europe. En studie av Nixon- administrasjonens initiativ til å redefinere det transatlantiske forholdet*. s. 32- 35

til temaer som til da var blitt diskutert i separate institusjoner. Det fjerde alternativet innebar å opprette en ny økonomisk institusjon, men beholde de eksisterende institusjoner. Femte potensielle løsning var å generelt sett styrke bilaterale relasjoner mellom de større statene, for på den måten å bedre samarbeidet. Flere av tilnærmingene ble, i følge Jensen, benyttet av Nixon- administrasjonen. Og det var ingen klar strategi for hvordan forhandlingene ville arte seg idet "Year of Europe" ble lansert i april 1973.

Dette virket forvirrende for europeerne, og gjorde hele initiativet diffust. Britene var dog åpne for flere mulige tilnærminger, noe Douglas- Home redegjorde for i en "minute" til Heath i juni. Han så for seg flere mulige utfall. Blant dem var en deklarasjon i forbindelse med forsvar, og en i forbindelse med økonomiske spørsmål. Det virker videre som om britene var åpne for flere løsninger, så lenge det var i samsvar med Frankrikes og Vest- Tysklands posisjoner. Det kom nemlig frem at det var dialog med disse som var britenes førsteprioritet.⁴⁰¹

Yom- Kippur krigen og den påfølgende energikrisens innvirkning på "Year of Europe"-diplomatiet

Arbeidet med å redefinere det transatlantiske forholdet var, i følge Jensen, ikke fullt ut sammenfallende med det forverrede forholdet mellom Vest- Europa og USA under Yom- Kippur krigen, selv om noen historikere hevdet det.⁴⁰² Jensen peker på tre temaer som tradisjonelt blir sett som årsaker til øket friksjon mellom USA og Europa under Midtøsten krisen. Disse er de amerikanske forsyningene til Israel, den amerikanske beredskaps- økningen, og arabernes oljeembargo og produksjonskutt. I tillegg fremhever Jensen det amerikanske presset på London for å fremme en resolusjon i FN. Disse var alle faktorer som skapte spenning mellom Vest- Europa og USA under Yom- Kippur krigen. Men i følge Jensen fikk de allikevel ikke så stor innvirkning på diplomatiet knyttet til utarbeidingen av en ny atlantisk deklarasjon.

Dog fikk den påfølgende energikrisen større innvirkning på "Year of Europe"- diplomatiet. I første rekke blir Kissingers "Pilgrims Speech" 12. desember 1973, omtalt av Jensen som en

⁴⁰¹ Documents on British Policy Overseas, Series 3, Volume 4, 2006. The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis 1972- 1974. Dok. no. 130. Minute: Douglas- Home to Heath. MWE 3/304/1. Subject: Covers paper on US/European relations.

⁴⁰² Jensen, *The Year of Europe. En studie av Nixon- administrasjonens initiativ til å redefinere det transatlantiske forholdet.* s. 58- 59, 70

relansering av "Year of Europe".⁴⁰³ I denne talen gjenntok Kissinger sitt budskap fra den opprinnelige "Year of Europe"- talen 23. april. Han understreket behovet for en redefinering av det transatlantiske forholdet. Videre foreslo Kissinger opprettelsen av en "Energy Action Group", noe jeg kommer grundigere inn på i kapitlet om energikrisen. EAG var i hovedsak myntet på de samme landene som "Year of Europe"- initiativet, og kan derfor sees på som et ledd i dette. Kissinger kommenterer "Pilgrims"- talen i sine memoarer: "In the Pilgrims Speech I sought to meet previous European complaints. I offered a carte blanche for closer consultation. I specifically affirmed Europe's global responsibilities, formally burying the canard that we sought to confine Europe to a regional role."⁴⁰⁴ Dermed fosøkte Kissinger å begrave stridsøksen og de sure minene som hadde oppstått i kjølvannet av Kissingers opprinnelige tale i april.

Den britiske reaksjonen på "the Pilgrims Speech" var hovedsakelig positiv. Douglas- Home kommenterte den som et "[...] positive, timely and statesmanlike initiative[...]"⁴⁰⁵ Britene klarte dog ikke, i følge Hamilton, å overbevise franskmennene om å gi et positivt svar til Kissingers tale. Allikevel kommer det klart til uttrykk at britene på dette tidspunktet hadde større sympati for Kissingers initiativ, enn hva hadde vært tilfelle i april. Det skal også nevnes at Kissingers retorikk i dette tilfellet var mer følsom for den europeiske mentaliteten, som kan sees av hans vektlegging av at Europa hadde en global rolle.

Dernest, i februar 1974, var det duket for energikonferanse i Washington. Dette var en slags kulminasjon av Kissingers "Pilgrims"- tale. Tross i fransk motstand, ble konferansen på mange måter en suksess, og britene var av de fremste støttespillerene til Washington for å få i stand konsumentsamarbeid i forhold til energi. Dermed hadde det anglo- amerikanske forholdet bedret seg betraktelig etter den vanskelige perioden i kjølvannet av Kissingers "Year of Europe"- tale og krigen i Midtøsten. Det kan synes som om vanskelighetene i 1973 understreket behovet for samarbeid mellom USA og Vest- Europa.

⁴⁰³ Jensen, *The Year of Europe. En studie av Nixon- administrasjonens initiativ til å redefinere det transatlantiske forholdet.* s. 88; Documents on British Policy Overseas, Series 3, Volume 4, 2006. The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis 1972- 1974. Dok. no. 457. Tel 1534 to UKREP Brussels SMG 12/304/3. Subject: Summarises Kissinger's proposals for an Energy Action Group (AEG).

⁴⁰⁴ Kissinger, *Years of Upheaval.* s. 726

⁴⁰⁵ Douglas- Home sitert i, Hamilton, "Introduction", s. 38; Documents on British Policy Overseas, Series 3, Volume 4, 2006. The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis 1972- 1974. Dok. no. 458. Tel 1525 to UKREP Brussels SMG 12/304/3. Subject: States initial British reactions to Kissinger's proposals in No 457.

Regjeringsskifter i Storbritannia, Frankrike og Vest- Tyskland og erklæringen om atlantiske relasjoner.

Endelig førte regjeringsskiftene i Storbritannia, Frankrike og Vest- Tyskland våren 1974 til en mer pro- amerikansk politikk fra europeisk side. Kissinger uttalte i et møte med den nye britiske statsminister Wilson og hans utenriksminister James Callaghan 28. mars 1974: "[...] the attitude here has greatly improved with the new government."⁴⁰⁶ Hanhimäki kommenterer videre at regjeringsskiftene bidro til at Kissinger omsider klarte å få igjennom den Atlantiske Erklæringen i juni samme året. Da hadde både Brandt, Heath og Pompidou blitt erstattet, og det var seks uker til Nixon gikk av. Erklæring kom innenfor rammen av NATO, og Det nordatlantiske rådet godkjente og offentliggjorde den under alliansens 25- års jubileum i Ottawa 19. juni 1974.⁴⁰⁷ Dokumentet ble ikke, i Kissingers egne ord, den "far reaching embodiment of shared purpose we had in mind when initiating Year of Europe."⁴⁰⁸ Allikevel, hevder Hanhimäki, signaliserte erklæringen slutten på usikkerheten som lenge hadde rådet i det transatlantiske forholdet, og bekreftet behovet for å forbedre det euro- amerikanske samarbeidet innenfor politikk og økonomi.⁴⁰⁹

Overordnede temaer i forholdet mellom USA og Storbritannia og hvordan de kom til uttrykk under "Year of Europe"

Nixons motvillighet til europeisk overnasjonalitet, Heaths eurosentrisme, og "the adversary relationship"

Lundestad fremhever at Nixon og Kissinger, i motsetning til tidligere administrasjoner, var imot europeisk overnasjonalisme.⁴¹⁰ Dette representerte, i følge Lundestad, en type ambivalens overfor europeisk integrasjon. Selv om Nixon- administrasjonen i prinsippet var for europeisk integrasjon og britisk medlemskap i EF, var den også skeptisk til konsekvensene av europeisk integrasjon. Spesielt i forhold til dialogen med de europeiske landene. Kissinger uttrykte at Washington ønsket dialog med deres tradisjonelle venner, noe som indikerer at han var imot at dialogen med europeerne skulle gå gjennom EF.⁴¹¹ Videre uttalte Nixon at før EF var organiserte nok til å snakke med en stemme, ønsket han heller dialog med de enkelte statslederne. "[...] we have to work with the heads of Government in the various countries

⁴⁰⁶ Kissinger sitert i, Hanhimäki, *The Flawed Architect. Henry Kissinger and American Foreign Policy.* s. 351

⁴⁰⁷ Jensen, *Year of Europe. En studie av Nixon- administrasjonens initiativ til å redefinere det transatlantiske forholdet.* s. 111

⁴⁰⁸ Kissinger sitert i, Hanhimäki, *The Flawed Architect. Henry Kissinger and American Foreign Policy.* s. 351

⁴⁰⁹ Hanhimäki, *The Flawed Architect. Henry Kissinger and American Foreign Policy.* s. 351

⁴¹⁰ Lundestad, *The United States and Western Europe since 1945.* s. 176- 177

⁴¹¹ Lundestad, *The United States and Western Europe since 1945.* s. 177

and not that jackass in the European Commission in Brussels."⁴¹² Lundestad kommenterer at Nixon her trolig snakket om Kommisjonenens president Sicco Mansholt. I tillegg til at Washington var bekymret for dialogen med de europeiske landene, var amerikanerne også følsomme i forhold til sin relative tilbakegang. Hvorfor skulle de støtte europeisk integrasjon, når europeerne potensielt var en økonomisk rival? Dessuten var ikke alltid EFs økonomiske interesser sammenfallende med USAs, noe som kom tydelig frem i blant annet jordbrukspolitikken.⁴¹³ Dermed lå økte bekymringer i Washington knyttet til europeisk integrasjon, til grunn for det amerikanske "Year of Europe"-initiativet om å avklare det transatlantiske forholdet.

Videre er det viktig å påpeke at britene, som tradisjonelt hadde prioritert forholdet med Washington fremfor solidaritet med kontinentet, i denne perioden stokket om på sine prioriteringene. Ikke bare neddempet Heath "the special relationship", men han fikk omsider britene inn i EF med sine pro-europeiske holdninger. Dette undergravde premisene for det nære forholdet til Washington. Allikevel betydde ikke dette at Nixon og Kissinger var imot britisk medlemskap i EF, men de ønsket å bevare et direkte nært forhold innenfor rammene av EF. At britene til tider uttalte seg gjennom EF var derfor mindre populært. Kissinger uttrykte sin frustrasjon:

For the entire postwar period, Britain had prided itself on a "special relationship" based on a preferential position in Washington. But every communication to London would automatically be distributed to the Nine, the relationship was hardly "special" any longer. Europe had responded to the Year of Europe initiative with a procedure in which those who talked with us were not empowered to negotiate while those who could have negotiated with us no longer had the authority to talk.⁴¹⁴

Faktisk gikk Kissinger så langt som å snakke om et "adversary relationship" mellom USA og Europa i forbindelse med "Year of Europe". I et møte med den britiske ambassadøren Lord Cromer 24. november 1973, uttalte Kissinger at han syntes det var trist at "[...] the special relationship was collapsing [...]. It was tragic that what had been conceived by the US as a

⁴¹² Nixon sitert i, Lundestad, *The United States and Western Europe since 1945*. s. 177

⁴¹³ Lundestad, *The United States and Western Europe since 1945*. s. 177- 185

⁴¹⁴ Kissinger, *Years of Upheaval*. s. 189

cooperative gesture should have led to the establishment of an adversary relationship."⁴¹⁵

Dermed var det tydelig at den anglo- amerikanske dialogen hadde blitt betydelig svekket i 1973, og at forholdet mellom London og Washington nådde et lavmål mot slutten av året. Der hvor det kan argumenteres for at Heaths term "natural relationship" indikerte større distanse mellom London og Washington enn hva "special relationship" gjorde; er det liten tvil om at Kissingers term "adversary relationship" representerte en enda kjøligere tone.

Øst- vest dimensjonen

Til tross for anglo- amerikansk uenighet under krigen i Midtøsten, var britene fortsatt helt avhengige NATO og alliansen med USA. Derfor var det aldri aktuelt å distansere seg markert fra Washington. Selv om Heaths politiske og økonomiske prioriteringer dreide mot Europa, var britene fortsatt helt avhengige av amerikanerne forsvarsmessig. Faktisk var britene bekymret for den økende graden av détente som var kommet med SALT. De fryktet amerikanske styrkereduksjoner i Europa, samt økende isolasjonisme i USA. Nixon rapporterte, i et møte med Heath, at en holdning om "peace at any price" var i ferd med å bre seg i Vesten.⁴¹⁶ Dette kunne ha skumle implikasjoner for Europa, i tilfellet Sovjetunionen skulle vise seg mer aggressive. Med andre ord var britene fortsatt helt avhengige av å sikre den amerikanske sikkerhetsgarantien. Dette var, i følge Jensen, mye av grunnen til at europeerne deltok i forhandlingen rundt "Year of Europe", og at initiativet til slutt endte i en erklæring.⁴¹⁷

Oppsummering

I tillegg til å forårsake økte spenninger i det transatlantiske samarbeidet, understreket "Year of Europe"- initiativet de forskjellige politiske prioriteringene på de to sidene av Atlanterhavet. Britenes inngang i EF i 1973 og deres sterke orientering mot Europa, gjorde det tydelig at forholdet til USA ikke lenger var førsteprioritet. Nixon- administrasjonens nyfunnede fokus på samarbeid med de allierte kom derfor på et dårlig tidspunkt. Til tross for at den amerikanske politikken la større press på det transatlantiske forholdet, og tidvis førte til økte spenninger, var den dog ikke helt mislykket, et punkt Jensen fremhever. Etter hans vurdering "[...]synes det imidlertid å være en overdrivelse å hevde at Europaåret simpelthen slo

⁴¹⁵ Documents on British Policy Overseas, Series 3, Volume 4, 2006. The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis 1972- 1974. Dok. no. 412. Washington tel 3674 AMU 3/507/1. Subject: Records Kissinger's complaints over the state of transatlantic relations.

⁴¹⁶ Documents on British Policy Overseas, Series 3, Volume 4, 2006. The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis 1972- 1974. Dok. no. 20. Record of discussion Heath/Nixon AMU 3/548/8. Subject: East-West relations.

⁴¹⁷ Jensen, *The Year of Europe. En studie av Nixon- administrasjonens initiativ til å redefinere det transatlantiske forholdet.* s. 78- 79

feil[...]”, slik Kissinger konkluderte.⁴¹⁸ Også Hanhimäki hevder at Erklæringen om atlantiske relasjoner fra 1974 ble konstruktiv for det transatlantiske samarbeidet, og at den markerte en slutt på usikkerheten i det transatlantiske forholdet.⁴¹⁹ Likevel kan "Year of Europe" sies å ha vært et mislykket initiativ for det året det var ment, nemlig 1973. Selv om "Year of Europe" ikke representerte noe vellykket fremstøt i 1973, ble det dog delvis realisert i 1974.

⁴¹⁸ Jensen, *The Year of Europe. En studie av Nixon- administrasjonens initiativ til å redefinere det transatlantiske forholdet.* s. 123

⁴¹⁹ Hanhimäki, *The Flawed Architect. Henry Kissinger and American Foreign Policy.* s. 351

Konklusjon

Det anglo- amerikanske forholdet hadde gradvis kjølnet utover 1960- tallet. "The special relationship", som hadde karakterisert forholdet under administrasjonene Kennedy/Macmillan, hadde under Wilson fått tilnavnet "the close relationship".⁴²⁰ Dette "close relationship" skapte problemer for den britiske Europa- politikken. Den franske presidenten Charles de Gaulle hadde nemlig lagt ned to vetoer mot britisk medlemskap i EF på 1960- tallet, på bakgrunn av at britene ble ansett som amerikanernes trojanske hest på kontinentet.⁴²¹ Edward Heath hadde derfor et vanskelig utgangspunkt da han tok over som statsminister i 1970, og det kunne virke som om London måtte velge side mellom USA og Europa. Heath hadde gjennom 60- tallet vært sentral i forhandlingene knyttet til britisk medlemskap i EF, og var overbevist om at et slikt medlemskap ville bidra til å løse flere av landets økonomiske problemer. Som konsekvens nedtonet han forholdet til Washington ytterligere, for dermed å avkrefte myten om britene som en trojansk hest. Videre kalte han det anglo- amerikanske forholdet for "the natural relationship".

Problemer og svar

To problemstillinger har dannet utgangspunktet for denne studien. Jeg har undersøkt hvilken av historiografiens tre fortolkninger av forholdet, slik Danchev fremstiller dem, som best beskriver forholdet mellom USA og Storbritannia under Nixon/Heath. Videre har jeg analysert hva som var årsakene til det avdempede forholdet mellom London og Washington i denne perioden. I forbindelse med den første problemstillingen, synes det tydelig at funksjonalismen best betegner det anglo- amerikanske forholdet under Nixon/Heath. Hva gjelder årsakene til det avdempede forholdet, bunner det i forskjellige utenrikspolitiske interesser i Washington og London. Disse konklusjonene har, i forskjellige sammenhenger, kommet til uttrykk i de enkelte kapitlene under kategorien gjennomgående temaer. Blant disse har *øst- vest dimensjonen*, *"triangular diplomacy"*, *Heaths orientering mot Europa*, og *Nixons og Kissingers diplomatiske metoder*, vært viktige. Jeg vil videre trekke noen overordnede linjer innenfor disse temaene, for å illustrere hvordan min påstander gjør seg gjeldende.

⁴²⁰ Baylis, *Anglo- American relations since 1939. The enduring alliance.* s. 146

⁴²¹ Jensen, *The Year of Europe. En studie av Nixon- administrasjonens initiativ til å redefinere det transatlantiske forholdet.* s. 130

Øst- vest dimensjonen og "triangular diplomacy"

Kald krigs- betraktningen var under Nixon av svært stor viktighet i Washington. I London var utvilsomt dette også viktig, men britene var ikke i samme grad fokusert på den globale drakampen mellom USA og Sovjetunionen, som amerikanerne selv. Dette førte tidvis til at USA tolket internasjonale kriser annerledes enn Storbritannia. Blant annet kom det til uttrykk under krigen mellom India og Pakistan. Her sympatiserte Washington med det vest-pakistanske regimet, som forårsaket krisen ved å undertrykke militært den østlige delen av landet. Storbritannia, på den andre siden, sympatiserte med bengalerne i Øst- Pakistan, og i forlengelsen også med India, som led under den påfølgende flyktningkrisen. Bakgrunnen for Washingtons posisjon var at det vest- pakistanske regimet var støttet av Kina, og USA ønsket bedre kontakt med Peking. Dette førte til at USA gikk imot verdensopinionen, og skapte uenighet mellom seg selv og Storbritannia. Jeg mener dette eksemplet understreker min tese om at noe av grunnen til et kjøligere forhold mellom USA og Storbritannia i denne perioden, bunnet i at Washington prioriterte sine kald krigs- interesser fremfor hensynet til de allierte. I dette tilfellet var åpningen til Kina av langt større viktighet for amerikanerne enn krigen mellom India og Pakistan. Videre underbygger det den funksjonalistiske tolkningen av forholdet. Nemlig at når interessene ikke var sammenfallende, kjølnet forholdet mellom USA og Storbritannia.

Det var særlig logikken bak tanken om "triangular diplomacy" som førte til den amerikanske politikken overfor krisen i Sør- Asia. Nixons og Kissingers utenrikspolitiske strategi var i seg selv noe som skapte vanskeligheter for det anglo- amerikanske forholdet. Logikken bak "triangular diplomacy" var å se verden ut i fra Washingtons forhold til Kina og Sovjetunionen, og gjennom det styrke sin egen posisjon overfor Moskva. Dette stormaktsspillet ble, som nevnt, en av grunnpillarene for Nixons utenrikspolitikk. I følge Hanhimäki fikk disse betraktningene til tider for stor tyngde i Washingtons vurderinger. Etter hans syn var dette var noe som, i forbindelse med krigen mellom India og Pakistan, førte til "[...] a false reading of South Asian realities [...]".⁴²² Som nevnt mener jeg Hanhimäki går for langt i å kalle Washingtons politikk for feilslått, ettersom Nixons Kina- politikk ble en utenrikspolitisk suksess.

I forbindelse med Yom Kippur krigen og den påfølgende energikrisen, skulle det også vise

⁴²² Hanhimäki, *The Flawed Architect. Henry Kissinger and American Foreign Policy*. s. 155

seg at Nixon- administrasjonen hadde et annet perspektiv enn britene. Amerikanerne støttet Israel mot Egypt og Syria, blant annet ved å transportere enorme mengder materiell til israelerne. Den amerikanske politikken bunnet i et kald krigs- resonnement om at et sterkt Israel ville være den beste tilnærmingen for å demme opp mot kommunismen i regionen. Det bør imidlertid nevnes at den amerikanske jødiske lobbyen la press på Washington for å støtte Israel, og at den amerikanske Israel- politikken dermed var utsatt for innenrikspolitisk press. Britene hadde en annen tilnærming til konflikten, og holdt seg nøytrale. De europeiske landene var særlig bekymret for sine oljeforsyninger fra de arabiske landene i Midtøsten, og førte derfor en mer distansert politikk. Den ulike politikken på de to sidene av Atlanterhavet skapte friksjon mellom London og Washington. Amerikanerne kritiserte de europeiske landene for å ikke ta sin del av arbeidet i en konflikt som tydelig var et nedslagsfelt for den kalde krigen. Britene, på den andre siden, mente Washington viste manglende følsomhet for den europeiske avhengigheten av olje. Oljeforsyningene fra Midtøsten var så viktige, mente London, at britene var nødt til å føre en mer balansert politikk overfor krigen. Eksemplet fra Yom Kippur- krigen illustrerer, etter mitt syn, den manglende gjensidige forståelsen for deres respektive posisjoner og interesser.

Heaths orientering mot Europa

Det var imidlertid ikke bare Washingtons politikk som skapte distanse mellom USA og Storbritannia under Nixon/Heath. Heaths orientering mot Europa, og ønske om å bli akseptert som en "europeisk makt", var årsak til at London til tider distanserte seg fra Washington. Et tydelig eksempel på dette finner vi under Yom Kippur- krigen. Under denne krigen søkte London å finne felles posisjoner med de andre europeiske landene, og formulere dem gjennom EF. Altså gikk britene til en viss grad over til å føre dialog med USA gjennom EF, snarere enn via de tradisjonelle bilaterale kanalene. Det skal riktignok nevnes at det fortsatt fantes jevnlig bilateral kontakt mellom Washington og London. Allikevel markerte britenes dialog gjennom EF et skille i det anglo- amerikanske forholdet, ettersom det antydte at det nå var viktigere å finne felles posisjoner med de europeiske landene, enn med Washington. Altså økte Heaths søken mot Europa distansen mellom USA og Storbritannia, og det var igjen de ulike politiske prioriteringene som var årsaken til dette.

Videre hadde britene i større grad felles interesser med de andre europeiske landene innenfor flere av temaene, enn de hadde med USA. Dette kommer blant annet til uttrykk i forbindelsen med krigen mellom India og Pakistan. Robert Jackson peker på ulike typer interesser i

forbindelse med krisen i Sør- Asia, og hevder at Storbritannia sammen med de andre europeiske statene kan kategoriseres som "oceanic". Dette innebærer en interesse for stabilitet i regionen, for å sikre sitt handelssamarbeid. USA, på den andre siden, kategoriserer han som "continental". Noe som innebærer at de i tillegg til handelsinteresser, også i større grad var opptatt av de geopolitiske realitetene.⁴²³ Jacksons karakteristik er svært interessant fordi den belyser at britene i denne konflikten har mer sammenfallende interesser med de europeiske landene enn med USA. Videre kan termene "oceanic" og "continental" overføres til de andre temaene. Det kan synes som om Storbritannia innenfor mange av temaene primært var opptatt av stabilitet og handel. Dette kommer særlig til uttrykk i forbindelse med Yom Kippur- krigen og oljespørsmålet knyttet til den. Videre kan USA, i forbindelse med Vietnamkrigen, krigen mellom India og Pakistan, åpningen til Kina og Yom Kippur- krigen, bli sett på som "continental". At britenes interesser i mange av tilfellene kan beskrives som "oceanic", mens de amerikanske beskrives som "continental", underbygger etter mitt syn beskrivelsen av det anglo- amerikanske forholdet i perioden som funksjonalistisk. Altså var det interesseorientert.

Jacksons karakteristik er, som nevnt, interessant. Det faller imidlertid utenfor denne studiens rammer å foreta en dypdeanalyse av temaene presentert her ved hjelp av termene "oceanic" og "continental". Dette kan dog tjene til et forslag for videre forskning innenfor temaet.

Nixons og Kissingers diplomatiske metoder

Nixon og Kissinger var langt utover det vanlige opptatt av hemmelighet i forbindelse med sine utenrikspolitiske initiativer. Deres metoder førte til at State Department ble skjøvet til side, og at tradisjonelle byråkratiske informasjonskanaler ble svekket. I kraft av sin posisjon som National Security Adviser, fikk Kissinger fra 1969 og utover gradvis større innflytelse på presidenten enn hva Secretary of State Rogers hadde. I tillegg ble hemmeligholdet rundt Nixon og Kissingers utenrikspolitiske initiativer noe som førte til dårlig utveksling av informasjon mellom London og Washington, ettersom ambassadene var underlagt et mer eller mindre tilsidesatt State Department. Det bør imidlertid nevnes at i USA var lekkasjer reglen snarere enn unntaket, og at i forbindelse med mange av Nixons initiativer ville lekkasjer trolig være helt ødeleggende, gitt den amerikanske pressen og opinionen. Informasjonsutveksling hadde dog vært et av de viktigste elementene ved "the special relationship". Den britiske ambassadøren i Washington, Lord Cromer, beskrev i 1973 Kissingers diplomatiske metoder.

⁴²³ Jackson, "The Great Powers and the Indian Sub- Continent", s. 37

Han hevdet at de blant annet førte til "enforced ignorance" blant amerikanske diplomater, ettersom de ofte ikke ble informert om Nixon- administrasjonens politikk i forhold til deres ansvarsområder.⁴²⁴

Svekkelsen av de tradisjonelle diplomatiske kanalene økte derfor distansen mellom London og Washington, ettersom den tradisjonelle informasjonsutvekslingen ble redusert. Her blir aktørorienterte forklaringer tydelig. Nixon og Kissingers hemmelighold av informasjon er helt opplagt blant deres personlige innvirkninger på amerikansk utenrikspolitikk. Deres manglende vilje til å dele informasjon med britene bunnset i deres interesse om å holde ting hemmelig. Dermed kan også dette sees som interesser, og derfor tolkes som et uttrykk for funksjonalismen. Videre kom hemmeligholdet til uttrykk i flere sammenhenger. Dog var det særlig vedrørende åpningen til Kina dette ble påfallende. London hadde, i likhet med Washington, også et ønske om å bedre forholdet til Peking. Samarbeid knyttet til dette ble imidlertid umulig ettersom Washington ikke informerte London om sin politikk overfor Kina.

Avslutningsvis er det interessant å trekke frem en samtidig britisk politisk kommentators analyse av de Nixon- administrasjonens utenrikspolitiske interesser. David Watt uttalte tidlig i 1973:

American foreign policy today rests upon a tripod whose legs are: (a) an attempt to freeze the *status quo* vis-a-vis the Soviet Union; (b) an attempt to define American national interests much more narrowly and to save cash by cutting out commitments which are not strictly relevant to those interests, as redefined; and (c) an attempt to protect American economic interests from being disrupted by the new economic power of Japan and Europe.⁴²⁵

Watts analyse av Nixons målsetninger ser Europa som en potensiell økonomisk rival, snarere enn samarbeidspartener. Selv om denne analysen ikke nødvendigvis er dekkende for alle aspekter av det anglo- amerikanske forholdet, var det tydelig en samtidig oppfatning at Europa ikke lenger hadde førsteprioritet i Washington. Dette satt i sammenheng med britenes inngang i EF i 1973, samt Heaths arbeid for å gjøre London "mer europeisk", understreker

⁴²⁴ Documents on British Policy Overseas, Series 3, Volume 4, 2006. The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis 1972- 1974. Dok. no. 496. Washington despt 4/2 AMU 3/548/9. Subject: Assesses the impact on the Middle Eastern war on UK/US relations.

⁴²⁵ National Archives(NARA), Record Group 59, Box 2649, Pol 7 UK, 2, 11, 73. Less rosy views on Prime Minister Heath's Washington visit. 150273; Dette er en avisartikkel skrevet av den britiske politiske kommentatoren David Watt i avisen Financial Times. Den amerikanske ambassadøren i London, Annenberg, beskrev Watt som en "outstanding" politisk kommentator i en kommentar til artikkelen.

mitt argument om at London og Washington under Nixon/Heath hadde forskjellige utenrikspolitiske prioriteringer og interesser. Videre er det et uttrykk for funksjonalismen. Dette var hovedårsaken til det avmålte forholdet mellom de to.

Bibliografi

Kilder

Trykte kilder

Foreign Relations of the United States, 1969- 1976, vol. 5, United Nations 1969- 1976.
United States Government Printing Office.

Foreign Relations of the United States, 1969- 1976, Vol. 6, Vietnam, January 1969- July 1970. United States Government Printing Office.

Foreign Relations of the United States, 1969- 1976, Vol. 11, South Asia Crisis 1971. United States Government Printing Office.

Foreign Relations of the United States, 1969- 1976, Vol. 17, China 1969- 1972. United States Government Printing Office.

Hamilton, Keith & Salmon, Patrick (red.) Documents on British Policy Overseas, Series 3, Volume 4, 2006. The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis 1972- 1974. Oxon: Routledge. 2006.

Tale av Richard M. Nixon i, Merrill, Karen R. 2007. *The Oil Crisis of 1973- 1974. A Brief History With Documents.* Bedford/St. Martins

Arkivmateriale

National Archives, College Park, Maryland

National Archives(NARA), Record Group 59, Box 2647

National Archives(NARA), Record Group 59, Box 2649

National Archives(NARA), Record Group 59, Box 2650

National Archives(NARA), Record Group 59, Box 2651

National Archives(NARA), Record Group 59, Box 2652

National Archives(NARA), Record Group 59, Box 2653

National Archives(NARA), Record Group 59, Box 2657

National Archives(NARA), Record Group 59, Box 2658

Mikrofilm

Cabinet papers, series three(CAB 128 and 129), part. 7, The Heath Government.

Litteratur

Bartlett, C. J. 1992. *"The Special Relationship". A Political History of Anglo- American Relations since 1945.* Longman Group UK Limited.

Baylis, John. 1984. *Anglo- American Defence Relations. 1939- 1984.* The Macmillan Press LTD.

Baylis, John. 1997. *Anglo- American relations since 1939. The enduring alliance.* Manchester University Press.

Campbell, John. 1993. *Edward Heath. A biography.* Jonathan Cape.

Carrington, Peter Alexander Rupert. 1988. *Reflect on Things Past. The Memoirs of Lord Carrington.* William Collins Sons & Co. Ltd.

Dallek, Robert. 2007. *Nixon and Kissinger. Partners in Power.* The Penguin Group.

Danchev, Alex. "On specialness", i *International Affairs*, Vol. 72, No. 4, *The Americas: European Security*, (Okt. 1996) , s. 737- 750

Douglas- Home, Alexander Frederick. 1976. *The Way the Wind Blows.* William Collins Sons & Co. Ltd.

Garrison, Jean A. 2005. *Making China Policy. From Nixon to G. W. Bush.* Lynne Rienner Publishers.

Goldstein, Judith og Keohane, Robert O. 1993. "Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework" i Judith Goldstein(red.) og Robert O Keohane(red.) *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions and Political Change*. Cornell University Press.

Grimen, Harald. 2007. *Samfunnsvitenskapelige tenkemåter*. Universitetsforlaget.

Hamilton, K. A. "A "Week that Changed the World": Britain and Nixon's China Visit of 21-28 February 1972", i *Diplomacy and Statecraft* 15: 117- 135, 2004. Taylor and Francis.

Hamilton, Keith. 2006. "Introduction", i Documents on British Policy Overseas, Series 3, Volume 4, 2006. The Year of Europe: America, Europe and the Energy Crisis 1972- 1974. Routledge.

Hanhimäki, Jussi. 2004. *The Flawed Architect. Henri Kissinger and American Foreign Policy*. Oxford University Press.

Heath, Edward. 1998. *The Course of My Life. My Autobiography*. Hodder an Stoughton

Herring, George C. 1979. *America's Longest War. The United States and Vietnam 1950- 1975*. John Wiley and sons.

Hess, Gary R. 2009. *Vietnam: Explaining America's Lost War*. Blackwell Publishing.

Hughes, Geraint. "Britain, the Transatlantic Alliance, and the Arab- Israeli War of 1973", i *Journal of Cold War Studies*, Vol. 10, No. 2, Spring 3008, s. 3- 40

Ikenberry, G. John. 1993. "Creating Yesterday's New World Order", i Judith Goldstein(red.) og Robert O Keohane(red.) *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions and Political Change*. Cornell University Press.

Jackson, Robert. "The Great Powers and the Indian Sub- Continent", i *International Affairs*, vol. 49, No. 1, s. 35- 50. 1973. Blackwell Publishing on behalf of Royal Institute of International Affairs.

Jackson, Robert. 1975. *South Asian Crisis. India- Pakistan- Bangla Desh*. Chatto & Windus Ltd.

Jain, J. P, 1977. *China in World Politics. A Study of Sino- British Relations 1949- 1975*. Martin Robertson & Co Ltd.

Jensen, Tor Gunnar Løvstad. 2008. *The Year of Europe. En studie av Nixon-administrasjonens initiativ til å redefinere det transatlantiske forholdet*. Masteroppgave i Historie. Institutt for Arkeologi, konservering og historie. Universitet i Oslo. Høst 2008.

Kissinger, Henry A. 1979. *The White House Years*. Weidenfeld and Nicolson and Michael Joseph.

Kissinger, Henry A. 1982. *Years of Upheaval*. Weidenfield and Nicolson and Michael Joseph.

Kissinger, Henry A. 1994. *Diplomacy*. Simon and Schuster.

Kissinger, Henry A. 2000. *Years of Renewal*. Simon & Schuster.

Lee, Stephen J. 1996. *Aspects of British Political History 1914- 1995*. Routledge

Lundestad, Geir. 2004. *Øst, Vest, Nord, Sør. Hovedlinjer i internasjonal politikk etter 1945*. Universitetsforlaget.

Lundestad, Geir. 2003. *The United States and Western Europe since 1945*. Oxford University Press.

Marsh, Steve & Baylis, John. "The Anglo- American "Special Relationship": The Lazarus of International Relations", i *Diplomacy and Statecraft*, 17: 173- 211, 2006. Taylor and Francis Group.

Merril, Karen R. 2007. *The Oil Crisis of 1973- 1974. A Brief History with Documents*. Bedford/St. Martins

Musson, Janice. "Britain and the Recognition of Bangladesh in 1972", i *Diplomacy and Statecraft*, 19: 125- 144. 2008. Routledge.

Nicholas, H. G. 1975. *The United States and Britain*. The University of Chicago Press.

Nixon, Richard. 1978. *The Memoirs of Richard Nixon*. Sidgwick and Jackson Limited.

Palmowski, Jan. 2004. *A Dictionary of Contemporary World History*. Oxford University Press.

Schulzinger, Robert D. 1989. *Henry Kissinger. Doctor of Diplomacy*. Columbia University Press.

Shlaim, Avi. 2000. *The Iron Wall. Israel and the Arab World*. Penguin Books.

Venn, Fiona. 2002. *The Oil Crisis*. Pearson Education Limited.

Wilson, Harold. 1971. *The Labour Government 1964- 1970. A personal record*. Weidenfeld and Nicholson and Michael Joseph.

Zimmermann, Hubert. "Who Paid for America's War?", i A. W. Daum, L. C. Gardner, W. Mausbach(red) *America, the Vietnam War, and the World. Comparative and International Perspectives*. Cambridge University Press. 2003.

Østerud, Øyvind. 2003. *Statsvitenskap. Innføring i politisk analyse*. Universitetsforlaget.