

Fred eller egeninteresser?

Storbritannia og Midtøstenkonflikten 1967-1970

Andreas Hanedalen



Masteroppgave i historie

Institutt for arkeologi, konservering og historie

Høst 2013

© Forfatter

År 2013

Tittel: Fred eller egeninteresser? Storbritannia og Midtøstenkonflikten 1967-1970

Forfatter: Andreas Hanedalen

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

II

Forord

Denne masteroppgaven har vært en innholdsrik berg og dalbane. Arbeidet med oppgaven har til tider vært krevende og frustrerende, men også spennende og lærerikt. Det er mange mennesker som har bidratt til at jeg har klart å dra denne oppgaven i land. Alle disse menneskene fortjener en stor takk, men det er ikke mulig å takke alle her. Det er likevel enkelte som fortjener en ekstra takk. Uten min veileder Hilde Henriksen Waage ville arbeidet med denne oppgaven vært betydelig mer problematisk enn det ble. Takk for gode råd, spark i baken og konkrete tips til hvordan jeg skulle arbeide for å få å komme i mål.

Takk til min Ida. Takk for alt du har gjort for at jeg skulle kunne jobbe med denne oppgaven. Takk for at du har støttet meg, laget middag til meg og vasket opp etter meg når det har vært mye å gjøre med oppgaven.

Til slutt vil jeg også takke studentene i Hilde sitt master seminar. Takk for gode tilbakemeldinger, tips og motivasjon for å fortsette med oppgaven.

Oslo november 2013

Andreas Hanedalen

Innholdsfortegnelse

| | |
|--|-----|
| Forord | III |
| Kap 1: Innledning..... | 1 |
| Bakgrunn | 2 |
| Teori | 4 |
| Kilder og litteratur | 5 |
| Kilder..... | 6 |
| Litteratur..... | 6 |
| Kap 2: Storbritannias rolle i Midtøsten, 1916-1958..... | 9 |
| Balfourerklæringen..... | 9 |
| Storbritannia blir mandatmakt..... | 11 |
| Livet som mandatmakt | 13 |
| Storbritannia trekkes seg ut, FNs delingsforlag og krig..... | 17 |
| Hvorfor var Midtøsten viktig for Storbritannia? | 20 |
| Storbritannia i Midtøsten i perioden 1949-1956 | 21 |
| Suezkrisen | 24 |
| Storbritannias forandrede rolle i Midtøsten | 25 |
| Kap 3: Storbritannias forsøk på å hindre ny krig | 27 |
| Veien mot en ny krig..... | 28 |
| Egyptiske styrker inn i Sinai – UNEF ut av Egypt | 30 |
| Tiranstredet stenges..... | 31 |
| Arabiske allianser | 32 |
| Storbritannias forsøk på å hindre krig | 33 |
| Storbritannias interesser i Midtøsten..... | 33 |
| Hvorfor ville Storbritannia hindre en ny krig?..... | 34 |
| Storbritannias valg..... | 36 |
| Firemaktssamtaler og FN | 36 |
| Prinsippklæring om fri ferdsel i Tiranstredet | 39 |
| Rødehavsregattaen | 42 |
| En plan som ikke lot seg gjennomføre | 46 |
| Kap 4: En midlertidig fjær i hatten..... | 49 |
| Krigens konsekvens for britiske interesser..... | 49 |
| ”The Big Lie” | 49 |

| | |
|--|-------------------------------------|
| Olje-boikott og Suez..... | 51 |
| Britene tilbake til passivitetspolitikk..... | 53 |
| Britene planlegger sin endelige tilbaketrekning..... | 55 |
| FNs kamp for en resolusjon | 56 |
| Lord Caradons triumf | 60 |
| Veien mot en resolusjon..... | 61 |
| En fjær i hatten | 65 |
| Kap 5: Utmattelseskrigen – den britiske regjeringens motvillighet til å bidra..... | 67 |
| Gjennomføringen av resolusjon 242 | 68 |
| Utmattelseskrigen..... | 70 |
| Britenes behov for en varig avtale..... | 71 |
| Storbritannias hovedinteresser | 71 |
| Stormaktene forsøker å finne en løsning..... | 73 |
| Firemaktssamtaler | 74 |
| Tomaktsamtaler..... | 75 |
| Mangel på fremgang..... | 76 |
| Kritikk av Storbritannias passivitet..... | 77 |
| Krigen avsluttes..... | 79 |
| Kap. 6: Konklusjon | 81 |
| Britenes forsøk på å hindre krig | 81 |
| Storbritannia utformer resolusjon 242..... | 82 |
| Britisk passivitet..... | 83 |
| Storbritannias forandrede politikk..... | 84 |
| Selvinnsikt i manglende makt | 84 |
| En fullstendig militær tilbaketrekning fra Midtøsten..... | 84 |
| Britenes behov for å verne om egne interesser | 85 |
| Aktører og interesser | 85 |
| Vedlegg | 87 |
| Sikkerhetsrådets resolusjon 242 | 87 |
| Bibliografi | Error! Bookmark not defined. |
| Primærkilder..... | 89 |
| Litteratur..... | 90 |

Kap 1: Innledning

I 1967 var Storbritannia en gammel stormakt i full forvitring. Storbritannia hadde lenge spilt, eller forsøkt å spille, rollen som den viktigste stormakten i Midtøsten, men deres rolle var dalende. Mindre enn femti år tidligere hadde britene, i kraft av sin rolle som mandatmakt, koloniherre og stormakt, hatt kontrollen i områdene som i dag tilsvarer Irak, Jordan, Egypt og Israel.¹ Storbritannia hadde på alle måter vært en stormakt i regionen. I 1967 satt britene igjen uten noen kolonier eller mandatområder. Som en stolt gammel stormakt var disse endringene vanskelig å takle. Britene hadde mistet mye av den innflytelsen de en gang hadde. Samtidig var britene fortsatt avhengig av Midtøsten. Transporten gjennom Suezkanalen og tilgangen på olje fra de arabiske landene var fremdeles viktig for den tidligere stormakten.² Midtøsten spilte derfor fremdeles en sentral rolle i britisk politikk.

Etter en lenger periode uten full krig mellom Israel og de omliggende arabiske landene økte faren for krig igjen i mai 1967. Denne gangen var det konflikten mellom Egypt og Israel som truet med å blusse opp igjen. Over ti år tidligere, i 1957, og som en reaksjon på Suezkrisen, hadde den britiske regjeringen vedtatt at den skulle forholde seg passiv til konflikten i Midtøsten.³ Dette gjorde regjeringen fordi den mente at det var den beste måten å verne om britiske interesser på.⁴ Denne politiske linjen ble opprettholdt frem til 1967. På tross av dette valget britene i mai 1967 igjen å forsøke spille en aktiv rolle i Midtøsten. Britene ville aktivt gå inn å arbeide for å hindre en eskalering av konflikten. De håpet med dette å hindre utbruddet av en ny krig.

Britenes forsøk på å hindre krig mislyktes. 5. juni 1967 brøt Seksdagerskrigen ut. Etter krigen vedtok den britiske regjeringen igjen å forholde seg så passiv som mulig til konflikten i

¹ Marlowe, John, *A history of modern Egypt and anglo-egyptian relations*, (Hamden: Archon books, 1965), s. 251; Dodge, Toby, *Inventing Iraq: The Failure of Nation Building and a History Denied*, (London: Hurst and Company, 2003), s. 10; Miller, Rory, *Britain, Palestine and empire: The mandate years*, (Farnham: Ashgate Publishing, 2010), s. 54; Robins, Philip, *A history of Jordan*, (New York: Cambridge University Press, 2004), s. 7; Butenschøn, Nils A., *Midtøsten: Imperiefall, statsutvikling, kriger*, (Oslo: Universitetsforlaget, 2008), s. 84-85.

² Waage, Hilde Henriksen, *Norge – Israels beste venn*, (Oslo: Universitetsforlaget, 1996), s. 237.

³ Med Midtøstenkonflikten mener jeg konflikten mellom Israel, palestinerne og de omkringliggende arabiske statene.

⁴ The National Archives (TNA), Foreign and Commonwealth Office (FCO) 17/37, *British Policy before 5. June 1967*, 7. august 1967; TNA, Prime Ministers Office (PREM) 13/1617, "British policy towards the Arab/Israel dispute, Mr. Steward to Mr. Hadow, 29.mars 1966.

Midtøsten.⁵ Mangel på fremgang i arbeidet med å få til en fredsavtale etter Seksdagerskrigen gjorde imidlertid sitt til at britene gjorde helomvending igjen. 22. november 1967 ble resolusjon 242 vedtatt. Denne resolusjonen hadde britene selv utformet og lagt frem for FNs Sikkerhetsråd. De hadde igjen valgt å bryte med sin egne politiske retningslinjer. På tross av dette ble resolusjon 242, da den ble vedtatt, en diplomatisk fjær i hatten for britene.⁶

Vedtakene i resolusjon 242 ble imidlertid aldri gjennomført, og suksessen britene håpet på, uteble. Det ble ingen langvarig fred i Midtøsten. 8. mars 1969 brøt det igjen ut krig. Også denne gangen mellom Israel og Egypt. På tross av press fra både USA, Sovjetunionen og Frankrike ønsket ikke britene aktivt å delta i arbeidet med å finne en løsning på den nye krigen. Denne gangen valgte Storbritannia å stå ved sin vedtatte politikk. Britene forholdt seg passive, i et håp om at det var den beste måten å verne om deres interesser i Midtøsten på.⁷

Hvorfor forandret Storbritannias rolle seg fra forsøket på å hindre Seksdagerskrigen i 1967, til tilnærmet full passivitet i arbeidet med å få på plass en våpenhvileavtale under Utmattelseskrigen i 1969-70? Hvorfor valgte Storbritannia å bryte med sin egen politikk i opptakten til Seksdagerskrigen og spille en aktiv rolle i stede? Hvorfor valgte Storbritannia ikke å delta aktivt i arbeidet med å skape en våpenhvileavtale under Utmattelseskrigen?

Bakgrunn

14. mai 1948 forlot de siste britiske styrkene det palestinske mandatområdet. Samme dag ble staten Israel opprettet.⁸ Dette var slutten på britenes mandatmakt i Midtøsten.⁹ I tillegg til å gi opp Palestinamandatet hadde britene gitt fra seg makten i Irak i 1932, Egypt i 1936 og i 1946 hadde de gitt fra seg makten i Jordan.¹⁰

Selv om britene i 1948 ikke lenger hadde noe formell makt i form av mandater, var de fortsatt en reell stormakt i Midtøsten. Denne sterke posisjonen ønsket de å bevare. Midtøsten var maktpolitisk og strategisk meget viktig, men hovedgrunnen til at britene ønsket å være en

⁵ TNA, Cabinet (CAB), 128/42/46, *Conclusions of a Meeting in the Cabinet*, 11. juli 1967.

⁶ Brenchley, Frank, *Britain, the Six-Day War and its aftermath*, (London: I.B. Tauris and Co, 2005), s. 89; Louis, Roger, "The Ghost of Suez and the Resolution 242, i Luis, Roger og Shlaim, Avi, *The 1967 Arab-Israeli war*, (New York: Cambridge University Press 2012), s. 234.

⁷ TNA, FCO 17/1209, *The Arab/Israel dispute and British policy*.

⁸ Shlaim, Avi, *The Iron Wall*, (New York: Penguin, 2000), s. 28.

⁹ Hele den historiske gjennomgangen i dette kapitlet er en meget kort forenkling. Alt som blir nevnt her vil bli drøftet mer detaljert i kapittel 2.

¹⁰ Marlowe 1965, s. 251; Dodge 2003, s. 10; Miller 2010, s. 54; Robins 2004, s. 7; Butenschøn 2008, s. 84-85.

stormakt i området var for å sikre sin oljetilgang og egen fri bruk av Suezkanalen. Begge disse faktorene var svært viktig for den britiske økonomien.¹¹

Storbritannia forsøkte i perioden etter 1948 å opprettholde sin innflytelse. På tross av et sterkt ønske om å bevare sin posisjon i Midtøsten mistet britene gradvis mer og mer makt. USA tok over mye av britenes posisjon, men Storbritannia forble den viktigste stormakten i Midtøsten helt frem til 1956.¹²

I 1956 endret alt seg. Egypt nasjonaliserte Suezkanalen, og britene mistet dermed sin aksjemajoritet over Suezkanalselskapet. Nasjonaliseringen ble gjort på en helt legitim måte, men var et slag i ansiktet for britenes stolthet.¹³ I tillegg fryktet britene at Egypt på sikt ville stenge Suezkanalen for fri ferdsel. Nasjonaliseringen førte til at Storbritannia, sammen med Frankrike og Israel, gikk til krig mot Egypt. For Storbritannia sin del var dette et forsøk på å gjenvinne kontrollen over Suezkanalen. De tre statene vant relativt enkelt over Egypt, men Storbritannia og Frankrike ble på grunn av galopperende oljepriser, store økonomiske utgifter og massivt amerikanske press tvunget til å trekke seg tilbake.¹⁴ Suezkrisen, og den britiske tilbaketrekningen markerte slutten på Storbritannias rolle som den viktigste stormakten i Midtøsten.¹⁵ Regionen fortsatte likevel å være meget viktig for britenes økonomiske, politiske, strategiske og stormaktspolitiske interesser. På tross av svekket makt og innflytelse forsøkte britene derfor å spille en rolle i Midtøsten i et håp om å verne om disse interessene.

Etter 1956 begynte britene delvis å innse at deres tid som den viktigste makten i Midtøsten var forbi. De valgte derfor å legge om sin politikk. Fra 1957 skulle britene innta en mer passiv rolle i Midtøsten og forsøkte på den måten å verne om sine interesser i området.¹⁶ De britiske interessene var både økonomiske, politiske og strategiske. Disse var tett sammenvevd. Britene økonomiske interesser var knyttet til tilgangen på olje fra de arabiske landene. Oljen var lenge helt nødvendig for at britenes økonomi skulle være bærekraftig. De økonomiske og strategiske interessene var hovedsakelig knyttet til Suezkanalen. Britene hadde over lengre tid vært Suezkanalens hyppigste bruker.¹⁷ De politiske interessene var å sørge for at

¹¹ Waage, Hilde Henriksen, *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*, (Kristiansand: Cappelen Damm akademisk, 2013), s 56-57.

¹² Butenschøn 2008, s. 311.

¹³ Shlaim 2000, s. 166.

¹⁴ Butenschøn 2008, s. 330.

¹⁵ Butenschøn 2008, s. 312; Waage 2013, s. 208.

¹⁶ TNA, FCO 17/37, *British Policy before 5. June 1967*, 7.august 1967; TNA, PREM 13/1617, "British policy towards the Arab/Israel dispute, Mr. Steward to Mr. Hadow, 29.mars 1966.

¹⁷ Waage 2013, s. 57.

Sovjetunionen ikke fikk for stor makt i Midtøsten. Dersom Sovjetunionen fikk stor makt ville det kunne gå på bekostning av britiske og vestlige interesser. Britene fryktet spesielt at en sterk sovjetisk tilstedeværelse ville kunne gå utover deres oljetilgang, og i verste fall, deres bruk av Suezkanalen. De økonomiske, strategiske og politiske britiske interessene i Midtøsten førte til at regionen forble svært sentral i den britiske politikken selv om britene hadde mistet mye av sin tidligere posisjon som en viktig aktør og stormakt.

Teori

Knut Kjelstadli hevder i sin artikkel ”Struktur, norm og interesse – om historikernes behov for handlingsteori” at en aktør handlinger må forstås ut i fra aktørens interesser. I denne artikkelen drøfter Kjelstadli bruken av en aktørs interesser for å beskrive hvorfor aktøren handler slik den gjør. En handling må, i følge denne teorien, sees som en reaksjon på de interessene aktøren anser som viktigst.¹⁸

Kjelstadlis drøfting er i hovedsak knyttet til det individuelle plan.¹⁹ Likevel kan det være mulig å bruke denne teorien for å belyse hvorfor Storbritannia som stat handlet slik den gjorde i Midtøsten i det aktuelle tidsrommet. Ved å legge denne teorien til grunn kan der forklare hvorfor Storbritannia handlet på en bestemt måte i møte med utfordringene i Midtøsten. Fokuset på deres interesser blir derfor viktigere enn fokuset på internasjonale normer eller generelle idealistiske tanker som for eksempel tanken om at fred i Midtøsten var viktigere enn Storbritannias egne økonomiske, politiske og strategiske interesser.

Handling basert på interesser går, i følge Kjelstadli, ut på følgende:

1. at mennesket er fritt,
2. at det er målrettet,
3. at handlingen altså er intensjonelle,
4. at mennesket velger,
5. at disse valgene er rasjonelle,
6. at de foregår ut fra oversikt, full informasjon,
7. at målet er å forfølge egeninteresser,
8. at målet forfølges maksimalt.²⁰

¹⁸ Kjelstadli, Knut, ”Struktur, norm og interesse – om historikerens behov for handlingsteori”, *Historisk tidskrift* vol. 70, nr. 1-9, (Universitetsforlaget: Oslo, 1991), s. 53.

¹⁹ Kjelstadli 1991, s. 53.

²⁰ Kjelstadli 1991, s. 53.

Kjelstadli's handlingsteori er idealtipe.²¹ Ingen handlingsmønster vil være identisk med teoriens idealtipe, men det kan være mulig å finne likheter til Storbritannias interesser og handlingsmønster som passer inn i teorien.

I følge teoriens idealtipe skal aktøren besitte all tilgjengelig kunnskap før den gjør et rasjonelt valg basert på all tilgjengelig informasjon. Kjelstadli sier at aktøren ikke alltid har all informasjonen som er tilgjengelig, men at aktøren heller ikke er i stand til å innhente den. Dette er en innvending Kjelstadli selv har mot teorien. Denne innvendingen kan videreføres her. Storbritannia hadde ingen mulighet til å sitte på all tilgjengelig informasjon. Det er kun mulig i teorien, ikke i praksis. Kjelstadli viser også til to andre innvendinger til bruk av interesser i handlingsteori.

1. *Aktøren er ikke alene og kan derfor ikke bestemme utfallet kun ved egne handlinger.* Overført til denne oppgaven vil det si at selv om Storbritannia handlet rasjonelt for å sikre sine egne interesser, var det ikke sikkert at de andre aktørene handlet slik Storbritannia ønsket. De andre kunne handle på måter som gjorde at Storbritannias handlinger fikk mindre påvirkning på det endelige resultatet.
2. *Aktøren har flere interesser, hvilke interesser skal aktøren da etterfølge?* Storbritannia hadde både økonomiske, strategiske og politiske interesser. Selv om disse interessene til tider var sammenfallende ville det kunne oppstå situasjoner der de var motstridende. Hvordan kan Storbritannias handlinger da forklares ut i fra en interessedetori?²²

Innvendingene viser at bruken av interesser i handlingsteori for å forklare handlinger kan problematiseres. Likevel er det relevant å bruke den for å forstå den britiske regjeringens handlinger i det aktuelle tidsrommet. En hver teori er en idealtipe. Et reelt handlingsmønster vil aldri kunne følge handlingsteorien slavisk uten å problematisere det.

Kilder og litteratur

Temaet i oppgaven er Storbritannia i Midtøsten fra 1967-1970. Storbritannia er hovedaktøren. Det er tidligere blitt skrevet en hel del om britenes rolle i Midtøsten frem til 1967. Det er også skrevet noe om britenes forsøk på å hindre utbruddet av Seksdagerskrigen,

²¹ Kjelstadli 1991, s. 52.

²² Kjelstadli 1991, s. 53-54.

men ikke så mye om akkurat dette. Mangel på tidligere publisert litteratur har gjort at jeg i arbeidet med denne oppgaven har vært nødt til å bygge på primærkilder.

Kilder

Mine kilder er hentet fra The National Archives (TNA) i Kew utenfor London. TNA er Storbritannias riksarkiv. Her ligger tilnærmet alt av offisielle britiske arkiver. Delvis hemmelig, hemmelig og strengt hemmelige dokumenter i Storbritannia blir normalt holdt tilbake i 30 år før de blir gjort tilgjengelige for offentligheten. Det mest jeg trengte for å skrive denne oppgaven var derfor tilgjengelig. Unntaket var filer og arkiver som var blitt holdt tilbake lengre enn normalen eller arkiver som hadde blitt kalt tilbake igjen etter offentliggjøring. Disse arkivene fikk jeg naturligvis ikke lov til å se på.

Enkelte av kildene er blitt gjort digitale. Disse var mulig å se nærmere på uten å reise til London. Den store hovedvekten av kilder var derimot ikke tilgjengelig digitalt. Jeg måtte derfor reise til London for å gå gjennom det jeg trengte. I min søken etter informasjon til denne oppgaven valgte jeg å prioritere referater fra forhandlinger og vedtak i den britiske regjeringen (CAB), korrespondansepapirer og møter for den britiske statsministeren (PREM), møter i Det britiske utenriksdepartementet og Det britiske utenriksdepartementets kommunikasjon med diverse ambassader og representanter (FO og FCO).²³ Søket ble begrenset til å finne mapper som hadde informasjon om Storbritannia og Midtøsten fra om lag 1966- 1970.

Litteratur

Bøker har vært min hovedkilde for å hente ut informasjon fra tidligere publisert forskning. Midtøsten, og konflikten i området, er temaer det har blitt skrevet svært mye om. Å finne informasjon om Midtøsten generelt var derfor helt uproblematisk. Det eneste hinderet, som også til tider kan være et stort hinder, er faren for at bøkene hadde en subjektiv fremstilling av historien og hendelsesforløpet. Konflikten i Midtøsten er et følelsesmessig minfelt. Det var derfor viktig å være klar over dette når jeg lette etter informasjon.

Selv om det har blitt skrevet svært mye historisk litteratur om Midtøsten, har det likevel ikke blitt skrevet særlig mye som er direkte knyttet til Storbritannias rolle i Midtøsten mellom 1967 og 1970. Det som har blitt skrevet om temaet, er ofte stykkevis og mangelfullt. Den allerede eksisterende litteraturen, som har vært relevant for å svare på oppgavens

²³ Foreign Office (FO) ble i 1968 slått sammen med Commonwealth Office. Samme ble dette Foreign and Commonwealth Office (FCO).

problemstillinger, har derfor blitt brukt for å bygge opp under mine egne funn i fra det britiske arkivet.

I tillegg til bøker som tar for seg enkelte temaer som er knyttet til denne oppgaven og relevante hendelser har jeg brukt enkelte, etter min mening, gode bøker som tar for seg store deler av Midtøstens moderne historie. Boken *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten* av professor i historie Hilde Henriksen Waage er en ny bok som kom ut i 2013. Waage tar for seg konflikten i Midtøsten gjennom hele 1900 -tallet og starten av 2000 -tallet. Boken legger spesielt fokus på stormaktenes rolle i konflikten. Professor i historie ved Ben-Gurion universitet i Be'er Sheva i Israel, Benny Morris, ga i 1999 ut boken *Righteous victims*. Dette er en svært omfattende bok som tar for seg konflikten mellom den jødiske og arabiske befolkningen i Midtøsten helt fra 1881 til 1999. *Midtøsten – Imperiefall, statsutvikling, kriger* er skrevet av professor i statsvitenskap Nils A. Butenschøn. Bok har følgelig en mer statsvitenskapelig tilnærming og er en gjennomgang av konfliktforløp og regimedannelser i Midtøsten med fokus på perioden fra første verdenskrig til vedtaket av FNs resolusjon 242 i 1967. Også *The Iron Wall* skrevet av professor i historie ved universitet i Oxford Avi Shlaim utgjør i tillegg et godt fundament for denne oppgaven. Shlaim fokuserer på konflikten mellom Israel og de omliggende arabiske statene, samt den palestinske befolkningen. Bokens tidsrom strekker seg fra 1947 til 1998 og har et spesielt fokus på israelsk politikk.

I oppgaven har jeg også brukt en del bøker som omhandler de konkrete hendelsene jeg bruker for å analysere britenes politikk. Boken *The 1967 Arab- Israeli War* ble gitt ut i 2012. Boken er redigert og skrevet av professor i historie ved universitet i Oxford Avi Shlaim og Roger Louis, professor i historie ved universitet i Texas. Boken tar for seg bakgrunnen, selve krigen og konsekvensene av Seksdagerskrigen i 1967. Forfatter Donald Neff ga i 1984 ut boken *Warriors of Jerusalem*. Boken tar for seg opptakten til Seksdagerskrigen, krigsforløpet og arbeidet med å få på plass en resolusjon etter krigen. *In search of a peach settlement* er skrevet av Moshe Gat, professor i historie ved Bar-Ilan universitetet i Israel. Boken fokuserer på de ulike forsøkene på å få på plass en fredsavtale mellom Egypt og Israel i perioden 1967-1973. Denne boken ble utgitt i 2012.

Kap 2: Storbritannias rolle i Midtøsten, 1916-1958

Ved utbruddet av Seksdagerskrigen i 1967 hadde Storbritannia lenge spilt, eller forsøkt å spille, en sentral rolle som aktør i Midtøsten. Storbritannias rolle som stormakt hadde vært dalende. I begynnelsen av 1900-tallet hadde den derimot vært betydelig: I Egypt satt Storbritannia med makten fra 1882–1936.²⁴ I mars 1917 okkuperte Storbritannia Irak og satt med makten frem til 1932, da Irak ble selvstendig.²⁵ Jordan ble okkupert under første verdenskrig og ble etter hvert et britisk mandatområde. Storbritannia sa fra seg mandatområde og ga Jordan uavhengighet i 1946.²⁶ Mellom 1918 og 1948 kontrollerte Storbritannia Palestina, formelt som mandatmakt fra 1923 til 1948. Etter at britene hadde gitt opp sin posisjon som mandatmakt, forsøkte de fortsatt å spille rollen som en sentral aktør i regionen. Hvilken rolle spilte Storbritannia i årene 1916–1958? Hvordan og hvorfor endret den seg?

Balfourerklæringen

Sionismen var en nasjonalistisk bevegelse som oppsto blant de europeiske jødene på slutten av 1800-tallet. Sionismen kom som en reaksjon på den økende antisemittismen i Europa.²⁷ Jødene var å betrakte som en egen nasjon i seg selv, mente grunnleggeren av den sionistiske bevegelsen, Theodor Herzl, som også var sionismens første og mektige leder. Han argumenterte for at jødene aldri ville være trygge før de fikk en egen stat.²⁸ På slutten av 1800-tallet var jødene en folkegruppe spredt utover store deler av Europa. De ble stadig utsatt for forfølgelser. Herzl, og den politiske sionismen, mente at den eneste løsningen på denne situasjonen var å opprette en egen jødisk stat, fortrinnsvis i Palestina.²⁹ Men Palestina var ikke akkurat noe tilgjengelig landområde. Det var en del av Det osmanske riket, som slett ikke ønsket å gi bort noe av rikets land til jøder. Det osmanske riket var et gammelt, mektig rike, som hadde røtter helt tilbake til omkring år 1300.³⁰ På sitt største kontrollerte osmanene hele Balkan, Krimhalvøya, store deler av middelhavskysten i Nord-Afrika, Egypt, Kypros, Kreta

²⁴ Marlowe 1965, s. 251; Marlowe 1965, s. 300.

²⁵ Dodge 2003, s. 10; Dodge 2003, s. 40; Miller 2010, s. 54.

²⁶ Robins 2004, s. 7.

²⁷ Shlaim 2000, s. 2.

²⁸ Morris, Benny, *Righteous Victims: a history of the Zionist-Arab conflict, 1881 – 1999*, (New York: Alfred A. Knopf, 1999), s. 20.

²⁹ Morris 1999, s. 21.

³⁰ Finkel, Caroline, *Osmans Dream: The Story of the Ottoman Empire 1300 – 1923*, (London: John Murray, 2006), s. 2.

og nesten hele Midtøsten, men rikets makt var ved inngangen til 1900-tallet kraftig redusert.³¹ Selv om osmanernes makt var redusert, kunne ikke jødene alene grunnlegge en stat midt inne i Det osmanske riket. Sionistene trengte derfor hjelp fra en stormakt. Uten stormaktsgaranti var ikke opprettelsen av en jødisk stat i Palestina gjennomførbart. For Herzl ble det dermed helt sentralt å skaffe en stormaktsgaranti for å få til opprettelsen av en jødisk stat i Palestina. Valget falt på Storbritannia.³²

2. november 1917 oppnådde sionistene sitt store mål. Lord Rotschild, leder for den britiske sionistbevegelsen, mottok et brev fra den britiske utenriksministeren Arthur Balfour.³³ Brevet ble senere kjent som Balfourerklæringen.

His Majesty's Government view with favor the establishment in Palestine of a national home for the Jewish people and will use their best endeavors to facilitate the achievement of this object, it being clearly understood that nothing shall be done which may prejudice the civil and religious rights of existing non-Jewish communities in Palestine or the rights and political status enjoyed by Jews in any other country.³⁴

Erklæringen var en diplomatisk seier for sionistene. Den kom på mange måter som en reaksjon på første verdens krig. Verdens sionist-organisasjon (WZO) hadde erklært seg som nøytrale i verdenskrigen, men mange sionister kjempet likevel for sine respektive hjemland.³⁵ For britene var det viktig å komme sine motstandere, spesielt Tyskland, i forkjøpet med en støtteerklæring til sionistene. Britene fryktet at en erklæring fra tysk side kunne lokke sionistene inn i en krig som ennå ikke var avgjort. I tillegg håpet Storbritannia at en støtteerklæring til sionistene kunne ha en positiv påvirkning på sionistene i USA og på den måten få USA mer aktivt med i krigen.³⁶

Selve erklæringen var meget vag og upresis. Dette ble bevisst gjort av Storbritannia for ikke å måtte stå til ansvar for hva erklæringen eventuelt kunne føre til.³⁷ Britene hevdet de så positivt på etableringen av et jødisk nasjonalhjem, men begrepet nasjonalhjem var i utgangspunktet diffust og ikke et folkerettslig definert begrep. Det var dermed vanskelig å si akkurat hva britene mente. Erklæringen nevnte heller ingen spesifikke grenser for dette nasjonalhjemmet eller hvor stort det skulle være i verken folketall eller areal. Det som derimot kom klart frem i

³¹ Finkel 2006, s. 7.

³² Shlaim 2000, s. 5.

³³ Renton, James "Flawed Foundation: The Balfour Declaration and the Palestine Mandate" I Miller, Rory, *Britain, Palestine and empire: The mandate years*, (Farnham: Ashgate Publishing, 2010), s. 15.

³⁴ Shlaim 2000, s. 7.

³⁵ Morris 1999, s. 74.

³⁶ Renton 2010, s. 17; Morris 1999, s. 73.

³⁷ Butenschøn 2008, s. 95.

erklæringen var at opprettelsen av nasjonalhjemmet ikke skulle gå på bekostning av den eksisterende befolkningen i området. Hvordan det skulle være mulig å opprette et nasjonalhjem før jødene uten at det gikk på bekostning av den eksisterende befolkningen i området tok ikke erklæringen stilling til. I tillegg til at erklæringen kunne føre til sionistisk støtte under den rådende krigen, håpet Storbritannia på at befolkningen i det jødiske nasjonalhjemmet i Palestina ville ha pro-britiske holdninger. Et pro-britisk jødisk nasjonalhjem kunne bidra til å sikre britenes posisjon i regionen, spesielt i forhold til Suezkanalen.³⁸ Den britiske regjeringen håpet også på at opprettelsen av et jødisk nasjonalhjem ville kunne bidra til å begrense den jødiske innvandringen til Vest-Europa. I Vest-Europa, og Storbritannia, var det en generell skepsis til denne innvandringen fra Øst-Europa. Britene fryktet at dette ville kunne føre til økt sosial uro og antisemittisme. De håpet et nasjonalhjem ville kunne begrense disse problemene.³⁹

Storbritannia blir mandatmakt

3. januar 1916 ble Frankrike og Storbritannia enig om en avtale om delingen av Midtøsten i fremtidige interessesfærer.⁴⁰ Denne avtalen ble senere kjent som Sykes- Picot-avtalen, etter navnene på de britiske og franske hovedforhandlerne. Avtalen ble forhandlet frem i dypest hemmelighet under første verdenskrig, før krigen var slutt. I januar 1916 hadde verken Frankrike eller Storbritannia kontroll over de områdene i Midtøsten som de delte mellom seg. På dette tidspunktet kontrollerte Det osmanske riket fortsatt de fleste områdene. Frankrike og Storbritannia inngikk derfor en avtale om fremtidig deling av landområder de ennå ikke kontrollerte. Avtalen gikk ut på at Storbritannia skulle få kontroll over områdene som i dag er Israel, Irak og Jordan. Frankrike skulle få fremtidig kontroll i dagens Syria og Libanon.⁴¹

Under første verdenskrig valgte Det osmanske riket å gå inn i krigen på Tysklands side. Dette skjedd til tross for at britene lenge hadde forsøkt å holde hele Det osmanske riket utenfor krigen. Grunnen til dette var at britene, og deres allierte Frankrike og Russland, håpet å unngå en krig på flere fronter.⁴² Når osmanene valgte den tyske siden under krigen, førte dette til at

³⁸ Renton 2010, s. 20.

³⁹ Butenschøn 2008, s. 91.

⁴⁰ Waage 2013, s. 66; Morris 1999, s. 70.

⁴¹ Waage 2013, s. 66; Butenschøn 2008, s. 84-85.

⁴² Monroe, Elizabeth, *Britain's Moment in the Middle East 1914-1956*, (London: Chatto & Windus, 1963), s. 23.

de havnet i krig med Storbritannia, Frankrike og Russland. 6. november 1914 erklærer Storbritannia derfor krig mot Det osmanske riket.⁴³

Våren 1917 satt Storbritannia inn det siste avgjørende støtet mot de osmanske områdene i Midtøsten.⁴⁴ 30. oktober 1918 overga Det osmanske riket seg. Ved verdenskrigens slutt satt Frankrike og Storbritannia igjen som seierherrer. Det osmanske riket havnet på tapersiden i krigen og hadde mistet kontrollen over alle de tidligere områdene i Midtøsten.⁴⁵ Storbritannia og Frankrike var med dette et steg nærmere gjennomføring av Sykes-Picot-avtalen. Under San Remo konferansen i 1920 ble Storbritannias og Frankrikes kontroll over områdene i Midtøsten godkjent av de andre seierherrene.⁴⁶ Storbritannia gikk fra å være en okkupasjonsmakt til å bli en mandatmakt i Midtøsten. Mandatområdene ble ratifisert av Folkeforbundet 24. juli 1922 og trådte formelt i kraft 28. september 1923.⁴⁷

Folkeforbundet, som var en mellomstatlig verdensorganisasjon, ble grunnlagt etter første verdenskrig.⁴⁸ Målet med denne organisasjonen var blant annet å skape et stabilt og fredelig internasjonalt samfunn. Målet skulle nås gjennom statelig samarbeid.⁴⁹ Mandatorordningen, som ble etablert av Folkeforbundet, hadde som sitt formelle mål å fremme selvstendighet i mindre utviklede områder.⁵⁰ Formelt styrte Storbritannia derfor under oppsyn, og godkjennelse av Folkeforbundet. Som mandatmakt skulle britene fremme utvikling og levestandarden i området. I tillegg skulle mandatmakten assistere og hjelpe til med at området forberedte seg til selvstendighet.⁵¹ Som mandatmakt hadde dermed Storbritannia en rekke retningslinjer som de måtte styre etter, men i realiteten hadde britene like mye makt og frihet som områder hvor de var kolonimakt.⁵²

⁴³ Marlowe 1965, s. 214.

⁴⁴ Butenschøn 2008, s. 73.

⁴⁵ Morris 1999, s. 78.

⁴⁶ Morris 1999, s. 88.

⁴⁷ Pedersen, Susan, "The Impact of League Oversight on British Policy in Palestine" i, Miller, Rory, *Britain, Palestine and empire: The mandate years*, (Farnham: Ashgate Publishing, 2010), s. 42.

⁴⁸ Ostrower, Gary B. *The League of Nations: From 1919 – 1929*, (USA: Paragon Press, 1996), s. 7.

⁴⁹ Ostrower 1996, s. 19.

⁵⁰ Dodge 2003, s. 1.

⁵¹ Pedersen 2010, s. 34 – 35.

⁵² Waage 2013, s. 67; Butenschøn 2008, s. 213.

Livet som mandatmakt

Storbritannia så i utgangspunktet ikke på Palestina som et problemområde og regnet med at det skulle bli lett å håndtere.⁵³ Fra Balfourerklæringen hadde Storbritannia en forpliktelse overfor sionistene. Allerede tidlig i 1918, før mandatet formelt hadde trådd i kraft og før britene hadde kontroll med hele Palestina, begynte forberedelser og kartlegging av det sionistiske prosjektet.⁵⁴ I 1919 oppsto de første tilløpene til uroligheter. Urolighetene, og opptøyene som kom senere, oppsto på grunn av den palestinske befolkningens misnøye med den jødiske innvandringen. Den palestinske befolkningen fryktet at de ville bli underkastet jødene både økonomisk og politisk. I tillegg var de skuffet over ikke å få selvstendighet. Befolkningen i Palestina ønsket ikke å bli underlagt en vestlig stormakt. De første store opptøyene kom i Jerusalem i løpet av våren 1920.⁵⁵ Som en reaksjon på opprørene satte Storbritannia i 1921 ned den første av en lang rekke kommisjoner for å se på hvordan de kunne håndtere situasjonen i Palestina.⁵⁶ Også i andre deler av Midtøsten opplevde britene økt urolighet. I 1919 skjedde det en rekke terrorangrep mot britene i Egypt.⁵⁷ I Irak brøt det ut et stort opprør i 1920. Dette opprøret startet 2. juli 1920, og britene klarte ikke å få kontroll på situasjonen før i februar 1921.⁵⁸ Urolighetene som utspilte seg fra 1919-1921 viste britene, allerede før de formelt hadde overtatt som mandatmakt, at den nye rollen slett ikke skulle bli noen enkel oppgave.

Perioden 1921-1929 ble litt roligere for mandatmakten i Palestina, men avstanden mellom den jødiske og arabiske befolkningen fortsatte å øke.⁵⁹ I Jordan satte britene Abdullah bin Hussein inn som emir i 1921. Dette var et ledd i prosessen for å skape en egen administrasjon og økt selvstendighet for Jordan.⁶⁰ Abdullah var sønn av sharifen av Mekka, Hussein bin Ali, som under første verdenskrig hadde inngått en avtale med Storbritannia. Avtalen var en korrespondanse mellom Hussein og britenes høykommissær i Egypt Sir Henry McMahon. Korrespondansen mellom McMahon og Hussein gikk ut på at britene trengte hjelp for å beseire osmanerne under første verdenskrig, mens Hussein ønsket å utvide sin makt og territorium. Hussein foreslo at han skulle sette i gang et opprør innad i Det osmanske riket.

⁵³ Butenschøn 2008, s. 166.

⁵⁴ Morris 1999, s. 79.

⁵⁵ Waage 2013, s. 74; Morris 1999, s. 95.

⁵⁶ Waage 2013, s. 74.

⁵⁷ Marlowe 1965, s. 240.

⁵⁸ Dodge 2003, s. 8.

⁵⁹ Morris 1999, s. 106.

⁶⁰ Robins 2004, s. 16-17.

Dette ville svekke osmanerne i kampen mot britene. Som betaling skulle han etter krigen få britisk støtte til å opprette et eget selvstyrt rike. Storbritannia gikk med på denne avtalen, men det var uklart hvilke områder Hussein skulle bli tildelt etter krigen og hva Storbritannia faktisk hadde forpliktet seg til. Etter første verdenskrig ble det tydelig at det var viktigere for britene å overholde avtaler til andre vestlige stormakter enn til Hussein. Hussein fikk derfor ikke alle territoriene han mente han hadde rett på.⁶¹

I Irak ble Faisal bin Hussein, som også var sønn av Hussein, satt inn som konge i 1921. Kort tid etter innsettelsen begynte Faisal å forhandle med Storbritannia om å øke Iraks selvstyre. Forhandlingene endte med at britene ga fra seg noe av sin formelle makt i Irak, men Storbritannia hadde fortsatt kontroll med økonomi og utenrikspolitikken.⁶² Den irakiske uavhengigheten ble ytterligere styrket ved at britene og Faisal i 1923 undertegnet en ny lov som reduserte antallet briter i Irak. I tillegg ble britenes makt som rådgivere i Irak redusert.⁶³ På tross av at den formelle makten var redusert, hadde britene fortsatt stor reell makt i Irak. Irak fortsatte å være en av britene favoritter i Midtøsten helt frem til 1958. Samme år som Storbritannia satte inn Faisal og Abdullah som konger, undertegnet britene en avtale med Egypt som begrenset britenes makt og ga Egypt indre selvstyre.⁶⁴

I Palestina brøt det ut nye, kraftige opprør i 1929. Disse opprørene førte til at Storbritannia til tider mistet kontrollen over situasjonen i Palestina. Som et resultat av urolighetene i 1929 så Storbritannia seg nødt til å forsøke å begrense den jødiske innvandringen for å få kontroll på situasjonen.⁶⁵ Den jødiske innvandringen var fortsatt det grunnleggende problemet til urolighetene som oppsto i Palestina. 21. oktober 1930 kom det derfor et offisielt vedtak fra den britiske regjeringen om å redusere innvandringen. Selv hevdet britene at de la restriksjoner på innvandringen fordi jordbruket ikke var utviklet godt nok til at en høy innvandring var forsvarlig. Den sionistiske ledelsen i Palestina godtok ikke denne forklaringen. Forsøket på å begrense innvandringen førte derfor til sterke reaksjoner.⁶⁶ Mellom 1930 og 1936 måtte Storbritannia håndtere en rekke mindre opprør og angrep.⁶⁷ I den samme perioden ble britenes formelle makt i Midtøsten også noe redusert. Irak ble selvstendig

⁶¹ Waage 2013, s. 63-66; Butenschøn 2008, s. 77-82.

⁶² Dodge 2003, s. 20.

⁶³ Dodge 2003, s. 28-29.

⁶⁴ Marlowe 1965, s. 254-255.

⁶⁵ Morris 1999, s. 115.

⁶⁶ Morris 1999, s. 117.

⁶⁷ Morris 1999, s. 126.

i 1932.⁶⁸ I tillegg undertegnet Egypt og Storbritannia en avtale om militærallianse i 1936. Avtalen gikk ut på at Storbritannia ikke lenger skulle okkupere Egypt, men ha rett til å ha en viss militærtilstedeværelse i forbindelse med Suezkanalen for å sikre driften av kanalen. I tillegg skulle det britiske flyvåpenet ha tillatelse til å fly over egyptisk territorium. Den anglo-egyptiske avtalen skulle reforhandles etter 20 år.⁶⁹ Gjennom avtalen ga Storbritannia slipp på en del av sin kontroll over Egypt.

15. april 1936 brøt det ut et nytt, stort arabisk opprør i Palestina. Dette var det mest omfattende opprøret i de britiske mandatområdene i Midtøsten.⁷⁰ Opprøret startet som en rekke uorganiserte småopprør uten en sentral ledelse, men det spredte seg likevel raskt. Den tradisjonelle palestinske ledelsen forholdt seg passive i starten av opprøret, men 25. april ble Den høyere arabiske komité (AHC) opprettet. Lederen for AHC ble Muftien av Jerusalem, Amin al-Husseini.⁷¹ AHC tok over organiseringen av opprøret. Noe av det første AHC foretok seg var å utlyse en generalstreik. Al-Husseini informerte britene om at streiken kun ville stoppe dersom britene satte en stopper for den jødiske innvandringen.⁷² Streiken varte i seks måneder og lammet økonomien og handelen.⁷³

Storbritannia forsøkte i starten å tone ned opprøret og omtalte det palestinske opprøret kun som ”uroligheter”.⁷⁴ Denne taktikken fungerte ikke. Opprørene fortsatte, og britene kunne ikke lenger skyve situasjonen under teppet. Dette førte til at regjeringen i London erklærte unntakstilstand 7. september 1936.⁷⁵ Etter dette økte britene antall soldater og bruken av maktmidler jevnt og trutt for å få slått tilbake opprørerne. I løpet av opprøret mistet britene tidvis kontroll med store deler av Palestina, men i 1939 klarte britene endelig å knuse opprøret fullstendig. For Storbritannia var det blitt helt tydelig at de ikke hadde lyktes i å føre jødene og palestinerne tettere sammen. De hadde heller ført dem fra hverandre. Britene innså også at palestinerne ønske om nasjonal uavhengighet, kombinert med palestinerne frykt for det jødiske nasjonalhjemmet, hadde vært bakgrunn for opprøret fra 1936-1939.⁷⁶

⁶⁸ Dodge 2003, s. 40.

⁶⁹ Marlowe 1965, s. 300.

⁷⁰ Morris 1999, s. 129.

⁷¹ Waage 2013, s. 79; Morris 1999, s. 130.

⁷² Morris 1999, s. 130.

⁷³ Waage 2013, s. 79.

⁷⁴ Morris 1999, s. 129.

⁷⁵ Morris 1999, s. 131.

⁷⁶ Butenschøn 2008, s. 219.

Perioden 1930-1939 hadde vært preget av en massiv innvandring. I 1929 bodde det 170 000 jøder i Palestina. Dette utgjorde 17 prosent av den totale befolkningen. Antallet jøder hadde steget til 400 000 i 1936 og utgjorde da hele 31 prosent av befolkningen.⁷⁷ Britene innså at innvandringen måtte reduseres. I 1939 vedtok regjeringen i London at den jødiske innvandringen skulle begrenses til 75 000 fordelt på fem år. Det ble også lagt ned strenge restriksjoner på jødiske oppkjøp av jord. Slik britene så det, var deres forpliktelser i forhold til det jødiske nasjonalhjemmet oppfylt, mens for sionistene var de nye restriksjonene et nytt steg vekk fra Balfourerklæringen. De nye restriksjonene førte til sterke reaksjoner og aksjoner fra den jødiske befolkningen mot den britiske mandatmakten.⁷⁸

Perioden under andre verdenskrig var hovedsakelig fredeligere for Storbritannia som mandatmakt i Palestina. Fokuset lå andre steder, men fra 1944 begynte Irgun og Stern, begge jødiske terrororganisasjoner, å rette angrepene sine mot mandatmakten.⁷⁹ Den jødiske befolkningen i Palestina antok på det tidspunktet at krigen ville ende med alliert seier. De jødiske terrororganisasjonene ville derfor ikke ødelegge for Storbritannias krig mot Nazi-Tyskland. Det var dermed fritt frem for å angripe deres opprinnelige fiende, nemlig mandatmakten. Etter krigens slutt var både verden og Storbritannias rolle i Midtøsten forandret.⁸⁰ Krigen hadde vært en massiv økonomisk utgift for britene. Pengekassen var bunnskrapt, staten hadde tatt opp store lån i USA, industrien var preget av produksjon rettet inn mot krigen, og mange britiske liv hadde gått tapt under verdenskrigen.⁸¹ Den økonomiske nedgangen påvirket også den politiske maktposisjonen. Årene etter krigen ble på ingen måter noen lette år for Storbritannia i Midtøsten.

I 1945 ble Ernst Bevin innsatt som utenriksminister. Bevin mente at et godt forhold til de arabiske landene var mye viktigere for Storbritannias interesser enn et godt forhold til jødene og inntok derfor en mer pro-arabisk linje.⁸² Dette, kombinert med briteres restriksjoner på jødisk innvandring, førte til kraftige reaksjoner fra den jødiske befolkningen i Palestina.⁸³ For de jødiske terrorgruppene Stern og Irgun var britene en hovedfiende som måtte bekjempes. Briteres tilstedeværelse begrenset muligheten for en storstilt jødisk innvandring. Målet til

⁷⁷ Hahn, Peter L. *Chaught in the middle east: U.S. policy toward the arab-israeli conflict, 1945 – 1961*, (North Carolina Press, 2004), s. 13.

⁷⁸ Butenschøn 2008, s. 221.

⁷⁹ Morris 1999, s. 174.

⁸⁰ Balfour-Paul, Glen, *The end of empire in the Middle East: Britains relinquishment of power in her last thress Arab dependencies*, (New York: Cambridge University Press, 1991), s. 9.

⁸¹ Balfour-Paul 1991, s. 9.

⁸² Morris 1990, s. 171.

⁸³ Morris 1999, s. 176.

Stern og Irgun var derfor å gjøre rollen som mandatmakt ulevelig for britene slik at de trakk seg ut. Dette førte til at britene ble utsatt for en rekke alvorlige angrep.⁸⁴ Samtidig som britene var upopulære blant sionistene, var de også upopulære blant den arabiske befolkningen i Palestina. Palestinerne ønsket nasjonal selvstendighet og ville derfor ha britene ut. Jødene ønsket sin nasjonalstat og ville også ha britene ut. Britene ble derfor angrepet fra begge befolkningsgruppene i mandatområdet. I tillegg fikk Storbritannia massiv internasjonal kritikk for å nekte jødiske overlevende etter Holocaust innreise til Palestina. På toppen av dette var kostnadene med å ha mange soldater stasjonert i Palestina en stor belastning på britenes dårlige økonomi. Rollen som mandatmakt i Palestina hadde rett og slett blitt uhåndterlig for Storbritannia.⁸⁵

Storbritannia trekker seg ut, FNs delingsforlag og krig

14. februar 1947 bestemte den britiske regjeringen seg for at nok var nok og overga hele Palestina-mandatet og alle problemene til FN. Storbritannia opplyste at landet ville trekke seg ut 1. august 1948.⁸⁶ Dette ble senere fremskyndet til 14. mai 1948. Bevin uttalte følgende til Underhuset da vedtaket ble fattet: ”Vi har besluttet at vi er ute av stand til å godta noen av de ordningene som araberne eller jødene har presentert eller at vi selv skulle påvirke en løsning på egen hånd.” Senere i talen sa han følgende: ” Vi vil forklare at mandatet har vært uhåndterlig i praksis, og at forpliktelsene overfor de to samfunnene i Palestina ikke har vært mulig å forene”.⁸⁷ Etter at det ble kjent at Storbritannia skulle trekke seg ut, mistet britene mer og mer kontroll over situasjonen i mandatområdet. Britene ble utsatt for enda flere angrep fra ulike jødiske grupperinger, blant annet fra terrororganisasjonene Irgun og Stern som hadde stor støtte i den jødiske befolkningen. Storbritannia hadde fortsatt mange soldater stasjonert i Palestina, men deres hovedinteresse var nå rettet mot en trygg tilbaketrekning.⁸⁸

29. november vedtok FN resolusjon 181, også kjent som delingsforslaget.⁸⁹ Forslaget ble vedtatt med minst mulig flertall i FNs generalforsamling. To tredjedels flertall var nødvendig, 33 stater stemte for, 13 mot og 10 avsto fra å stemme.⁹⁰ Statene som stemte for forslaget var USA, statene i det britiske samveldet, statene som var alliert med Sovjetunionen og de fleste

⁸⁴ Waage 2013, s. 89-91.

⁸⁵ Morris 1999, s. 173-180.

⁸⁶ Morris 1999, s. 180.

⁸⁷ Butenschøn 2008, s. 217.

⁸⁸ Morris 1999, s. 197.

⁸⁹ Shlaim 2000, s. 28.

⁹⁰ Butenschøn 2008, s. 228.

statene i Latin-Amerika. Statene som stemte imot forslaget var de arabiske og muslimske statene, Cuba og India. Statene som avsto fra å stemme var blant annet Storbritannia og Kina. I det resultatet av avstemmingen ble kjent, reiste de arabiske statene seg og forlot generalforsamlingen i protest. Vedtaket gikk ut på at det britiske mandatområdet skulle deles inn i to stater, en jødisk og en palestinsk. I tillegg skulle Jerusalem ha status som internasjonalt område kontrollert av FN. Flesteparten av de sionistiske lederne godtok delingsplanen, men var misfornøyd med ikke å bli tildelt kontrollen over Jerusalem. Lederne i Irgun og Stern var svært misfornøyd. De ønsket hele mandatområdet under jødisk kontroll. Den palestinske ledelsen ble aldri spurt om deres mening i utformingen av delingsforslaget. De hadde derfor, i svært liten grad, mulighet til å påvirke utformingen av forslaget. Den palestinske befolkningen var ikke fornøyd med vedtaket og anerkjente ikke resolusjonen.⁹¹ Storbritannia, som fortsatt var mandatmakt, hadde på forhånd gitt klar beskjed om at de verken kunne stemme for eller bidra til en eventuell gjennomføring av delingsforslaget.⁹²

Like etter at delingsforslaget ble vedtatt brøt det ut uroligheter. I starten så britene, og store deler av lokalbefolkningen, på dette som vanlige uroligheter, men det utviklet seg til å bli en borgerkrig som varte frem til staten Israel formelt ble opprettet.⁹³ Under borgerkrigen var Storbritannia fortsatt mandatmakt og skulle i utgangspunktet holde ro og orden i området. Britenes hovedinteresse var imidlertid en trygg tilbaketrekning av sine styrker, men som mandatmakt måtte de likevel forsøke å holde en viss kontroll. Innførsel av våpen var blant annet noe de forsøkte å kontrollere. Marineblokaden gjorde det vanskeligere for Haganah, den "offisielle" jødiske hæren, å smugle våpen til Palestina, og blokaden var dermed med på å begrense den jødiske hærens opprustning.⁹⁴

Storbritannia hadde, gjennom hær sjefen John Glubb, kontroll over Den arabiske legion, som var den jordanske hæren.⁹⁵ I tillegg var det en rekke britiske offiserer i hæren.⁹⁶ Videre bidro Storbritannias allianseavtaler med Jordan fra 1928, Irak fra 1930 og med Egypt fra 1936 til at de arabiske landene ikke deltok offisielt i krigen så lenge britene fortsatt var mandatmakt.⁹⁷ Derimot deltok en rekke frivillige soldater fra nabolandene. Noen av disse var utrustet og

⁹¹ Waage 2013, s 102-104; Morris 1999, s. 186-187.

⁹² Morris 1999, s. 228.

⁹³ Morris 1999, s. 190.

⁹⁴ Butenschøn 2008, s. 235.

⁹⁵ Morris 1999, s. 223; Persson 1998, s. 45.

⁹⁶ Robins 2004, s. 32.

⁹⁷ Hahn 2004, s. 13; Morris 1999, s. 191.

finansiert av Den arabiske liga.⁹⁸ Mot slutten av britenes mandatperiode var det færre soldater igjen. Dette førte til at britene i større grad mistet kontroll over situasjonen. En uoversiktlig situasjon gjorde det vanskeligere å sikre en trygg britisk tilbaketrekning som var britenes hovedinteresse på dette tidspunktet. I tillegg fryktet den britiske regjeringen at krigen som utspilte seg i mandatområdet skulle ødelegge for deres forhold til de omliggende arabiske landene. Britene ønsket å bevare så mye av sin posisjon i Midtøsten som mulig og var derfor opptatt av et godt forhold til landene i regionen.⁹⁹ Som mandatmakt hadde britene til tider fungert som beskytter for jødiske konvoier og bosetninger.¹⁰⁰ Nedgangen i antall soldater gjorde denne beskyttelsen vanskeligere. Britene klarte heller ikke å beskytte arabiske landsbyer som ble angrepet av jødene. Det siste førte til kritikk fra den arabiske verden og en svekket britisk posisjon i regionen.¹⁰¹

14. mai 1948 trakk de siste britene seg ut. Samme dag erklærer David Ben-Gurion, Israels første stats- og forsvarsminister, staten Israel for opprettet.¹⁰² 15. mai 1948 gikk Syria, Jordan, Egypt og Libanon til angrep på Israel. Storbritannia, som hadde sine allianser med flere av statene i Midtøsten, valgte å betrakte krigen på armlengdes avstand. På tross av sine militærallianser hadde den britiske regjeringen i februar 1948 besluttet ikke å selge våpen til de arabiske landene.¹⁰³ Dette førte til at disse landene hadde problemer med å ruste opp militæret underveis i krigen. Selv om den britiske staten forholdt seg relativt passive til krigen, arbeidet det fortsatt britiske offiserer i Den arabiske legion.¹⁰⁴

Etter flere runder med krig og midlertidige fredsforhandlinger satte Israel 22. desember 1948 inn et nytt angrep på Egypt. I løpet av kort tid krysset den israelske hæren den internasjonalt anerkjente grensen til Egypt og gikk inn i Sinai. Dette førte til sterke reaksjoner fra stormaktene, og spesielt fra Storbritannia, som fryktet at dette kunne sette Suezkanalen i fare.¹⁰⁵ Summen av Storbritannias frykt for krigens innvirkning på Suezkanalen, deres forsvarsavtale med Egypt og Israels nedskyting av fem britiske fly førte til at britene ga beskjed til USA om de muligens måtte aksjonere for å stanse den israelske offensiven.¹⁰⁶

⁹⁸ Butenschøn 2008, s. 235; Den arabiske liga, grunnlagt 1945, arbeidet for samarbeid mellom de arabiske landene. I 1947 var det syv medlemsland; Egypt, Irak, Jordan, Syria, Jemen, Saudi-Arabia, Libanon.

⁹⁹ Waage 2013, s. 108; Morris 1999, s. 202-203.

¹⁰⁰ Morris 1999, s. 191.

¹⁰¹ Morris 1999, s. 212.

¹⁰² Shlaim 2000, s. 28.

¹⁰³ Morris 1999, s. 218.

¹⁰⁴ Morris 1999, s. 234.

¹⁰⁵ Morris 1999, s. 242.

¹⁰⁶ Waage 2013, s. 120; Morris 1999, s. 246-247.

Storbritannia truet også med igjen å selge våpen til de arabiske landene.¹⁰⁷ I tillegg overleverte USA en offisiell protest til Israels statsminister. Fordømmelsen, frykten for britiske aksjoner og trussel om britisk våpenleveranser til de arabiske landene førte til at Israel umiddelbart trakk seg tilbake fra Egypt.¹⁰⁸

Utover våren 1949 inngikk Israel bilaterale våpenstillstandsavtaler med de omliggende arabiske. Israel inngikk avtale med Egypt 24. februar 1949, med Libanon 23. mars, med Jordan 3. april og med Syria 20. juli. Irak var det eneste landet som nektet å innlede forhandlinger med Israel, men erklærte seg bundet av de avtalene de andre omliggende statene inngikk.¹⁰⁹ Krigen var de facto over.

Hvorfor var Midtøsten viktig for Storbritannia?

I mai 1946 hadde Jordan blitt et selvstendig kongedømme og det britiske mandatet var avsluttet.¹¹⁰ Når Storbritannia to år senere trakk seg ut av Palestina, var dette det siste mandatet som var igjen i Midtøsten for britene. Storbritannia hadde da gitt opp alle sine formelle posisjoner i regionen, men reelt var de fortsatt den viktigste stormakten i regionen. Hvorfor var fortsatt Midtøsten et så viktig område for britene? Når britene først gikk inn i Midtøsten var deres primære interesse å sikre at ikke andre vesteuropeiske stormakter fikk et overtak i regionen.¹¹¹ Området var maktpolitisk og strategiske svært viktig. I 1948 var ikke lenger Storbritannia opptatt av å hindre andre vesteuropeiske stater i få fotfeste i regionen. Det britene da ble opptatt av var å sikre Suezkanalen og tilgangen på olje.

Suezkanalen ble åpnet 17. november 1869. Juridisk tilhørte kanalen Egypt, men det var Suezkanalselskapet som sto for driften av kanalen og hadde konsesjon på dette.¹¹² I 1875 sikret britene seg 45 prosent av aksjene til selskapet og fikk samtidig aksjemajoritet.¹¹³ I starten var britenes primære interesser av Suezkanalen deres kommunikasjon med India.¹¹⁴ Etter første verdenskrig begynte britene å innse betydningen av tilgang på olje. Dette ble mer og mer tydelig med årene. Etter at britene trakk seg ut av India tok oljetransport gjennom

¹⁰⁷ Morris 1999, s. 246.

¹⁰⁸ Waage 2013, s. 120; Morris 1999, s. 246-247.

¹⁰⁹ Neff, Donald, *Fallen Pillars: U.S. Policy toward Palestine and Israel since 1945*, (Washington: Institute of Palestine Studies, 2002), s. 93; Waage 2013, s. 122.

¹¹⁰ Robins 2004, s. 57.

¹¹¹ Butenschøn 2008, s. 100.

¹¹² Waage 1996, s. 194.

¹¹³ Kyle, Keith, *Suez: Britains End of Empire in the Middle East*, (London: I.B. Tauris Publishers, 2003), s. 13.

¹¹⁴ Almog, Orna, *Beyond Suez: Britain, Israel and U.S. 1956-1958*, (London: Frank Cass, 2003), s. 2.

kanalen derfor over som britenes viktigste interesse i kanalen.¹¹⁵ Storbritannia fraktet to tredjedeler av sin olje gjennom Suezkanalen og var den klart største brukeren av kanalen.¹¹⁶ Gjennom å være den klart største brukeren, ble også Storbritannia det landet som var mest avhengig av en sikker drift av kanalen. Suezkanalens betydning for Storbritannia, og deres forsvarsavtale med Egypt, førte til at de etter hvert bygget opp verdens største militærbase ved kanalen. På det meste var det mer enn 80 000 britiske soldater stasjonert ved basen. For britene var det mye penger og prestisje knyttet til kanalbasen.¹¹⁷

I tillegg til Suezkanalen ble det for Storbritannia helt essensielt å sikre tilgang på olje fra de arabiske landene. Oljen ble en av britenes hovedinteresser. De ville derfor arbeide for å verne denne interessen. Behovet for å verne om tilgangen på olje var noe av grunnen til at britene inngikk forsvarsavtaler med Irak, Jordan og Egypt.¹¹⁸ For utenom forsvarsavtaler bidro Storbritannia også med store tilskudd til Jordan for å sikre seg deres støtte i den gjensidige forsvarsavtalen. Jordan kunne i realiteten ikke overleve uten tilskudd fra Storbritannia.¹¹⁹ I tillegg til å sikre seg allianser med de tidligere mandatområdene, inngikk Storbritannia samarbeidsforhold med en rekke andre oljeproduiserende stater i Midtøsten, blant annet Kuwait, Bahrain og Oman.¹²⁰ Storbritannia var opptatt av å vise at selv om de hadde gitt opp alle sine mandatområder, og en rekke kolonier, var de fortsatt å regne som stormakt og de ønsket derfor å bevare sin posisjon i Midtøsten.¹²¹ Alliansene britene inngikk skulle derfor fungere både for å vise at de fortsatt var en stormakt, samtidig som den britiske regjeringen ønsket å verne om sine egne økonomiske interesser i Midtøsten.

Storbritannia i Midtøsten i perioden 1949-1956

Perioden 1949- 1956 var for Storbritannia preget av at deres makt og innflytelse i Midtøsten ble redusert. Storbritannia var ikke lenger en mandatmakt, men pga økonomiske og politiske interesser i området ønsket britene å beholde så mye makt og påvirkning i regionen som mulig. Årene mellom 1949 og 1956 førte likevel til en jevn strøm av tilbakeslag som nådde sitt klimaks med den, for britene, katastrofale Suezkrigen i 1956.

¹¹⁵ Almog 2003, s. 2.

¹¹⁶ Waage 1996, s. 237.

¹¹⁷ Hahn 2004, s. 13.

¹¹⁸ Hahn 2004, s. 13.

¹¹⁹ Robins 2004, s. 37.

¹²⁰ Almog 2003, s. 4.

¹²¹ Almog 2003, s. 2.

I 1950 underskrev Storbritannia, sammen med USA og Frankrike, Tremaktserklæringen. Målet med erklæringen var å befeste vestmaktens posisjon i Midtøsten og med det hindre at Sovjetunionen økte sitt fotfeste. Vestmaktene ville kontrollere våpenkappløpet og sørge for å hindre nye uroligheter. Dersom noen av statene i Midtøsten brøt våpenhvileavtalen, og dens grenser, ville vestmaktene aksjonere i henhold til Tremaktserklæringen. Resultatet av dette var at Israel fikk en stormaktsgaranti for sine grenser fra våpenhvileavtalen i 1949.¹²²

I 1952 kom det et regimeskifte i Egypt. Dette regimeskiftet skulle snart få alvorlige konsekvenser for britenes posisjon i landet. I 1954 ble Storbritannia "tvunget" til å gå med på full tilbaketrekning av alle britiske militærstyrker i Egypt innen juni 1956.¹²³ For Storbritannia var det spesielt et stort nederlag å måtte trekke seg ut av Suezkanal-basen. Tilbaketrekning fra Suezbasen førte til at deres kontroll med kanalen ble kraftig redusert. I 1956 ble i tillegg John Glubb avskjediget som høvsjef for Den arabiske legion. Dette var et stort nederlag for britenes posisjon i Jordan. En meget viktig enkeltfaktor som sørget for britisk påvirkningskraft i Jordan ble fjernet. Storbritannia rettet fingeren mot Gamal Abdul Nasser, Egypt statsminister, og hevdet han sto bak avskjedigelsen, men i realiteten var det kong Hussein av Jordan som tok avgjørelsen om å fjerne Glubb.¹²⁴

På tross av en jevn tilbakegang i regionen ønsket Storbritannia fortsatt å være en sentral aktør i Midtøsten. Britene forsøkte derfor å fungere som mekler i konflikten mellom de arabiske landene og Israel. Det mest kjente av disse forsøkene var Alphaplanen. Alphaplanen var et samarbeid mellom USA og Storbritannia som startet i 1954. På det tidspunktet var planen strengt hemmelig. USA og Storbritannia ville først utvikle et ferdig forslag som de senere kunne presentere til de aktuelle statene. Alphaplanens hovedpunkter var: territoriell justeringer som kunne gi stabile grenser, klare rammer for vannfordeling av Jordanelven, situasjonen til palestinske flyktninger og stormaktsgarantier for grensene i Alphaplanen. Dersom statene i Midtøsten klarte å komme til enighet skulle de belønnes med militære og økonomiske tilskudd fra stormaktene, hovedsakelig USA.¹²⁵

¹²² Butenschøn 2008, s. 258; Waage 2013, s. 155.

¹²³ Butenschøn 2008, s. 318.

¹²⁴ Kyle 2003, s. 91.

¹²⁵ Persson, Magnus, *Great Britain, the United States, and the Security of the Middle East: The formation of the Baghdad Pact*, (Lund: Lund University Press, 1998), s. 186-193; Shamir, Shimon "The Collapse of Project Alpha" i Louis, Roger og Owen, Roger, *Suez 1956 – The crisis and its consequences*, (Oxford: Oxford University Press, 1989), s. 81-82; Waage 2013, s. 178; Hahn 2004, s. 182-186; Shlaim 2000, s. 146-147.

Storbritannias primære mål med planen var *ikke* å skape fred mellom landene i Midtøsten, men å bidra til å styrke vestens posisjon i regionen, samt demme opp for kommunismen i den arabiske verden.¹²⁶ Konflikten mellom Israel og nabolandene førte til at det ble vanskelig for Storbritannia å ha et godt forhold til de arabiske landene. Storbritannia håpet derfor at en fredsavtale kunne stryke deres posisjon i regionen.¹²⁷

I februar 1955 var forslaget til Alphaplanen ferdig utarbeidet.¹²⁸ USA og Storbritannia bestemte seg for først å presentere forslaget til Egypt. Dette gjorde de fordi de mente at en avtale med Egypt, som var en av hovedpartene, var nøkkelen til å få til en avtale med resten av de arabiske landene. Alphaplanen ble presentert for Egypt i mars 1955. Deretter ble det presentert for Israel.¹²⁹ Forslaget ble av israelerne oppfattet som et krav om at de skulle avstå landområder og ble svært dårlig mottatt i den israelske regjeringen. De var ikke villig til å gi bort landområder eller å slippe palestinske flyktninger inn i Israel. Nasser krevde på sin side større landområder enn det Alphaplanen foreslo. Avstanden mellom Israels og Egypts krav var så stor at Alphaplanen ikke ville la seg gjennomføre.¹³⁰

På tross av Alphaplanens manglende suksess forsøkte den britiske statsministeren Anthony Eden i november 1955 igjen å fungere som megler. Eden foreslo i sin årlige Guildhall-tale at grensene mellom Israel og de arabiske landene skulle være et kompromiss mellom FNs delingsplan fra 1947 og våpenstillstandsgrensene fra 1949. Dette ble dårlig mottatt både i de arabiske landene og i Israel. De arabiske landene mente at delingsplanen var et maksimum av hva de kunne gi, mens Israel mente at våpenstillstandsgrensene var et absolutt minimum. Ben-Gurion mente Eden sitt forslag hadde ”no legal, moral or logical basis and cannot be considered.”¹³¹ Eden sin tale og Alphaplanen bidro ikke, slik britene hadde håpet på, til å styrke deres forhold til landene i Midtøsten. Forsøket bidro tvert i mot til at Storbritannias forhold til Israel ble betydelig svekket.¹³²

¹²⁶ Shamir 1989, s. 82.

¹²⁷ Persson 1998, s. 192.

¹²⁸ Persson 1998, s. 192; Shlaim 2000, s. 147; Hahn 2004, s. 183.

¹²⁹ Persson 1998, s. 193; Kyle 2003, s. 81.

¹³⁰ Shamir 1989, s. 83; Waage 2013, s. 178.

¹³¹ Shlaim 2000, s. 147; Waage 2013, s. 178; Kyle 2003, s. 81.

¹³² Shlaim 2000, s. 147.

Suezkrisen

26. juli 1956 bestemte Egypt at landet ville nasjonalisere Suezkanalselskapet.

Nasjonaliseringen var helt legitim ettersom kompensasjon ble utbetalt til alle aksjeeierne.¹³³

På tross av dette førte nasjonaliseringen til meget sterke reaksjoner i Storbritannia og

Frankrike. Nesten umiddelbart begynte britene å planlegge krig mot Egypt for å få tilbake

kontrollen med Suezkanalen. Storbritannia ønsket å få med seg sine allierte i en krig mot

Egypt, men var også forberedt på å gå til krig alene dersom ingen andre stater ville delta.

Frankrike reagerte også sterke på nasjonaliseringen av Suezkanalen. Det var en franskmann,

Ferdinand de Lesseps, som hadde startet byggingen av kanalen. Frankrike var aksjeeiere i

selskapet, tillegg lå selskapets hovedkontor i Paris. Frankrike ønsket å ta tilbake kontrollen

med kanalen og var derfor villig til å gå til krig mot Egypt sammen med Storbritannia.¹³⁴

USA var ikke like avhengig av kanalen som Storbritannia og Frankrike. Dwight D.

Eisenhower, USAs president, ville ikke støtte en militær aksjon og ønsket å få til en fredlig

løsning.¹³⁵ Eden innså at et uprovosert angrep på Egypt ville føre til sterke internasjonale

reaksjoner mot britene.¹³⁶ Storbritannia og Frankrike måtte derfor finne på en unnskyldning

for å ta tilbake kontrollen over kanalen med makt. Både Frankrike og Storbritannia var klar

over at det ville ta tid å forbedrede sine styrker på en krig mot Egypt. Underveis i

forberedelsen gikk Frankrike inn i forhandlinger med Israel om en deltagelse i en eventuell

krig. Disse forhandlingene kommer i gang uten at Storbritannia var klar over at Frankrike var

i samtaler med Israel.¹³⁷

Storbritannia, Frankrike og USA hadde lenge kontrollert våpenhandelen til Israel og de

arabiske landene. Dette ble forandret da Tsjekkoslovakia i 1955 inngikk en avtale om

våpenleveranse til Egypt.¹³⁸ For Israel betydde dette at maktbalansen mellom Israel og Egypt

ville bli forandret, og Egypt ville bli en mye større militær trussel. Israel var derfor svært

interessert i å fjerne Nasser fra makten i Egypt før Egypt begynte å motta våpen fra

Tsjekkoslovakia. Eden ble ikke informert om Frankrikes samtaler med Israel før i midten av

oktober 1956, men Israel kunne være en viktig brikke for britene i påskuddet om å gå til krig

mot Egypt. 22. oktober møtes de tre landene for å bli enig om fremgangsmåten for å fjerne

¹³³ Shlaim 2000, s. 166.

¹³⁴ Waage 1996, s. 237.

¹³⁵ Waage 1996, s. 238.

¹³⁶ Kyle 1989, s. 118.

¹³⁷ Waage 1996, s. 317.

¹³⁸ Kyle 1989, s. 106.

Nasser fra makten.¹³⁹ Israels stats- og forsvarsminister David Ben-Gurion stolte heller ikke på britene og ønsket i utgangspunktet derfor ikke å samarbeide med dem.¹⁴⁰ På tross av uenighetene ble landene etter hvert enig om en avtale. Avtalen gikk ut på at Israel skulle angripe Egypt. Etter at Israel hadde angrepet skulle Storbritannia og Frankrike stille et ultimatum til de krigførende partene. Hvis ultimatumet ble avslått, skulle Frankrike og Storbritannia gå inn å ”sikre” Suezkanalen.

Avtalen mellom Storbritannia, Frankrike og Israel var i utgangspunktet hemmelig, men det ble ganske tydelig at ultimatumet var et forhåndsbestemt plot.¹⁴¹ Britene hadde ikke regnet med de sterke internasjonale reaksjonene krigen førte med seg. Storbritannia hadde også regnet med en form for støtte fra USA, men dette ble ikke tilfelle.¹⁴² Manglende amerikansk støtte, og motstand internasjonalt, kombinert med store økonomiske utgifter og en galopperende oljepris førte til at Storbritannia og Frankrike ble tvunget til å trekke seg ut. Dette var et massivt slag i ansiktet for britenes selvfølelse og posisjon i Midtøsten. I perioden etter andre verdenskrig hadde Storbritannia gradvis fått mindre og mindre makt i regionen, mens USA hadde kommet mer og mer inn. Resultatet av Suezkrisen var at Storbritannia ikke lenger var den viktigste stormakten i Midtøsten. Denne rollen hadde USA nå overtatt.¹⁴³

Storbritannias forandrede rolle i Midtøsten

Ved utgangen av 1956 var ikke Storbritannia lenger den stormakten de en gang hadde vært. Britene hadde innsett at økonomiske bidrag ikke lenger var nok for å sikre deres posisjon i regionen. I tillegg var de fortsatt svært avhengig av oljen fra de arabiske landene og var derfor helt avhengig av å ha et godt forhold til disse landene.

Forholdet til Israel hadde blitt gradvis verre og det toppet seg med forslaget til Alaphplanen i 1956. Dette forholdet skulle likevel snart bli noe bedret. 14. juli 1958 skjedde det et statskupp i Irak. Kuppet resulterte i at kong Faisal 2. ble styrtet og drept. Kuppet var en reaksjon på den vestlige dominansen i regionen og var nok et tegn på at den nasjonalistiske og antivestlige tankegangen som spredte seg i Midtøsten. For britene var revolusjonen nok et tilbakeslag for

¹³⁹ Waage 1996, s. 318.

¹⁴⁰ Bar-On, Mordechai “David Ben-Gurion and the Sevres Cullusion” , i Louis, Roger og Owen, Roger, *Suez 1956 – The crisis and its consequences*, (Oxford: Oxford University Press, 1989), s. 149-156.

¹⁴¹ Bar-On 1989, s. 156.

¹⁴² Butenschøn 2008, s. 330.

¹⁴³ Butenschøn 2008, s. 312.

deres interesser i regionen.¹⁴⁴ Britene fryktet at urolighetene skulle spre seg til Jordan. Det samme gjorde konge Hussein av Jordan som kom med en formell forespørsel til britene om militær støtte.¹⁴⁵ Britiske fly hadde ikke flytillatelse over Israel og en eventuell troppetransport ville dermed bli vanskelig. Israel var på sin side interessert i å beholde status quo og ønsket derfor ikke at Jordan skulle rammes av uroligheter som kunne påvirke situasjonen mellom landene. Etter forhandlinger kom Israel og Storbritannia frem til en avtale som sikret at britene kunne fly over israelsk luftrom mot at Storbritannia garanterte at de ikke skulle blande seg inn i grensekonflikten mellom Jordan og Israel.¹⁴⁶ Denne avtalen var starten på en liten forbedring av forholdet mellom Storbritannia og Israel. I løpet av kort tid lettet Storbritannia på våpenboikotten mot Israel i tillegg til at landene innførte et noe tettere økonomisk samarbeid. Selv om forholdet mellom Israel og Storbritannia ble noe forbedret var det viktig for britene at samarbeide mellom dem og Israel ikke gikk på bekostning av britenes forhold til de oljeproduserende landene i regionen. For britene var behovet for å verne om egne interesser i Midtøsten fortsatt det viktigste.¹⁴⁷

¹⁴⁴ Almog 2003, s. 180.

¹⁴⁵ Almog 2003, s. 182.

¹⁴⁶ Almog 2003, s. 186.

¹⁴⁷ Almog 2003, s. 203-206.

Kap 3: Storbritannias forsøk på å hindre ny krig

Etter Suezkrisen i 1956 hadde Storbritannia blitt tvunget til å innta en mer passiv rolle i Midtøsten. Britenes posisjon i regionen var ikke like sterk som den tidligere hadde vært. I tillegg bidro forsvarskutt til å begrense deres militære tilstedeværelse. Storbritannia mistet dermed mye av sin makt og påvirkningskraft.¹⁴⁸ Dette, kombinert med Suezkrisen, førte til at den britiske regjeringen valgte å legge om sin politikk i 1957.¹⁴⁹ Storbritannia skulle fra da av forholde seg passivt til konflikten mellom de arabiske landene og Israel. Hvis nye uroligheter oppsto, skulle de unngå innblanding. Forpliktelser som ikke direkte var knyttet til britenes økonomiske interesser i Midtøsten skulle de forsøke å gi fra seg. Den britiske regjeringen håpet at en passiv rolle og en mindre fremtredende politikk skulle føre til at de ikke uttalte seg eller handlet på måter som kunne virke provoserende på statene i regionen. Dette skulle være en effektiv måte å ivareta og sikre britenes forhold til de arabiske landene og britenes økonomiske interesser der.¹⁵⁰

USA hadde etter Suezkrisen i 1956 overtatt rollen som den viktigste stormakten i Midtøsten. Amerikanerne var ikke like økonomisk avhengige av de arabiske landene som britene. Dette gjorde at de kunne føre en noe friere politikk enn Storbritannia. I tillegg hadde USA en sterk militær tilstedeværelse i Middelhavet, noe som gav dem påvirkningskraft. Den britiske regjeringen var fornøyd med at USA hadde overtatt noe av deres rolle i Midtøsten. Storbritannia kunne trekke seg tilbake både, politisk og militært, samtidig som vestlige politiske interesser ble ivaretatt.¹⁵¹

I mai 1967 økte faren for en ny krig i Midtøsten betydelig. Den britiske regjeringen fryktet at en krig kunne få store konsekvenser for deres oljetilgang fra de arabiske landene. I 1967 kom 60 prosent av britenes olje fra Midtøsten.¹⁵² Dersom britene mistet tilgangen på denne oljen ville det føre til store økonomiske problemer. En krig kunne, ifølge den britiske regjeringen, føre til at Suezkanalen ble stengt. En stengning av kanalen ville gjøre eventuell oljetransport fra områder som lå øst for Suez svært kostbart og tidkrevende. I tillegg fryktet regjeringen at

¹⁴⁸ TNA, PREM 13/1617, *British policy towards the Arab/Israel dispute, Mr. Steward to Mr. Hadow*, 29.mars 1966.

¹⁴⁹ TNA, FCO 17/37, *British Policy before 5. June 1967*, 7. august 1967; TNA, PREM 13/1617, "British policy towards the Arab/Israel dispute, Mr. Steward to Mr. Hadow", 29.mars 1966.

¹⁵⁰ TNA, FCO 17/37, *British Policy before 5. June 1967*, 7. august 1967.

¹⁵¹ TNA, FCO 17/37, *British Policy before 5. June 1967*, 7. august 1967; TNA, PREM 13/1617, "British policy towards the Arab/Israel dispute, Mr. Steward to Mr. Hadow", 29.mars 1966.

¹⁵² TNA, PREM 13/1619, *Middle East. Arab – Israel dispute: part 3*.

en regional krig kunne, på grunn av den kalde krigen, utvikle seg til krig mellom USA og Sovjetunionen. På lang sikt fryktet britene at en krig kunne føre til at Sovjetunionen fikk bedre fotfeste i Midtøsten på de vestlige stormaktenes bekostning. Dette ville sette britenes oljetilgang, og bruk av Suezkanalen, i fare.¹⁵³ Britene fryktet derfor at en krig ville kunne få katastrofale konsekvenser for deres økonomiske, politiske og strategiske interesser. Et eventuelt forsøk på å hindre krig ville i de arabiske landene kunne bli stemplet som et forsøk på å hjelpe Israel. Det ville derfor kunne føre til at britenes forhold til de arabiske landene ble svekket. Dette ville være ødeleggende for britens interesser. Den britiske regjeringen fryktet likevel utfallet av en krig mer enn eventuelle arabiske reaksjonene på deres forsøk i å hindre krig. Storbritannia forsøkte derfor å ta på seg rollen som megler. Hvordan forsøkte Storbritannia å hindre at en ny krig skulle bryte ut? Hvorfor klarte de det ikke?

Veien mot en ny krig

Storbritannia hadde lenge fryktet at konflikten i Midtøsten igjen ville utarte seg til krig. Frem til mai 1967 anså britene konflikten på grensen mellom Israel og Syria, og til dels uroligheter på grensen mellom Jordan og Israel, som de mest faretruende.¹⁵⁴ I dette område forgikk det jevnlig konflikter mellom palestinske flyktninger og den israelske hæren. Urolighetene gikk som oftest ut på at palestinske geriljasoldater angrep israelsk bebyggelse inne i Israel, eller utførte sabotasjeaksjoner i grenseområdene. Disse angrepene ble gjengjeldt med at den israelske hæren gikk inn på syrisk og jordansk territorium for å straffe angriperne. I tillegg hadde det vært en rekke uroligheter mellom Israel og Syria knyttet til statenes forsøk på å sikre seg økt vanntilgang. Allerede tidlig på 1950- tallet hadde Israel forsøkt å grave om Jordanelven sitt løp for å skaffe seg bedre tilgang på vann. Det første prosjektet lyktes ikke i å skaffe Israel bedre tilgang på vann, men førte til en rekke konflikter mellom Syria og Israel. I 1959 begynte Israel på et nytt prosjekt. Prosjektet gikk ut på å føre vann fra Genesaretsjøen i nord til Negevørkenen sør i Israel. I 1964 ble prosjektet fullført. Som en reaksjon på dette forsøkte Syria å grave om løpet til Jordanelven. Israel ville ikke godta at Syria la om løpet til Jordanelven og en rekke sammenstøt mellom Syria og Israel fulgte.¹⁵⁵ Konflikten mellom Syria og Israel nådde sitt foreløpige klimaks 7. april 1967. Konfrontasjonene førte til at både

¹⁵³ TNA, CAB, 130/123, *Minutes of Meeting*, 25. mai 1967; TNA, PREM 13/1618, *Paper by Foreign Office officials*, 28. mai 1967.

¹⁵⁴ TNA, PREM 13/1617, "British policy towards the Arab/Israel dispute, *Mr. Steward to Mr. Hadow*, 29.mars 1966.

¹⁵⁵ Shlaim 2000, s. 228-229; Waage 2013, s. 265.

Syria og Israel sendte opp jagerfly. De israelske flyene var overlegene og skjøt, uten problemer, ned flere syriske fly. For å markere sin militære overlegenhet fløy flyene videre inn over Damaskus i lav høyde.¹⁵⁶

I tillegg til konflikt med Syria var det også uroligheter på grensen mellom Israel og Jordan. Urolighetene eskalerte fra 1965. I 1964 ble den palestinske paraplyorganisasjonen Palestine Liberation Organization (PLO) opprettet. PLO fikk ikke den påvirkningen som den palestinske befolkningen håpet på. Fatah, som var den viktigste palestinske motstandsorganisasjonen under ledelse av Yasir Arafat, valgte derfor å trappet opp geriljakrigen mot Israel.¹⁵⁷ Kong Hussein av Jordan forsøkte å begrense Fatah sine aksjoner fra jordansk side.¹⁵⁸ På tross av dette lyktes likevel Fatah, på grunn av et stort antall godt organiserte palestinske flyktninger i Jordan, å gjennomføre en rekke aksjoner mot Israel fra jordansk territorium. Konflikten mellom Jordan og Israel nådde sitt klimaks med det israelske angrepet på den jordanske landsbyen Samu. 11. november ble tre israelske fallskjermjegere drept av en mine. Innbyggerne i Samu hadde gitt støtte til og gjemt de som sto bak angrepet. 13. november 1966 gikk derfor den israelske hæren inn i Samu. Mål med dette var å legge press på kong Hussein slik at han mer aktivt skulle begrense Fatah sine aksjoner. I tillegg ønsket Israel å skremme sivilbefolkningen fra å støtte eller hjelpe Fatah og andre palestinske militante organisasjoner. I løpet av aksjonen sprengte den israelske hæren 120 hus, drepte 3 sivile og skadet 96 personer. 20 jordanske militære kjøretøy og 4 jordanske krigsfly forsøkte å komme innbyggeren i Samu til unnsetning, men måtte gi tapt for de israelske styrkene. Angrepet på Samu førte til sterke reaksjoner internasjonalt, blant annet med fordømmelse fra USA.¹⁵⁹

I tillegg til uroligheter på grensen mellom Jordan og Israel hadde konflikten mellom Syria og Israel i 1967 lenge vært på bristepunktet. Storbritannia, og resten av verden, ble derfor overrasket da det viste seg at det var konflikten mellom Israel og Egypt som sto i fare for å utvikle seg til krig.

¹⁵⁶ Butenschøn 2008, s. 363; Waage 2013, s. 340; Luis, Roger og Shlaim, Avi, *The 1967 Arab-Israeli War – Origins and Consequences*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2012), s. 88-89.

¹⁵⁷ Waage 2013, s. 336.

¹⁵⁸ Lous og Shlaim 2012, s. 132-134.

¹⁵⁹ Gat, Moshe, *Britain and the conflict in the Middle East, 1964-1967 – The Coming of the Six-Day War*, (London: Praeger Publishers, 2003), s.162-163; Butenschøn 2008, s. 361; Waage 2013, s. 337-338; Shlaim 2000, s. 233-234; Neff 1984, s. 40-41; Morris 1999, s. 303.

Egyptiske styrker inn i Sinai – UNEF ut av Egypt

13. mai 1967 ba den sovjetiske ambassadøren i Kairo, om et hastemøte med det egyptiske utenriksdepartementet. Den sovjetiske ambassadøren informerte Egypt om at Israel hadde foretatt store troppeforflytninger mot grensen til Syria. Beskjeden ble sent videre til Nasser, men verken egyptisk eller syrisk etterretning klarte å bekrefte disse troppeforflytningene.¹⁶⁰ Dagen etter sendte Nasser et stort antall egyptiske soldater inn i Sinai.¹⁶¹ I løpet av få dager hadde de egyptiske troppekonsentrasjonene nådd 40 000 soldater.

Etter krigen i 1956 hadde FN utplassert, etter godkjenning av Egypt, fredsbevarende styrker i Egypt. Israel hadde nektet å ha en eneste FN-soldat på sin jord. Så alle var følgelig utplassert på den egyptiske siden av grensen. Formålet med disse styrkene var å sikre tilbaketrekningen av britiske, franske og israelske soldater.¹⁶² Siden krigen i 1956 hadde *United Nations Emergency Force* (UNEF) hatt baser langs grensen mellom Israel og Egypt, ved Sharm el-Sheikh og på Gazastripen.¹⁶³ I tillegg til å sikre tilbaketrekningen av britiske, franske og israelske soldater hadde UNEF sin tilstedeværelse bidratt til at grensen mellom Israel og Egypt hadde vært rolig i en lang periode.

Både Syria og Jordan hadde lenge kritisert Nasser for å være for passiv i forhold til konflikten med Israel. Kong Hussein av Jordan hadde blant annet beskyldt Nasser for ”å gjemme seg bak skjørtene til UNEF”.¹⁶⁴ Troppeinnsendingen i Sinai som fulgte etter 13. mai 1967 ble blant annet gjort for å forsøke å vise at Nasser fortsatt var leder for den arabiske verden.¹⁶⁵ På tross av den egyptiske troppekonsentrasjonen i Sinai regnet Israel fortsatt ikke med krig. Levi Eshkol, Israels statsminister, antok at troppekonsentrasjonen kun var et forsøk fra Nasser på å vise muskler.¹⁶⁶

16. mai 1967 kom det første forvarselet om at noe var i ferd med å utvikle seg mellom Egypt og Israel. Sjefen for UNEF, general Indarjit Rikhye, fikk et brev fra den egyptiske generalen Mohammed Fawzi. I brevet ba Fawzi, etter ordre fra Nasser, om at UNEF skulle fjerne seg fra

¹⁶⁰ Parker, Richard B., *The Six Day War – A Retrospective*, (Gainesville: University Press of Florida, 1996), s. 42; Oren, Michael B., *Six Days of War – June 1967 and the making of the modern Middle East*, (Oxford: Oxford University Press, 2002), s. 65.

¹⁶¹ Luis og Shlaim 2012, s. 26; Gat 2003, s. 187; Waage 2013, s. 341.

¹⁶² Waage 2013, s. 342.

¹⁶³ Oren 2002, s. 68.

¹⁶⁴ Waage 2013, s. 338; Morris 1999, s. 303.

¹⁶⁵ Luis og Shlaim 2012, s. 60.

¹⁶⁶ Segev, Tom, *1967 – Israel, the War and the Years that Transformed the Middle East*, (London: Little, Brown, 2007), s. 226; Oren 2002, s. 32; Waage 2013, s. 341.

grensen mellom Egypt og Israel.¹⁶⁷ Brevet presiserte ikke hva UNEF skulle gjøre med styrkene som befant seg andre steder i Egypt. Hva Egypt ønsket at UNEF skulle gjøre med basene ved Sharm-El Sheik og på Gaza var derfor uklart. Rikhye svarte at en tilbaketrekning ikke var noe han selv kunne bestemme. Han sendte beskjeden videre til FNs generalsekretær, U Thant. Egypt hadde godkjent stasjoneringen av UNEF sine styrker, men hadde full rett til å be styrkene trekke seg ut. Dagen etter ga Thant beskjed til Nasser om at det ville være umulig for UNEF å trekke seg delvis ut. En delvis tilbaketrekning ville gjøre UNEF ute av stand til å overholde sine arbeidsoppgaver, samt at en delvis tilbaketrekning ville redusere sikkerheten til UNEF sine styrker. Dersom UNEF skulle trekke seg ut måtte de trekke seg helt ut. Thant sa videre at Nasser hadde rett til å be UNEF om å trekke seg ut, men at FN håpet han ikke ville gjøre dette. Svaret kom raskt. Nasser ville ha UNEF ut. I et forsøk på å redde situasjonen, sendte Thant 18. mai en offisiell forespørsel til Israel om omplassering av UNEF sine styrker inn på israelsk territorium. Israel hevdet selv at de var interessert i å ha UNEF styrker i området for å overvåke situasjonen, men forespørselen om UNEF styrker på israelsk territorium ble blankt avvist.¹⁶⁸

Tiranstredet stenges

How can my forces stationed there (Sharm El- Sheikh) simply watch the Israeli flag pass before them? - Egypts forsvarsminister Abdel Hakim Amer.¹⁶⁹

The Aqaba Gulf constitutes out Egyptian territorial waters. Under no circumstances will we allow the Israeli flag to pass through the Aqaba Gulf. The Jews threatened war. We tell them: "Ablan We-sablan" (You are welcome), we are ready for war. Our armed forces and all our people are ready for war, but under no circumstances will we abandon any of our rights. This water is ours. – President Nasser. 21. mai 1967.¹⁷⁰

Seks dager etter at Egypt hadde bedt UNEF trekke seg ut tok Nasser et nytt steg mot krig. 22. mai offentliggjorde han at Tiranstredet skulle stenges for all israelsk skipsfart og internasjonale skip som fraktet olje eller våpen til Israel.¹⁷¹ Tiranstredet var Israels eneste sjøvei til havnebyen Eliat. Dette var også den eneste mulighet for oljetransport og handel via sjøveien med Øst-Afrika, Asia og Iran.¹⁷² Israel hevdet selv at transporten gjennom Tiranstredet var livsviktig for at staten skulle ha mulighet til å overleve. Offisielle tall fra FN

¹⁶⁷ Rykhie fikk muntlig beskjed fra budbringeren om at UNEF også må fjerne seg fra basen ved Sharm El Sheik. Dette sto det ikke noe om i brevet; Oren 2002, s. 69.

¹⁶⁸ Waage 2013, s. 342; Oren 2002, s. 72; Segev 2007, s. 227.

¹⁶⁹ Oren 2002, s. 84.

¹⁷⁰ Oren 2002, s. 84.

¹⁷¹ Gat 2003, s. 202; Waage 2013, s. 342.

¹⁷² Gat 2003, s. 197; Waage 2013, s. 342.

viste derimot at denne sjøveien ikke ble så mye brukt som det Israel selv hevdet. I 1967 var det over to år siden et israelsk registrert skip hadde passert gjennom Tiranstredet.¹⁷³ Den symbolske effekten av stengingen var imidlertid større enn den økonomiske.¹⁷⁴ Ingen skulle få hindre Israels bruk av det de mente var internasjonalt farvann. Israel hadde derfor gitt klar beskjed om at en stenging av Tiranstredet, for dem, var en soleklar grunn for å gå til krig.¹⁷⁵ Yitzhak Rabin, sjef for den israelske hæren (IDF), hevdet at stengingen var mer enn et spørsmål om fri passasje. Det var et spørsmål om nasjonal overlevelse.¹⁷⁶

Nasser var på forhånd klar over at en stenging av Tiranstredet ville øke faren for krig betraktelig.¹⁷⁷ Det var likevel usikkert om Nasser faktisk ønsket en krig med Israel. Egypt hadde siden 1962 vært involvert i borgerkrigen i Jemen. På det meste var 70 000 egyptiske soldater deltagende i denne borgerkrigen. Egypt sitt forsvar var derfor svært redusert. I tillegg hadde deltagelsen i borgerkrigen vært en stor økonomisk belastning for Egypt. Tidspunktet for en eventuell krig mot Israel var derfor ikke ideelt for Egypt. Nasser sitt valg om å stenge Tiranstredet kan like mye ha vært et behov for å bevare sin rolle som leder av den arabiske verden som et forøk på å yppe til krig med Israel.¹⁷⁸

Arabiske allianser

Dersom konflikten mellom Egypt og Israel skulle utvikle seg til krig ville dette, på grunn av arabiske allianser, mest sannsynlig føre til deltagelse fra flere av de arabiske statene. Egypt hadde i 1966 inngått en forsvarsallianse med Syria. Dette skjedde til tross for at forholdet dem i mellom var langt fra godt. Ved å inngå en forsvarsallianse ble de enige om at et angrep på en av statene var det samme som et angrep på begge. Dersom en stat ble angrepet var den andre staten forpliktet til å gå til krig sammen med sin alliansepartner.¹⁷⁹

Mot slutten av mai 1967 inngikk Egypt nok en forsvarsallianse. Denne gangen med Jordan. Gjennom å inngå en avtale med Egypt forpliktet Jordan seg til å sette sine styrker under egyptisk kommando ved en eventuell krig. I tillegg måtte Jordan akseptere at irakiske tropper kunne være stasjonert på jordansk territorium. Avtalen mellom Jordan og Egypt ble

¹⁷³ Waage 2013, s. 342.

¹⁷⁴ Lous og Shlaim 2012, s. 64.

¹⁷⁵ Gat 2003, s. 197; Louis og Shlaim 2012, s. 64.

¹⁷⁶ Oren 2002, s. 86.

¹⁷⁷ Louis og Shlaim 2012, s. 64.

¹⁷⁸ Waage 2013, s. 349-351.

¹⁷⁹ Gat 2003, s. 160.

offentliggjort 30. mai 1967.¹⁸⁰ Etter dette ville en krig mellom Egypt og Israel, på grunn av Egypt sine forsvarsallianser, bety en krig mellom Israel og Egypt, Syria og Jordan.

Storbritannias forsøk på å hindre krig

We should show our readiness to play a significant part in action with a substantially international character, inside or outside the United Nations, to keep the Straits of Tiran open to international shipping including of course british shipping. - Anbefalling fra Det britiske utenriksdepartementet til den britiske regjeringen¹⁸¹

Situasjonen som hadde oppstått i Midtøsten gjorde at britene sto ovenfor to alternativer. De kunne velge å forholde seg passive eller aktivt forsøke å forhindre en ny krig. Det siste alternativet ville føre til at britene forlot den passive politikken de hadde ført siden 1957. Den britiske regjeringen ønsket å handle på den måten som de mente var best for å sikre sine interesser i Midtøsten.

Storbritannias interesser i Midtøsten

Storbritannias hovedinteresser i Midtøsten var basert på tre kategorier. Interessene var økonomiske, politiske og strategiske. Av disse interessene var det de økonomiske interessene som fikk mest fokus i den britiske regjeringen.¹⁸² De ulike interessene var likevel tett knyttet sammen. De økonomiske interessene var hovedsakelig knyttet til tilgangen på olje. Storbritannia fikk 60 prosent av sin olje fra Midtøsten og var derfor svært avhengig av de oljeproduserende landene. Oljen kom primært fra Kuwait, Iran og landene i Den persiske golfen.¹⁸³

De strategiske interessene var knyttet til fri ferdsel i skipstrafikken. Dette gjaldt spesielt transport gjennom Suezkanalen. Storbritannia var den hyppigste brukeren av kanalen. Deres bruk av kanalen var primært knyttet til oljetransport.¹⁸⁴ En stenging av Suezkanalen ville gjøre at det meste av olje fra Midtøsten måtte fraktes hele veien rundt Afrika, noe som ville føre til stor økonomiske utgifter for Storbritannia. De strategiske og økonomiske interessen var derfor tett knyttet sammen.

De politiske interessene hadde sammenheng med den kalde krigen. USA og Sovjetunionen ønsket begge å øke sin makt i Midtøsten, samtidig som de ønsket å begrense motparten sin

¹⁸⁰ Louis og Shlaim 2012, s. 107-111; Butenschøn 2008, s. 367.

¹⁸¹ TNA, CAB, 129/130/08, *Memorandum by Foreign Office officials*, 29.mai 1967.

¹⁸² TNA, CAB 129/130/08, *Memorandum by Foreign Office officials*, 29.mai 1967.

¹⁸³ TNA, PREM 13/1619, *Middle East. Arab – Israel dispute: part 3*.

¹⁸⁴ Waage 1996, s. 237.

makt. Britene fryktet at en økt sovjetisk tilstedeværelse kunne gå ut over egen tilgang på olje. Dersom Sovjetunionen økte sin makt i Midtøsten, fryktet britene at russerne ville presse de arabiske landene til kun å levere olje til sine samarbeidsland og ikke de vestlige statene. I tillegg fryktet britene at Sovjetunionen kunne påvirke Egypt til å begrense den frie bruken av Suezkanalen. For den britiske regjeringen var det viktig at Sovjetunionen ikke fikk fotfeste i flere arabiske stater.¹⁸⁵

Hvorfor ville Storbritannia hindre en ny krig?

Etter stengningen av Tiranstredet innså den britiske regjeringen at deres interesser i Midtøsten var i fare uansett hva de gjorde eller ikke gjorde. Hvis britene forholdt seg passivt, og en ny krig brøt ut, kunne det få konsekvenser for deres interesser i Midtøsten. Dersom britene aktivt forsøkte å hindre en ny krig, ville også dette gå ut over deres interesser.¹⁸⁶

Selv om Storbritannia regnet Israel som militært sterkere enn alle de arabiske landene til sammen, kunne de arabiske landene likevel vinne en eventuell krig. En arabisk seier ville, ifølge den britiske regjeringen, føre til at Nasser ville øke sin makt i Midtøsten. Hvis Nasser økte sin makt ville dette, på grunn av hans syn på vestlige stormakter, være negativt for britenes interesser. Storbritannia fryktet også at Nasser ville presse andre arabiske land til å ta avstand fra samarbeidet med britene. Dersom Nasser økte sin makt ville det også, på grunn av tette bånd til Sovjetunionen, kunne føre til at Sovjetunionen økte sin tilstedeværelse i Midtøsten. Storbritannia fryktet at økt makt for Nasser og Sovjetunionen ville kunne gå utover deres oljetilgang, bruk av Suezkanalen og dere politiske posisjon i Midtøsten. Dersom Nasser og Sovjetunionen opparbeidet seg tilstrekkelig makt, ville konsekvensene på britenes interesser kunne være langvarig.¹⁸⁷

Israel ville mest sannsynlig vinne en krig dersom krigen kun var mellom Israel og de arabiske landene. Storbritannia fryktet at Sovjetunionen ville gripe inn i en eventuell krig å støtte Egypt og Syria militært dersom Israel så ut til å vinne. Den britiske regjeringen så det videre som høyst sannsynlig at USA ville svare med å støtte Israel dersom Sovjetunionen gikk inn på arabisk side i krigen. Den britiske regjeringen fryktet derfor at en krig mellom Israel og de arabiske nabolandene kunne utvikle seg til en regional konfrontasjon mellom USA og Sovjetunionen i Midtøsten. En slik krig ville bety at Suezkanalen ville bli utilgjengelig. Både

¹⁸⁵ TNA, FCO 17/37, *British Policy before 5. June 1967*, 7.august 1967; TNA, PREM 13/1617, "British policy towards the Arab/Israel dispute, Mr. Steward to Mr. Hadow, 29.mars 1966.

¹⁸⁶ TNA, CAB 128/42/31, *Conclusions of a Meeting in the Cabinet*, 23. mai 1967.

¹⁸⁷ TNA, CAB 129/132/03, *Minutes of Meeting*, 7. juli 1967, s. 4; TNA CAB 130/323, *Minutes of Meeting*, 26. mai 1967.

en krig som endte med arabisk serier, og en krig som resulterte i regional krig mellom USA og Sovjetunionen, ville føre til at britenes økonomiske, strategiske og politiske interesser ville kunne forbli svekket over en lang periode.¹⁸⁸

Den britiske regjeringen regnet med at de selv aktivt måtte arbeide for å hindre krig dersom de skulle ha håp om å verne om egne interesser i Midtøsten. Hovedproblemet som måtte løses var Tiranstredet. Israel var tydelige på at de ville gå til krig for å hindre at noen stater begrenset deres bruk av Tiranstredet. For å hindre at Israel gikk til angrep, og dermed utløste en ny krig, måtte Storbritannia derfor klare å overbevise Israel om at de kunne sikre fri ferdsel gjennom Tiranstredet. Et britisk forsøk på å sikre fri ferdsel for Israel i Tiranstredet ville utelukkende bli stemplet som pro-israelsk i de arabiske landene. Et slikt forsøk ville derfor ødelegge for britenes forhold til de arabiske landene. Kuwait ga tidlig beskjed om at et hvert forsøk på å bistå Israel var det samme som et angrep på en arabisk stat. Kuwait ville svare med å okkupere oljefeltene og stoppe oljetransport til eventuelle stater som bisto Israel. I tillegg informerte Kuwait britiske ambassaden i landet om at de anså Tiranstredet som nasjonalt farvann for Egypt.¹⁸⁹ En oljeboikott fra Kuwait ville få store økonomiske konsekvenser for Storbritannia da Kuwait var en av britenes viktigste oljeleverandører. Britene regnet med at også de andre oljeproduserende arabiske landene ville boikotte Storbritannia.¹⁹⁰ Den britiske regjeringen var derfor klar over at forsøket ville skade deres økonomiske interesser i Midtøsten.¹⁹¹

For den britiske regjeringen var valget om passiv eller aktiv politikk knyttet opp til valget om å skape kortsiktige eller langsiktige problemer for sine interesser. En krig ville kunne skape varige problemer for britenes interesser i Midtøsten. Dersom britene lyktes i å hindre utbruddet av krig, ville dette få umiddelbare konsekvenser for deres forhold til de arabiske landene, men den britiske regjeringen håpet at disse forholdene ville være mulig å bygge opp igjen i løpet av noen få år og at de da på nytt kunne bygge opp sine interesser i Midtøsten.¹⁹²

¹⁸⁸ TNA, CAB 130/123, *Middle East: Meetings: 1-4, Minutes of Meeting*, 25. mai 1967; TNA, PREM 13/1618, *Paper by Foreign Office officials*, 28. mai 1967.

¹⁸⁹ TNA, PREM 13/1618, *Kuwait to Foreign Office*, 27. mai 1967.

¹⁹⁰ TNA, PREM 13/1619, *Middle East. Arab – Israel dispute: part 3*.

¹⁹¹ TNA, CAB 128/42/31, *Conclusions of a Meeting in the Cabinet*, 23. mai 1967; TNA, CAB 129/130/08, *Memorandum by Foreign Office officials*, 29. mai 1967.

¹⁹² TNA, CAB 129/130/08, *Memorandum by Foreign Office officials*, 29. mai 1967.

Storbritannias valg

Frykten for krigens usikre konsekvenser for britiske interesser var større enn frykten for de umiddelbare reaksjonene på et aktivt forsøk i å hindre krig. Den britiske arbeiderparti regjeringen, med Harold Wilson, statsminister 1964-1970 og 1974-1976, og George Brown, utenriksminister 1966-1968, valgte derfor å arbeide for å hindre krig.¹⁹³ Selv om britene aktivt skulle arbeide for å hindre krig var det viktig å begrense eventuelle skader på britiske interesser i Midtøsten. Det var derfor svært viktig at britene ikke tok en åpenlys lederrolle i arbeidet for å hindre krig. Samtidig som de måtte presisere at de ikke tok side i konflikten.¹⁹⁴

Storbritannia så tre alternativer som kunne føre til åpning av Tiranstredet. Det første var gjennom FN og samtaler med de fire faste medlemmene i Sikkerhetsrådet. Det andre var å få til en internasjonal prinsipperklæring, uten om FN apparatet, om fri ferdsel gjennom Tiranstredet. Det tredje, og siste alternativet, var å samle en internasjonal sjøfarts styrke som kunne tvinge gjennom en åpning av stredet. Denne planen fikk navnet ”Rødehavsregattaen”.¹⁹⁵ Rødehavsregattaen skulle fungere som en siste utvei. Disse tre alternativene ble alle arbeidet med samtidig og om hverandre. For at det i det hele tatt skulle være mulig å hindre krig, måtte Israel være villig til å vente med å angripe. Under et møte med den israelske utenriksministeren Abba Eban 24. mai informerte Wilson den israelske utenriksministeren om at Storbritannia ville arbeide for å sikre fri ferdsel. Wilson ba Eban derfor om å vente med en krig. Storbritannia måtte få litt tid på seg til å løse problemet. Eban svarte at Israel kunne se an utviklingen litt til, men det var åpenbart også for den britiske statsministeren at Israel ikke ville vente særlig lenge før landet gikk krig. Storbritannia hadde derfor svært begrenset tid til rådighet dersom de skulle lykkes i å hindre krig.¹⁹⁶

Firemaktssamtaler og FN

Allerede 23. mai innså Storbritannia at sjansen for en løsning gjennom FN var lite sannsynlig. Brown informerte den britiske regjeringen om at en resolusjon i FN sannsynligvis ikke ville komme på plass tidnok til å hindre at Israel gikk til angrep. Det var også svært usikkert om det i det hele tatt var mulig å få til en resolusjon i FN.¹⁹⁷ På tross av dette skulle britene fortsette å arbeide med å hindre en ny krig gjennom å arbeide med resolusjonstekster i FN.

¹⁹³ TNA, PREM 13/1618, *Memorandum by Foreign Secretary – Middle East*, 28.mai 1967; TNA, CAB 129/130/08, *Memorandum by Foreign Office officials*, 29.mai 1967.

¹⁹⁴ TNA, PREM 13/1618, *Foreign Office and Commonwealth Office to certain missions*, 25.mai 1967.

¹⁹⁵ Gat 2003, s. 207.

¹⁹⁶ TNA, PREM 13/1582, *Record of conversation between the Prime Minister and the Foreign Minister of Israel*, 24.mai 1967.

¹⁹⁷ TNA, CAB 128/42/31, *Conclusions of a Meeting in the Cabinet*, 23. mai 1967.

Britenes mål i FN var at Sikkerhetsrådet skulle vedta en resolusjon som gjorde tydelig at Tiranstredet var internasjonalt farvann. Et hvert forsøk på å begrense skipstrafikk i Tiranstredet skulle derfor fordømmes.¹⁹⁸

Arbeidet med å få til en løsning innad i FN var knyttet til Sikkerhetsrådet og rådets faste medlemmer. På dette tidspunktet var det kun fire aktive medlemmer i Sikkerhetsrådet. Dette var Storbritannia, USA, Frankrike og Sovjetunionen. Kina, representert ved regjeringen på Taiwan, var nært knyttet til USA og handlet som regel slik USA ønsket at de skulle handle. En stor del av politikken i Sikkerhetsrådet var styrt av de fire, aktive, faste medlemmene. På grunn av dette hadde disse statene ofte offisielle og uoffisielle møter før og under samlinger i Sikkerhetsrådet. Disse møtene ble kalt firemaktsamtaler eller firemaktsmøter. Samtlige av disse statene hadde vetorett og kunne derfor blokkere eventuelle vedtak i rådet. For at rådet skulle være handlingsdyktig, måtte de faste medlemmene være enig i vedtakene. Det var derfor ofte meningsløst å legge frem forslag som ikke allerede var diskutert i firemaktsmøter.

Storbritannia var tidlig ute med å ønske et møte i Sikkerhetsrådet. Lord Caradon, den britiske FN-ambassadøren i New York fra 1964 til 1970, fikk 23. mai et telegram fra Det britiske utenriksdepartementet. I telegrammet kom det frem at utenriksdepartementet ønsket et møte i Sikkerhetsrådet.¹⁹⁹ Storbritannia ønsket ikke selv å ta et offisielt initiativ til møte. Et slikt initiativ kunne tolkes som at britene tok en lederrolle i arbeide med å løse konflikten. En slik tolkning kunne sette britenes økonomiske interesser i de arabiske landene i fare. Den britiske regjeringen fikk derfor Canada og Nederland til å be om at Sikkerhetsrådet skulle tre sammen. Målet var at Sikkerhetsrådet skulle sørge for at konflikten i Midtøsten ikke utviklet seg til noen stormaktskonflikt. I tillegg håpet britene at et møte skulle bidra til å vise Israel at stormaktene tok situasjonen alvorlig. Britene håpet at dette ville bidra til at de fikk bedre tid til å hindre krig før Israel foretok seg noe.²⁰⁰ For den britiske regjeringen var det også viktig at det ble gjennomført en firemaktsamtale. Britene ville ha et møte før de kom med en offisiell uttalelse om stengningen av Tiranstredet og situasjonen i Midtøsten. De håpet at statene i firemaktsamtalene sammen kunne komme med en uttalelse. Frankrike var også svært opptatt av at de faste medlemmene skulle møtes og la 25. mai frem ønsket om et offisielt møte.²⁰¹

¹⁹⁸ TNA, Foreign Office (FO) 961/19, *Telegram from UK missions New York to Foreign Office*, 29. mai 1967.

¹⁹⁹ TNA, PREM 13/1617, *Situation following withdrawal of UNEF from Sinai*.

²⁰⁰ TNA, FO 961/19, *UKDEL NATO to Foreign Office*, 30. mai 1967; TNA, CAB 129/130/08, *Middle East – Memorandum by the Secretary of State for Foreign Affairs*, 29. mai 1967.

²⁰¹ TNA, CAB 128/42/32, *Conclusions of a Meeting in the Cabinet*, 23. mai 1967.

Det ble aldri et firemaktsmøte slik Frankrike og Storbritannia ønsket. Sovjetunionen var ikke interessert i møte og begrunnet dette med at USA og Storbritannia allerede hadde bestemt seg for hvilken politikk de ønsket å føre.²⁰² USA og Storbritannia ønsket en FN resolusjon som støttet fri ferdsel gjennom Tiranstredet for Israel. Sovjetunionen var interessert i å ivareta sitt forhold til Syria og Egypt. Et vedtak om fri ferdsel i Tiranstredet ville være støttende for Israel og gå på bekostning av syriske og egyptiske interesser. Det var derfor uaktuelt for Sovjetunionen å støtte et slikt vedtak. Avstanden mellom det britisk/amerikanske og sovjetiske standpunktet var så stort at sovjeterne mente at et firemaktsmøte ville være bortkastet.²⁰³

Uten en avtale mellom de faste medlemmene så ikke Frankrike poenget med å ha møte i Sikkerhetsrådet. Det ville ikke være mulig å få til noe vedtak. Frankrike ga videre beskjed til Storbritannia at de ikke ønsket å være med på utformingen av et resolusjonsforslag til FN om fri ferdsel i Tiranstredet. Så lenge Sovjetunionen var tydelige på at dette var noe de ikke ville godta, var arbeidet med en slik FN- resolusjon bortkastet ifølge den franske regjeringen.²⁰⁴ Under et møte mellom Brown og den sovjetiske statsministeren Aleksej Kosygin, i Moskva 26. mai kom Brown med nye oppfordringer om sovjetisk deltagelse i firemaktsmøte. Ønsket fra Brown falt for døve øre.²⁰⁵

På tross av at et resolusjonsforslag etter all sannsynlighet ville bli stanset, ønsket den britiske regjeringen likevel å utforme et forslag i FN. Selv om Sovjetunionen blokkerte forslaget håpet Wilson at forslaget kunne samle støtte internasjonalt. Dersom Sovjetunionen blokkerte et eventuelt forslag i FN håpet Wilson at andre vestlige, og vestligvennlige, sjøfartsnasjoner skulle se betydningen av et vedtak som kunne bidra til å hindre krig. Siden et vedtak ikke var mulig i FN på grunn av sovjetisk motstand, håpet britene at de kunne få med seg andre stater i et forsøk på å løse situasjonen på utsiden av FN.²⁰⁶ Wilson mente at et avslag i Sikkerhetsrådet på grunn av sovjetisk veto kunne tvinge andre stater til å se behovet for tiltak utenfor FN. Et avslag i Sikkerhetsrådet kunne derfor bidra til at Storbritannias planer om en prinsipperklæring utenfor FN fikk mer støtte.²⁰⁷

²⁰² TNA, FCO 28/43, *The Secretary of States visit to Moscow*, 19-26.juni. 1967.

²⁰³ TNA, FCO 28/43, *The Secretary of States visit to Moscow*, 19-26.juni. 1967.

²⁰⁴ TNA, PREM 13/1618, *Paris to Foreign Office*, 27.mai 1967.

²⁰⁵ TNA, PREM 13/1618, *Foreign Office to Paris*, 28.mai 1967.

²⁰⁶ TNA, CAB 129/130/08, *Memorandum by Foreign Office officials*, 29.mai 1967.

²⁰⁷ TNA, PREM 13/1618, *Foreign Office to Washington*, 28.mai 1967.

Prinsippklæring om fri ferdsel i Tiranstredet

I løpet av de siste dagene i mai ble det klart at det ikke ville bli vedtatt en resolusjon om fri ferdsel i Tiranstredet i FNs Sikkerhetsrådet. Storbritannia ville derfor forsøke å få til en løsning uten FN. Den britiske regjeringen hadde allerede 23. mai diskutert muligheten for en prinsippklæring utenfor FN dersom det ikke var mulig å bli enig om en resolusjon. Dersom en erklæring utenfor FN skulle ha noe håp om å hindre krig, måtte den være tydelig. I tillegg var det svært usikkert om Nasser ville lytte til en prinsippklæring som ikke var vedtatt i FN, og som Sovjetunionen ikke støttet. Etter en rekke diskusjoner kom likevel den britiske regjeringen frem til at en prinsippklæring utenfor FN var en fremgangsmåte det fortsatt skulle arbeides videre med. Det ønskelige var at en slik prinsippklæring skulle utarbeides i samarbeid med andre vestlige sjøfartsnasjoner.²⁰⁸

Det britiske målet med en prinsippklæring var at alle vestlige sjøfartsnasjoner skulle signere på en erklæring. Erklæringen skulle være tydelig på at statene som undertegnet den anså Tiranstredet som internasjonalt farvann. Statene som undertegnet den skulle også arbeide for å holde Tiranstredet åpnet for internasjonal skipsfart. Prinsippklæringen, og arbeidet med den, skulle ikke ha tilknytning til FN.²⁰⁹ Blant vestlige sjøfartsnasjoner var det bred enighet om at Tiranstredet var internasjonalt farvann, men denne enigheten var ikke ensbetydende med at sjøfartsnasjonene ville signere en prinsippklæring utenfor FN.²¹⁰ Selv om de fleste vestlige sjøfartsnasjoner anså Tiranstredet som internasjonalt farvann ønsket de ikke å risikere egne interesser for kreve Israels rett til å bruke stredet. Ingen andre stater hadde like mye å tape på en konflikt som Storbritannia. Engasjementet for å åpne Tiranstredet, og dermed hindre en krig, var derfor noe begrenset. De fleste vestlige sjøfartsnasjonene ønsket heller ikke å blande seg inn i en konflikt dersom de kunne unngå dette. Britene oppdaget derfor tidlig at det var vanskelig å samle støtte til en prinsippklæring.²¹¹

I tillegg til Storbritannia var USA svært delaktig i arbeidet og diskusjonene knyttet til en potensiell prinsippklæring. Den amerikanske regjeringen tok på seg hovedansvaret med å utforme et forslag til en felles erklæring. 29. mai sendte amerikanerne det foreløpige forslaget til britene.

²⁰⁸ TNA, CAB 128/42/31, *Conclusions of a meeting in the cabinet*, 23.mai 1967.

²⁰⁹ TNA, CAB 128/42/31, *Conclusions of a meeting in the cabinet*, 23.mai 1967.

²¹⁰ TNA, PREM 13/1618, *United Nations debates 1967 – Statements by maritime powers*.

²¹¹ TNA, PREM 13/1906, *Prime Ministers meeting in the White House*, 1. juni 1967.

The governments of maritime nations subscribing to this declaration express their grave concern at recent developments in the Middle East which are currently under consideration in the United Nations Security Council.

In regard to shipping through the waterways that serve ports of the Gulf of Aqaba, our governments reaffirm the view that the gulf is an international waterway into and through which the vessels of all nations have a right of passage. Our governments will assert this right on behalf of all shipping sailing under the flags, and our governments are prepared to cooperate among themselves and to join with others in seeking general recognition of this right.²¹²

Prinsippklæringen gikk ut på at statene som undertegnet den regnet Akaba-bukta og Tiranstredet som internasjonalt farvann. Alle stater skulle derfor ha anledning til å bruke dette farvannet. Ingen skulle hindres. Statene som undertegnet denne erklæringen erklært at de ville arbeide for å fremme fri ferdsel gjennom stredet. En undertegnelse gjorde at statene forpliktet seg til å arbeide for at Tiranstredet, selv om Egypt ikke var villig til det, ble åpnet for israelske skip. Statene som undertegnet skulle stå sammen for å verne om det de anså som internasjonale rettigheter. Ved å undertegne ville statene ta et utvetydig standpunkt til konflikten. Det ville prinsipielt sett ikke lenger være mulig å forholde seg nøytrale. En undertegnelse var det samme som å støtte Israels krav om fri ferdsel og å fordømme Egypts stengning av Tiranstredet.²¹³

Det britiske utenriksdepartementet informerte 30.mai ambassaden i Washington om at den britiske regjeringen hadde vedtatt å stille seg bak og arbeide for forslaget til prinsippklæring som amerikanerne hadde lagt frem dagen før. Ambassaden skulle videreformidle dette til den amerikanske regjeringen.²¹⁴ Selv om britene stilte seg bak det amerikanske forslaget, hadde de likevel noen innvendinger til ordlyden. Den britiske ambassaden i Washington mente det kunne være lurt å tone ned erklæringen for å få maksimal støtte. Slik den fremsto nå var den noe kompromissløs. Dette gjaldt spesielt punktet om at stater som undertegnet forpliktet seg til å arbeide for å sikre at Tiranstredet var åpent.²¹⁵ Det amerikanske forslaget ble likevel brukt i arbeidet med å rekruttere nye stater som tenkelig kunne slutte seg til erklæringen.

USA og Storbritannia skulle begge henvende seg til en rekke land for å sikre støtte til erklæringen. Storbritannia hadde ansvar for å kontakte Norge, Sverige, Danmark, Etiopia, Finland, Belgia, Australia og New Zealand. USA skulle henvende seg til Hellas, Panama, Liberia, Vest-Tyskland, Portugal, Japan, Island, Irland, Mexico, Iran, Argentina, Brasil,

²¹² TNA, PREM 13/1619, *Washington to Foreign Office*, 29.mai 1967.

²¹³ TNA, PREM 13/1619, *Washington to Foreign Office*, 29.mai 1967.

²¹⁴ TNA, PREM 13/1619, *Foreign Office to Washington*, 30.mai 1967.

²¹⁵ TNA, PREM 13/1619, *Washington to Foreign Office*, 30. mai 1967.

Venezuela, Filippinene og Kenya.²¹⁶ USA og Storbritannia hadde tidligere vært i samtaler med Frankrike, Nederland og Canada, men å få støtte til erklæringen skulle vise seg å bli vanskeligere enn Storbritannia hadde regnet med. I utgangspunktet hadde Canada, Argentina, Japan, Nederland og New Zealand stilt seg positive til å signere. I tillegg var USA og Storbritannia svært interessert i å ha med Frankrike.²¹⁷ Dette skulle vise seg å bli vanskelig. Det britiske utenriksdepartementet fikk 27. mai beskjed, via ambassaden i Paris, om at Frankrike ikke ønsket å undertegne. Frankrike ville ikke støtte en erklæring som ikke var vedtatt i FN.²¹⁸ I et forøk på å samle støtte besøkte Wilson Canada 1.juni. I møte med den kanadiske statsministeren Lester B. Pearson fikk Wilson beskjed om at Canada var i tvil om de kunne stille seg bak en eventuell erklæring som ikke var vedtatt av FN.²¹⁹

Storbritannia og USA slet med å skaffe tilstrekkelig støtte til sin erklæring. I tillegg hadde andre stater, blant annet en samling av latinamerikanske stater, begynte å legge frem sine egne resolusjonsforslag i FN.²²⁰ Nigeria og India la også frem hvert sitt forslag i FN.²²¹

Storbritannia ønsket i utgangspunktet en FN-løsning, men de nye forslagene førte til at mye tid gikk til å diskutere de ulike forslagene istedenfor at de ulike statene kunne samle seg bak et felles forslag. Britene ønsket derfor at alle skulle samle seg bak prinsipperklæringen som USA og Storbritannia jobbet med på utsiden av FN. Selv om andre stater la frem forslag i FN, var det fortsatt svært lite sannsynlig at et slikt forslag ville bli vedtatt, eller få gjennomslagskraft, så lenge Sovjetunionen ikke var villig til å signere.²²² For USA og Storbritannia ble det i tillegg vanskeligere å samle støtte rundt en erklæring som gikk på utsiden av FN når det kom forslag til resolusjoner innen for FN.

5. juni, den dagen da Seksdagerskrigen brøt ut, var det kun Australia, Nederland, New Zealand og Belgia som var klare for å undertegne forslaget til en erklæring som USA og Storbritannia i felleskap hadde laget. Det var også mulighet for at Japan og Italia ville gi etter for presset fra USA om å undertegne erklæringen. Canada var svært usikre, mens Frankrike

²¹⁶ TNA, PREM 13/1619, *Foreign Office and Commonwealth Office to certain missions*, 2. juni 1967.

²¹⁷ TNA, PREM 13/1619, *Paris to Foreign Office*, 31.mai 1967; TNA, PREM 13/1619, *Wellington to Commonwealth Office*, 4. juni 1967.

²¹⁸ TNA, PREM 13/1618, *Paris to Foreign Office*, 27.mai 1967.

²¹⁹ TNA, PREM 13/1906, *Visit of Prime Minister to US and Canada, June 1967, Commonwealth Office to Ottawa*, 2.juni 1967.

²²⁰ TNA, PREM 13/1619, *UK mission New York to Foreign Office*, 2.juni 1967.

²²¹ TNA, PREM 13/1619, *UK mission New York to Foreign Office*, 4.juni 1967.

²²² TNA, PREM 13/1619, *UK mission New York to Foreign Office*, 4.juni 1967.

fortsatt ikke lot seg overtale.²²³ De andre statene som USA og Storbritannia hadde kontaktet, ønsket ikke å bli involvert i konflikten.

I tillegg til at det var veldig få stater som sa seg villig til å signere en erklæring var det 5. juni fortsatt uklart hva de som var villige til å signere skulle signere på. Det var ikke endelig bestemt hvordan prinsipperklæringen skulle se ut. USA hadde kommet med et forslag til en erklæring. Dette forslaget var det nærmeste USA og Storbritannia kom et håndfast forslag, men noe endelig ordlyd på forslaget ble aldri bestemt.²²⁴ Forslaget til prinsipperklæring som ble presentert til aktuelle samarbeidsland varierte noe avhengig av hvem som presenterte det. Britene og amerikanerne håpet at disse små ulikhetene ikke skulle ha noen effekt på budskapet og rekrutteringen av stater, men denne mangelen på en håndfast erklæring viste at prinsipperklæringen var nokså langt unna å bli en realitet.

Det var heller ikke klart om en prinsipperklæring ville være nok til å hindre krig. Den eventuelle erklæringen var ikke vedtatt i FN og den var heller ikke undertegnet eller støttet av Sovjetunionen. Det var derfor svært usikkert hvordan en potensiell erklæring ville påvirke situasjonen. Så lenge Nasser og Egypt hadde støtte fra Sovjetunionen var det lite sannsynlig at en erklæring ville være tilstrekkelig for å tvinge gjennom en åpning av Tiranstredet. En prinsipperklæring ville vise at mange vestlige stater støttet Israels krav om fri bruk av stredet, men det var usikkert om dette ville være nok for å hindre Israel i å gå til krig for å gjenåpne stredet.

Rødehavsregattaen

Samtidig som britene forsøkte å få til en løsning på konflikten både i FN og utenfor FN, arbeidet britene med en tredje potensiell mulighet: Under et møte i den britiske regjeringen 23. mai lanserte Brown ideen om en militær regatta. En regatta kunne være den mest effektive måten å hindre krig på, mente den britiske utenriksministeren.²²⁵ Både USA og Storbritannia ønsket i utgangspunktet å bringe planen til FN, men de forsto tidlig at et slikt forslag ville møte sterk motstand.²²⁶ USA og Storbritannia måtte derfor forsøke å få til en regatta utenfor FN. Størsteparten av styrken ville etter all sannsynlighet komme fra USA og Storbritannia. Det var likevel av stor betydning for den britiske regjeringen at Storbritannia ikke ble sett på

²²³ TNA, FCO 17/492, *The Lie, Secretary of State – Middle East*, 3.juni 1967.

²²⁴ TNA, PREM 13/1619, *Washington to Foreign Office*, 30. mai 1967.

²²⁵ TNA, CAB 128/42/31, *Conclusion of a meeting of the Cabinet*, 23.mai 1967.

²²⁶ TNA, FO 961/19, *Probable action of the Security Council*, 30.mai 1967.

som initiativtakeren og den ledende parten. Storbritannia skulle ikke, under noen omstendigheter, ta den overordnede kommandoen for regattaen. Britene kunne eventuelt strekke seg til å ta en lederrolle for enkelte av skipene når regattaen hadde ankommet Tiranstredet. Imidlertid var heller ikke USA særlig villig til å ta en lederrolle.²²⁷

Amerikanerne og britene var heller ikke enige i hvordan en regatta skulle operere.

Amerikanernes forslag var å stasjonere en større styrke innerst i Rødehavet. Dette var britene svært skeptiske til. Hvis Egypt bestemte seg for å angripe, ville en styrke innerst i Rødehavet være et lett mål for det egyptiske luftvåpenet.²²⁸ Den britiske forsvarsministeren Denis Healey sin plan var at regattaen skulle fjerne de egyptiske minene som blokkerte Tiranstredet. Etter at minene var fjernet, skulle regattaen fungere som eskorteskip for handelstrafikken inn til den israelske havnebyen Eliat. I tillegg til eskorteskipene skulle det ligge en reservestyrke i den østlige delen av Middelhavet. Reservestyrken skulle bestående av fly og ekstra marinefartøy.²²⁹

Regattaens offisielle formål skulle ifølge Brown være ”to assert maritime rights, not to assist Israel.”²³⁰ Storbritannia var klar over at en regatta kunne skade deres forhold til de arabiske landene, men Brown håpet at fokuset på maritime rettigheter ville begrense skadene. Han uttalte til regjeringen at regattaen ”would be unlikely to have any serious effect on our relations with the Arab States generally.”²³¹ Hvorvidt han selv trodde på dette, eller om denne uttalelsen kun var et forøk på å samle støtte til regattaen innad i regjeringen, er usikkert.

Hva skulle regattaen gjøre hvis Nasser forsøkte å hindre den i å seile gjennom Tiranstredet? For britene var det helt overordnet at de ikke ble innblandet i en krig. Hva skulle de da gjøre hvis Nasser nektet regattaen å seile gjennom? Stredet var trangt. Skipene i regattaen ville derfor ha problemer med å forsvare seg hvis de ble utsatt for et angrep fra Egypt. Det britiske forsvarsdepartementet var usikre på hvordan Nasser ville reagere på eskorteskip. For den britiske regjeringen ble det derfor viktig at det på forhånd var enighet om hvordan regattaen skulle handle hvis den møtte motstand fra Egypt. En handlingsplan måtte være på plass før britene kunne binde seg til å delta i en regatta, en regatta de selv var initiativtaker til.²³²

²²⁷ TNA, CAB 130/323, *Minutes of meeting – Middle East*, 25.mai 1967.

²²⁸ TNA, CAB 130/323, *Minutes of meeting – Middle East*, 25.mai 1967.

²²⁹ TNA, CAB 130/323, *Minutes of meeting – Middle East*, 25.mai 1967.

²³⁰ TNA, CAB 128/42/31, *Conclusion of a meeting of the Cabinet*, 23.mai 1967.

²³¹ TNA, CAB 128/42/31, *Conclusion of a meeting of the Cabinet*, 23.mai 1967.

²³² TNA, CAB 128/42/31, *Conclusion of a meeting of the Cabinet*, 23.mai 1967.

I den siste uken i mai og de første dagene i juni hadde Storbritannia ingen samlet maritim styrke i umiddelbar nærheten til Tiranstredet. Den britiske marine hadde to fregatter og seks minesveipere i Den persiske golfen. I tillegg var hangarskipet *HMS Hermes* kun noen dagers seilas unna. Foruten disse skipene hadde britene en base på Malta. Ved den britiske basen på Malta lå det to destroyere og seks minesveipere. I tillegg skulle hangarskipet *Victorious* i utgangspunktet returnere fra Malta til Storbritannia. Dette hangarskipet ble holdt igjen på Malta på grunn av den spente situasjonen. USA hadde to destroyere liggende to dagers seiling unna Tiranstredet. Den amerikanske sjettede flåte var også i Middelhavet. Dette var den største av de maritime styrkene i Middelhavet. I tillegg hadde Portugal, Etiopia og Iran enkelte skip i nærheten av Tiranstredet. Disse skipene kunne være til stor hjelp i dersom statene sa seg villige til bli med, men 27. mai hadde fremdeles ikke britene fremmet planen om en regatta for noen av disse landene. Det var derfor svært usikkert om Storbritannia og USA kunne bruke disse skipene i en eventuell regatta.²³³

De amerikanske skipene ønsket, i likhet med briteres skip på Malta, å seile gjennom Suez.²³⁴ Men dersom skipene var på vei til Tiranstredet ville transport gjennom Suezkanalen etter all sannsynlighet bli nektet av Egypt. Skipene måtte derfor seile rundt Afrika. De første skipene, primært minesveipere, kunne tidligst være på plass 31. mai. Uten mulighet til å bruke Suezkanalen ville resten av regattaen tidligst være på plass 7. juni. Det var disse skipene som skulle fungere som eskorteskip. Ankomst 7. juni forutsatte at de satte kursen for Tiranstredet i løpet av kort tid.²³⁵ Det ville med andre ord ta over 2 uker før en maritim styrke kunne være på plass ved Tiranstredet. I denne perioden ville stredet være stengt for israelsk skipsfart. Storbritannia var klar over at et stengt Tiranstredet var uakseptabelt for den israelske regjeringen, men britene håpet at vissheten om at en styrke var på vei, dersom britene og amerikanerne klarte å samle en styrke, skulle være tilstrekkelig for å hindre at Israel gikk til angrep.²³⁶

Verken Storbritannia eller USA var interessert i at regattaen skulle være en ensidig amerikansk-britisk aksjon. Den amerikanske kongressen hadde vært meget tydelige på at en

²³³ TNA, PREM 13/1618, *International action to open the Straits of Tiran: Practical aspects and time scale*, 27.mai 1967.

²³⁴ TNA, PREM 13/1617, *Record of meeting between the Prime minister, the Foreign Secretary and the Defense Secretary*, 23.mai 1967; CAB 130/323, *Minutes of meeting – Middle East*, 25.mai 1967; TNA, PREM 13/1618, *Near East Crisis: Naval Forces*, 24.mai 1967.

²³⁵ TNA, CAB 129/130/08, *International action to open the Straits of Tiran: Practical aspects and time scale*, 29.mai 1967; TNA, PREM 13/1618, *International action to open the Straits of Tiran: Practical aspects and time scale*, 27.mai 1967.

²³⁶ TNA, CAB 128/42/31, *Conclusion of a meeting of the Cabinet*, 23.mai 1967.

militær aksjon var den siste utveien. Dette skulle kun være en nødløsning og var kun aktuelt hvis regattaen var en aksjon som flere land var med på. Det var derfor helt nødvendig å engasjere flere stater.²³⁷ Allerede 25.mai innså den britiske regjeringen at det ville bli vanskelig å samle tilstrekkelig støtte til regattaen, men britene skulle fortsatte arbeidet. De hadde fortsatt et håp om at en regatta kunne være en virkningsfull nødløsning.²³⁸ Det britiske utenriksdepartementet konkluderte 29. mai med at en regatta, i tillegg til å tvinge gjennom en åpning av stredet, kunne fungere som et pressmiddel. Britene håpet at vissheten om at en rekke sjøfartsnasjoner hadde gått sammen for å åpne Tiranstredet kunne presse frem en resolusjon i FN. En resolusjon vedtatt av FN kunne også legge presse på Nasser.²³⁹ Storbritannia og USA sitt forsøk på utsiden av FN kunne derfor ifølge Brown bidra til en mulig løsning på situasjonen i FN. Men først måtte Storbritannia og USA klare å samle sammen en regatta

Statene som Storbritannia først henvendte seg til for å samle støtte til regattaen var Canada, Frankrike, Nederland og Italia.²⁴⁰ Allerede 23. mai informerte Brown den britiske regjeringen om at det var ønskelig, i likhet med prinsipperklæringen, å få Canada og Frankrike med i Rødehavsregattaen. Dette var de potensielt viktigste landene.²⁴¹ Regjeringen trodde først at Canada var villig til å være med på en maritim aksjon. I tillegg håpet britene å kunne overbevise Frankrike om å bidra. Det ble likevel tidlig klart at dette var uaktuelt for både Frankrike og Canada. De ville verken delta aktivt eller erklære sin støtte til en maritim aksjon som ikke var vedtatt i FN.²⁴² Canada ønsket ikke å blande seg inn i konflikten eller foreta seg noe som ikke var initiert av FN. Frankrike hadde etter Suezkrisen gradvis klart å bedre sitt forhold til de arabiske landene. Dette forholdet var skjørt, men betydelig bedre enn det hadde vært 11 år tidligere. Frankrike var i likhet med Storbritannia svært avhengig av oljen fra de arabiske landene og fryktet at deltagelse i aksjoner på utsiden av FN ville få store konsekvenser for deres interesser.²⁴³ Det var hovedgrunnen til at franskmennene ikke ønsket å delta. Uten Frankrike og Canada mistet USA og Storbritannia sine potensielt viktigste støttespillere. De to statene som USA og Storbritannia aller helst ville ha med i regattaen var

²³⁷ TNA, PREM 13/1906, *Record of conversations between the Prime Minister and the President of the United States of America*, 2.juni 1967.

²³⁸ TNA, CAB 128/42/32, *Conclusions of a meeting in the cabinet*, 25.mai 1967.

²³⁹ TNA, CAB 129/130/08, *Middle East Crisis: Memorandum by Foreign Office officials*, 29.mai 1967.

²⁴⁰ TNA, FO 961/19, *Foreign Office to Washington*, 30.mai 1967.

²⁴¹ TNA. PREM 13/1617 *Record of meeting between the Prime minister, the Foreign Secretary and the Defense Secretary*, 23.mai 1967; TNA, FO 961/19, *Foreign Office to Washington*, 30.mai.

²⁴² TNA, CAB 128/42/33, *Conclusion of a meeting of the Cabinet*, 30.mai 1967; PREM 13/1619, *Ottawa to Commonwealth Office*, 1.juni 1967.

²⁴³ TNA, PREM 13/1618, *Paris to Foreign Office*, 25.mai 1967.

ikke villige til å delta. Nederland var derimot mer positiv til å bidra. Men det var viktig for nederlenderne at regattaen hadde bredest mulig internasjonal støtte. De ville derfor gjerne delta i arbeidet med å rekruttere flere stater.²⁴⁴

Støtten fra Nederland ble tatt godt imot, men det var fortsatt helt nødvendig med støtte fra flere stater. De skandinaviske landene var stater som USA og Storbritannia håpet kunne delta i en regatta. Storbritannia og Nederland skulle sammen henvende seg til de skandinaviske landene for å samle støtte.²⁴⁵ I tillegg skulle det gjøres tilnærminger til Australia og New Zealand. Britene var klar over at enkelte stater ville ha problemer med å delta med maritime styrker. Selv om de ikke deltok aktivt håpet likevel britene på at disse statene kunne uttrykke en offisiell støtte til regattaen.²⁴⁶ Bakgrunn for at stater ikke aktivt ønsket å delta var at en deltagelse i Rødehavsregattaen fort kunne dra dem dypt inn i en konflikt de ikke ønsket å være en del av. I verste fall kunne deltagelse i Rødehavregattaen gjøre statene til deltagere i en krig. I tillegg brukte statene mangel på aktuelle marinefartøy eller for stor avstand til Tiranstredet som unnskyldning for ikke å delta i regattaen.

En plan som ikke lot seg gjennomføre

Det skulle etter hvert vise seg at oppgaven med å sikre støtte til regattaen var tilnærmet umulig. USA og Storbritannia henvendte seg til sammen til 25 stater. Ved krigsutbruddet var det kun Nederland som helt sikkert ville delta i en regatta. Australia var fortsatt usikre, mens New Zealand, i likhet med Canada og Frankrike, hadde avslått den britiske og amerikanske planen. De andre statene hadde ikke gitt noen klare svar, men lite tydet på at de var villig til å delta.²⁴⁷

Manglende internasjonal støtte førte til at situasjonen ble vanskelig for USA og Storbritannia. Dersom Rødehavregattaen skulle ha mulighet til bli gjennomført, måtte begge statene påta seg større ansvar. Dette var uaktuelt for dem begge. USA var dypt inne i Vietnam. Amerikanerne ville derfor ikke bli innblandet i en ny krig.²⁴⁸ Britene var særdeles økonomisk avhengige av oljen fra de arabiske landene. Selv om britene var klar over at en aksjon ville få konsekvenser for deres forhold til de arabiske landene, var det likevel viktig ikke å ta en lederrolle. Dette ville ødelegge forholdet mer enn det britene var villig til å risikere. Begge statene påtok seg noe ansvar, men ingen tok en åpenlys lederrolle. USA forventet at Storbritannia skulle ta en

²⁴⁴ TNA, FO 961/19, *Hague to Foreign Office*, 29.mai 1967.

²⁴⁵ TNA, FO 961/19, *Washington to Foreign Office*, 29.mai 1967.

²⁴⁶ TNA, PREM 13/1619, *Foreign Office to the Hague*, 30.mai 1967.

²⁴⁷ TNA, FCO 17/492, *Secretary of State – Middle East*, 3.juni 1967.

²⁴⁸ Gat 2003, s. 197; Louis og Shlaim 2012, s. 166.

lederrolle, mens Storbritannia forventet at USA skulle gjøre det samme. De andre statene som deltok eller vurderte å delta i arbeidet med en regatta forventet at enten Storbritannia eller USA skulle ta en lederrolle.²⁴⁹ Mye tyder på at denne mangelen på et klart lederskap gjorde sitt til at det ble vanskelig å skaffe støtte til både prinsipperklæringen og regattaen.

Dersom Storbritannia eller USA likevel skulle ha vært villig til å ta ledelsen i en regatta, og de i tillegg hadde klart å samle bred internasjonal støtte, var det likevel flere meget viktige faktorer som ennå ikke var på plass. Når kunne de første skipene være fremme ved Tiranstredet? Hvor lenge var Israel villig til å vente med å gå til krig dersom de med sikkerhet visste at en internasjonal regatta var på vei? Både Storbritannia og USA hadde skip som var aktuelle, men de fleste av disse skipene lå i Middelhavet. I det planleggingen av regattaen startet 23. mai, var det klart at en tilstrekkelig styrke tidligst kunne være på plass ved Tiranstredet 7. juni.²⁵⁰ Dette forutsatte en tilnærmet umiddelbar avreise. 5. juni hadde ennå ingen av skipene i Middelhavet satt kursen mot Tiranstredet. Det var også knyttet stor usikkerhet rundt hvor lenge Israel var villig til å vente med å gå til angrep dersom det skulle vise seg at en regatta var på vei.

Et annet åpenlyst problem som ikke hadde blitt løst var hva styrken skulle gjøre dersom regattaen møtte motstand. Hva skulle skipene foreta seg hvis styrken ble nektet å seile gjennom Tiranstredet. Britene var helt klare på at de ikke kunne bli innblandet i krigshandlinger. Skulle skipene bare snu å reise hjem hvis Nasser nektet de gjennomseiling? Verken britene eller amerikanerne hadde kommet med en løsning på dette ved krigsutbruddet. Storbritannia og USA var heller ikke blitt enige om hvordan en eventuell regatta skulle organiseres. Amerikanerne ville ha en større styrke stasjonert innerst i Rødehavet, mens britene ville ha en mindre styrke som fungerte som eskorteskip. 5. juni var det britenes plan om eskorteskip som sto sterkest av de to forslagene.²⁵¹ Alt i alt var det en rekke uavklarte faktorer knyttet til forsøket på å samle sammen en Rødehavsregatta. Dette gjorde at regattaen var meget langt i fra å være et gjennomførbart forsøk på å hindre en ny krig i Midtøsten.

På morgenen 5. juni gikk det israelske flyvåpenet til et massivt angrep på Egypt. Krigen som Storbritannia hadde forsøkt å unngå hadde startet. I løpet av få timer hadde Israel nærmest

²⁴⁹ TNA, CAB 130/323, *Minutes of meeting – Middle East*, 25.mai 1967.

²⁵⁰ TNA, CAB 129/130/08, *International action to open the Straits of Tiran: Practical aspects and time scale*, 29.mai 1967, s. 28; TNA, PREM 13/1618, *International action to open the Straits of Tiran: Practical aspects and time scale*, 27.mai 1967, s.47-48.

²⁵¹ TNA, CAB 130/323, *Minutes of meeting – Middle East*, 25.mai 1967.

utslettet det egyptiske flyvåpenet.²⁵² Både britenes forsøk på en løsning i FN, en prinsipperklæring utenfor FN og forsøket på å samle sammen en Rødehavsregatta hadde feilet.

²⁵² Waage 2013, s. 352.

Kap 4: En midlertidig fjær i hatten

Seksdagerskrigen ble avsluttet 10.juni 1967. Krigen varte kun i seks dager, men i løpet av disse få dagene hadde Israel okkupert Sinaihalvøya og Gazastripen fra Egypt. Vestbredden og Øst-Jerusalem fra Jordan og Golanhøydene fra Syria. Okkupasjonen førte til at Israel tredoblet sitt territorium.²⁵³

Storbritannia hadde aktivt arbeidet for å holde Tiranstredet åpnet for israelsk og internasjonalt skipsfart, men arbeidet mislyktes. Dermed klarte ikke britene å hindre at en ny krig brøt ut. I tillegg fikk krigen store konsekvenser for britenes økonomiske interesser i Midtøsten. Etter krigen hadde den britiske regjeringen mange grunner for å ønske at Israel og de omliggende arabiske landene skulle bli enige om en varig fredsavtale, gjerne gjennom FN. Britene håpet en avtale kunne bidra til å stabilisere regionen. En stabil situasjon i Midtøsten ville være gunstig for britenes økonomiske, politiske og strategiske interesser. Det var hovedgrunnen til at britene ønsket fred og stabilitet. Derimot var britene motvillige til å delta i arbeidet for fred.

Hvilke påvirkningen hadde krigen og dens konsekvenser for britenes politikk og interesser i Midtøsten? Hvorfor valgte britene å arbeide for en fredsavtale? Hvilken rolle spilte britene i å få på plass en fredsavtale i regionen?

Krigens konsekvenser for Storbritannia

As a result of the Middle East war our oil supplies was affected. Because of the big lie, the arab oil countries embargoed supplies to us. – Wilsons tale til parlamentet 21. november 1967.²⁵⁴

Storbritannia hadde ikke deltatt i Seksdagerskrigen, men krigen fikk likevel store konsekvenser for britene. Allerede før krigen hadde Storbritannia, med sitt forsøk på å hindre krig, satt sine interesser i de arabiske landene på spill. I tillegg ble britenes posisjon i Midtøsten ytterligere forverret ved at de ble beskyldt for å ha deltatt i angrepet på Egypt.

”The Big Lie”

På morgenen 5. juni gikk Israel til angrep på Egypt. I løpet av kort tid hadde Israel knust det egyptiske forsvaret. Verken USA eller Storbritannia deltok i angrepet, men et misforstått radarsignal på krigens første dag skapte store problemer for dem begge. En jordansk

²⁵³ Neff 2002, s. 100.

²⁵⁴ TNA, FCO 54/73, *Foreign Office to Minister of Power*, 21. november 1967.

radiooperatør hadde sett jagerfly komme med kurs fra Middelhavet, ikke fra Israel, i angrepet på Egypt. Det var dermed en mulighet for at det kunne være britiske og amerikanske fly som deltok i angrepet fra hangarskip i Middelhavet. Radaroperatøren var usikker på hva han så og sendte en utydelig beskjed videre til sine overordnede. Beskjeden gikk videre til kong Hussein av Jordan.²⁵⁵ Deretter gikk beskjeden fra kong Hussein til Egypts president Gamal Nasser. Det utydelige radarsignalet førte til at Egypt og Jordan, etter press fra Nasser, 6. juni offentlig beskyldte Storbritannia og USA for å ha deltatt i angrepet på Egypt.²⁵⁶ Verken Egypt eller Jordan hadde bevis for at USA eller Storbritannia hadde deltatt i angrepet. Beskyldningene førte likevel til at tilnærmet alle arabiske land trodde USA og Storbritannia hadde hjulpet Israel med å angripe Egypt.²⁵⁷

Det skulle senere vise seg at radarsignalet kun hadde fanget opp israelske fly som var på vei *tilbake* etter angrepet på Egypt. Verken Storbritannia eller USA hadde hatt noe med angrepet å gjøre, men for Storbritannia og USA var skaden allerede skjedd. Anklagende om deltagelse ble i Storbritannia og USA kalt "The Big Lie". Som en umiddelbar reaksjon på "The Big Lie" brøt det 7. og 8. juni ut antibritiske demonstrasjoner i Bahrain, Dubai og Qatar.²⁵⁸ I tillegg innførte de arabiske landene en, riktignok kortvarig, oljeboikott av Storbritannia og USA.²⁵⁹ "The Big Lie" fikk derfor økonomiske konsekvenser for britene, samtidig som deres forhold til de arabiske landene ble forverret.

I et intervju i 27. juni 1967 innrømmet kong Hussein at de ikke hadde noe bevis på britisk eller amerikansk deltagelse i angrepet på Egypt. Kongen innrømmet også at årsaken til beskyldningene kunne ha vært en radarfeil fra jordansk side.²⁶⁰ For Nasser sin del var beskyldningene primært et forsøk på å forklare hvordan det var mulig at Egypt ble slått så raskt av Israel. Nasser var ikke villig til å innrømme at Israel alene hadde knust Egypt og prøvde derfor å bortforklare ydmykelsen med at USA og Storbritannia hadde deltatt i angrepet.²⁶¹

²⁵⁵TNA, CAB 128/42/39, *Conclusions of a Meeting in the Cabinet*, 15. juni 1967.

²⁵⁶ TNA, FO 961/20, *Foreign Office and Commonwealth Office to certain missions*, 9. juni 1967.

²⁵⁷ TNA, FCO 51/44, *Research Department Memorandum*, 12. september 1968.

²⁵⁸ TNA, FCO 8/44, *From British residency Bahrain to Foreign Minister George Brown*, 23. juni 1967.

²⁵⁹ TNA, FCO 54/73 *Foreign Office to Minister of Power*, 21. november 1967.

²⁶⁰ TNA, FO 961/22, *From BIS New York to Foreign Office London*, 27. juni 1967.

²⁶¹ TNA, FCO 51/44, *Research Department Memorandum*, 12. september 1968.

Olje-boikott og Suez

For britiske økonomiske interesser ble krigen og ettervirkningene et mareritt. Som en reaksjon på den israelske okkupasjonen av Sinaihalvøya valgte Egypt å stenge Suezkanalen. Dette var et enda større problem for den britiske regjeringen enn den arabiske oljeboikotten.²⁶²

Den britiske regjeringen regnet med at oljeboikotten kom til å bli kortvarig.²⁶³ De oljeproduserende statene var selv avhengig av inntekten oljesalg til USA og Storbritannia ga, en lang boikott var derfor lite sannsynlig. Det skulle vise seg at den arabiske oljeboikotten av Storbritannia og USA varte i underkant av tre måneder. I slutten av august 1967 møttes ledere fra de arabiske landene i Khartoum. Her ble det blant annet vedtatt å avslutte oljeboikotten. Fra 1. september hadde Storbritannia og USA igjen tilgang på arabisk olje.²⁶⁴

Den gjenopptatte importen fra de arabiske landene, samt at Iran hadde økte sin oljeleveranse, gjorde at britene hadde tilgang på mer enn nok olje.²⁶⁵ Dette hjalp likevel lite så lenge Suezkanalen forble stengt. Britene hadde frem til krigsutbruddet i 1967 fraktet 25-30 prosent av sin olje gjennom Suezkanalen. Denne andelen hadde vært betydelig høyere kun noen få år tidligere. På 1950 -tallet hadde Storbritannia vært den hyppigste brukeren av kanalen. Økt oljetilførsel fra Libya og Nigeria, samt bruken av tankskip som var for store til å gå gjennom Suezkanalen, hadde ført til at britene nå fikk en del olje fra andre steder enn gjennom Suezkanalen.²⁶⁶ Selv om Storbritannias avhengighet av Suezkanalen var marginalt redusert, var kanalen på grunn av oljetransport fortsatt livsviktig for den britiske økonomien. Suezkanalen var også viktig for britenes strategiske interesser i form av ønsket om generell fri ferdsel. Fri bruk av Suezkanalen var derfor fortsatt en av Storbritannias absolutte hovedinteresser i Midtøsten.²⁶⁷ Av all olje som ble fraktet til Vest- Europa kom 35-40 prosent gjennom Suez.²⁶⁸ Stengingen av Suezkanalen fikk derfor konsekvenser også for andre vesteuropeiske land.

²⁶² TNA, FO 961/22, *Foreign Office to certain missions*, 27. juni 1967; TNA, CAB 128/42/39, *Conclusions of a Meeting in the Cabinet*, 15. juni 1967.

²⁶³ TNA, CAB 128/42/37, *Conclusions of a Meeting in the Cabinet*, 8. juni 1967.

²⁶⁴ TNA, CAB 128/42/54, *Conclusions of a Meeting in the Cabinet*, 7. september 1967; TNA, CAB 128/42/55, *Conclusions of a Meeting in the Cabinet*, 14. september 1967.

²⁶⁵ TNA, CAB 128/42/46, *Conclusions of a Meeting in the Cabinet*, 11. juli 1967.

²⁶⁶ TNA, CAB 148/33, *Report on the implications of the Middle East situation*, 13. september 1967.

²⁶⁷ TNA, FCO 17/37, *British objectives in the Middle East*, 7. august 1967; TNA, FCO 17/242, *The Arab-Israel dispute and British Middle East policy over the medium term*, 1967.

²⁶⁸ TNA, CAB 148/33, *Defence and overseas committee – Report on the implications of the Middle East situation*, 13. september 1967; TNA, CAB 128/42/55, *Conclusions of a Meeting in the Cabinet*, 14. september 1967.

I tillegg til Suezkanalen hadde en rørledning fra Irak, gjennom blant annet Syria og til Middelhavet, tidligere fungert som alternativ for oljetransport. Men Syria ville ikke lenger godta at vestlige land brukte deres territorium for oljetransport. Rørledningen var derfor ikke lenger en mulighet.²⁶⁹ Stengning av Suezkanalen og rørledningene gjorde at oljen fra Midtøsten måtte transporteres rundt hele Afrika. Den nye fraktruten gjorde at tankskipene brukte dobbelt så lang tid på å frakte olje fra Persiabukta til Storbritannia. Den økte transporttiden gjorde behovet for flere skip pressende. Dette førte til at britene hadde vanskeligheter med å få tilstrekkelig tilgang på tankbåter, noe som gjorde det vanskelig å opprettholde oljetilførselen.²⁷⁰

Som en direkte konsekvens av den nye transportruten ble transportkostnadene i snitt per fat med olje tilnærmet doblet.²⁷¹ For Storbritannia førte stengningen av Suez, som igjen førte til dyrere og lengre transport av olje, til et månedlig tap på omlag 20 millioner pund i 1967-verdi.²⁷² Den britiske regjeringen var derfor helt avhengig av å få gjenåpnet kanalen. Nasser var på sin side helt klar på at Egypt ikke kom til å åpne Suezkanalen før Israel hadde trukket seg tilbake fra øst bredden av kanalen, et område Israel hadde okkupert i løpet av Seksdagerskrigen.²⁷³ Den britiske regjeringen var derfor svært interessert i at det skulle komme på plass en endelig fredsavtale som sørget for at Israel trakk seg tilbake fra øst bredden av Suezkanalen, slik at Suezkanalen på nytt kunne åpnes. Regjeringen ønsket også å bedre forholdet til de arabiske landene for å sikre de økonomiske interessene på lang sikt.

²⁶⁹ TNA, PREM 13/2212, Middle East Crisis: effect on oil supplies; possible import of Rumanian oil; threat of rationing, *Oil – T. Balog to Prime Minister*, 22. september 1967; TNA, CAB 128/42/39, *Conclusions of a Meeting in the Cabinet*, 15. juni 1967.

²⁷⁰ TNA, FCO 54/73, *Foreign Office to Washington*, 8. august 1967.

²⁷¹ TNA, FCO 54/73, *Effect of Present Crisis on British Balance of Payments*, 4. august 1967.

²⁷² TNA, FCO 51/41/26, *The Impact of Six-Day War on British interests in the Middle East*, 12. september 1968; PREM 13/1624, *Meeting between Prime Minister and the Foreign Minister of Israel*, 6. november 1967; TNA, FCO 51/44, *Impact of the Six Day War on British interests in the Middle East, Research Department Memorandum – The Impact of the Six Day War on British interests in the Middle East*, 22. september 1968.

²⁷³ TNA CAB 128/42/43, *Conclusions of a Meeting in the Cabinet*, 29. juni 1967.

Britene tilbake til passivitetspolitikk

We are exploring means to improve our relations with the Arab states consistent with our basic general position of neutrality in the Arab/Israel conflict and our desire not to get too much out in front.²⁷⁴

...recent events in the Middle East had illustrated clearly that our military presence there was of no value to our economic interests and that this presence should be withdrawn as quickly as possible...George Brown 11. juli 1967.²⁷⁵

Utbruddet av Seksdagerskrigen og dens konsekvenser for britenes interesser hadde vært en oppvekker for den britiske regjeringen. Britene hadde lite påvirkningskraft i regionen, samtidig som deres oljeavhengighet ga dem lite politisk spillerom.²⁷⁶ Etter krigen satte regjeringen derfor opp sine klart definerte mål for den britiske politikken i Midtøsten. De var:

1. Handelsstabilitet i Midtøsten for å sikre oljetilgangen.
2. Gjenåpning av Suezkanalen.
3. Militære og sivile overflyvningsrettigheter.
4. En effektiv tilbaketrekning fra basene i Persiabukta, samt å sørge for at tilbaketrekningen ikke førte til ustabilitet.
5. Handel med Israel på grunn av Israel-sympatier i den britiske befolkningen.
6. Hindre at Sovjetunionen fikk økt forfeste i Midtøsten.²⁷⁷

Av disse primærmålene var oljetilgangen og Suezkanalen det som fikk mest oppmerksomhet i den britiske regjeringen. Britenes avhengighet av olje og Suezkanalen førte til at de andre målsetningene kun ble fokusert på dersom dette gagnet, eller i verste fall ikke gikk utover, britenes økonomiske interesser.²⁷⁸

Det mislykkede forsøket på å hindre utbruddet av Seksdagerskrigen hadde vist den britiske regjeringen at militær tilstedeværelse ikke nødvendigvis sikret dem påvirkningskraft overfor statene i Midtøsten. Det var med andre ord usikkert om en aktiv britisk militær tilstedeværelse bidro til å hindre at Sovjetunionen fikk økt forfeste i området, eller sikret britene fri bruk av Suezkanalen og rett til overflyvninger over de arabiske landene. Den britiske regjeringen hadde også innsett at deres økonomiske interesser tjente lite på en aktiv politikk i Midtøsten. En aktiv politikk kunne føre til et dårligere forhold til de arabiske landene, noe som ville være

²⁷⁴ TNA, FO 961/21, *Foreign Office to Amman*, 23. juni 1967.

²⁷⁵ TNA, CAB 128/42/46, *Conclusions of a Meeting in the Cabinet*, 11. juli 1967.

²⁷⁶ TNA, CAB 128/42/46 *Conclusions of a Meeting in the Cabinet*, 11. juli 1967.

²⁷⁷ TNA, FCO 17/37, *British objectives in the Middle East*, 7. august 1967; TNA, FCO 17/242, *The Arab-Israel dispute and British Middle East policy over the medium term*, 1967.

²⁷⁸ TNA, PREM 13/1621, *Foreign Office and Commonwealth Office to certain missions*, 16. juni 1967.

ødeleggende for deres oljetilgang. Britenes militære tilstedeværelse hadde heller ikke hindret de arabiske landene i å innføre en oljeboikott av Storbritannia.²⁷⁹

Mye tyder på at det for Storbritannia var viktigere å verne om egne økonomiske interesser enn å arbeide for fred i regionen. Britene skulle derfor ikke ta initiativ som marginalt økte sjansen for en løsning i Midtøsten dersom dette initiativet på noe måte kunne skade britenes interesser i fremtiden.²⁸⁰ Den britiske regjeringen var også opptatt av at de ikke skulle komme med noen uttalelser - eller løsningsforslag etter krigen - som kunne oppfattes som pro-israelsk. Det ville kunne ødelegge for deres forhold til de arabiske landene. I tillegg til å verne om sine interesser i de arabiske landene måtte den britiske regjeringen ta hensyn til den pro-israelske opinionen hjemme i Storbritannia og deres forhold til Israel og USA. Den britiske regjeringen kunne derfor ikke komme med uttalelser eller forslag som stilte for store krav til Israel. Regjeringen var derfor nødt til å ta hensyn til sine interesser både i de arabiske landene og interessene knyttet til å ha et godt forhold til Israel. Den britiske regjeringens handlingsrom var derfor begrenset.²⁸¹

I FN skulle Storbritannia overholde sine forpliktelser, men ikke gjøre noe utover det mest nødvendige.²⁸² Britene anså sin mulighet for å påvirke situasjonen i Midtøsten som så liten at et en aktiv politikk ville føre til mer skade for sine egne interesser enn det ville bidra til å skape fred.²⁸³ Den britiske regjeringen vedtok derfor at Storbritannia skulle returnere til passivitetspolitikken de hadde ført frem til mai 1967.²⁸⁴ Storbritannia skulle ifølge utenriksminister George Brown "seek to disengage ourselves so far as possible".²⁸⁵

²⁷⁹ TNA, CAB 128/42/46, *Conclusions of a Meeting in the Cabinet*, 11. juli 1967; TNA, FCO 17/105, *Arab attitudes and British economic interests in the Middle East*, 7. juli 1967; TNA, CAB 129/132/03, *Arab attitudes and British economic interests in the Middle East*, 7. juli 1967.

²⁸⁰ TNA, FCO 17/242, *British policy towards Jordan*.

²⁸¹ TNA, FCO 17/242, *The Arab-Israel dispute and British Middle East policy over the medium term*, 1967; TNA, PREM 13/1621, *Telegram of 13. June on the Middle East situation*, 13. juni 1967.

²⁸² TNA, CAB 128/42/45, *Conclusions of a Meeting in the Cabinet*, 6. juli 1967; TNA, CAB 128/42/46, *Conclusions of a Meeting in the Cabinet*, 11. juli 1967.

²⁸³ TNA, CAB 129/132/03, *Arab attitude to British economic interests in Middle East, Arab attitudes and British economic interests in the*.

²⁸⁴ TNA, CAB 128/42/46, *Conclusions of a Meeting in the Cabinet*, 11. juli 1967.

²⁸⁵ TNA, CAB 128/42/46, *Conclusions of a Meeting in the Cabinet*, 11. juli 1967.

Britene planlegger sin endelige tilbaketrekning

Recent events in the Middle East had shown that our military presence there was an embarrassment to our friends in the area and harmful to our political and oil interests; we should withdraw from the area quickly. – Lord President of the Council Richard Grossman.²⁸⁶

Som et ledd i å innta en passiv rolle i Midtøsten, samt å sikre økonomiske interesser og spare forsvarsutgifter, vedtok den britiske regjeringen at de ønsket å trekke seg tilbake fra alle britiske militærbaser i Midtøsten. Regjeringen ønsket en så rask tilbaketrekning som mulig, men det var viktig at tilbaketrekningen ikke gikk på bekostning av stabiliteten i områdene de trakk seg tilbake fra. Dersom britenes tilbaketrekning førte til uro i området, ville dette kunne få konsekvenser for både strategiske, politiske og økonomiske interesser. En urolig situasjon var negativ for deres oljehandel, samt at dette ville kunne utsette en eventuell åpning av Suezkanalen. I tillegg kunne nye konflikter, slik den britiske regjeringen så det, føre til at Sovjetunionen fikk økt sitt fotfeste gjennom støtte til revolusjonære arabiske krefter.²⁸⁷

Tilbaketrekningen fra Midtøsten var forholdsvis lett å planlegge og ville kreve mindre planlegging enn tilbaketrekning fra basene i Sørøst-Asia.²⁸⁸ Transporten av personell og materiell var også lettere. Fordelen med en raske tilbaketrekningen var at britene slapp å bli ytterligere svekket over tid. En gradvis tilbaketrekning ville føre til at britene delvis ville ha blitt stående med militære baser uten å ha noen påvirkningskraft eller makt. I perioden med tilbaketrekning ville britenes evne til å utøve makt gradvis bli redusert samtidig som tilbaketrekningen gjorde det tydelig at de ikke hadde planer om å forsette sin militære tilstedeværelse. Det som var igjen av britisk påvirkningskraft, som var knyttet til militær tilstedeværelse, ville bli ytterligere redusert som følge av at britene snart ville trekke seg helt ut å stå igjen uten noe militær slagkraft i regionen.²⁸⁹

Den britiske regjeringen var klar over at en tilbaketrekning ytterligere ville svekke deres påvirkningskraft i arbeide med å ta hånd om deres politiske og strategiske interesser. Det ville derfor bli viktig ikke å handle slik at britene forverret sitt forhold til de arabiske landene. Dette ville åpne muligheten for Sovjetunionen til å øke sitt fotfeste. Når Storbritannia reduserte sin påvirkningskraft, ville det bli ennå viktigere å ha et godt forhold til landene i Midtøsten. Britene håpet også en tilbaketrekning kunne være positivt for deres økonomiske

²⁸⁶TNA, CAB 128/42/45, *Conclusions of a Meeting in the Cabinet*, 6. juli 1967.

²⁸⁷TNA, CAB 128/42/45, *Conclusions of a Meeting in the Cabinet*, 6. juli 1967.

²⁸⁸ TNA, CAB 128/42/45, *Conclusions of a Meeting in the Cabinet*, 6. juli 1967.

²⁸⁹ TNA, CAB 128/42/45, *Conclusions of a Meeting in the Cabinet*, 6. juli 1967.

interesser på lengre sikt. Det overordnede målet var at tilbaketrekningen ikke skulle påvirke tilgangen på olje.²⁹⁰ En tilbaketrekning ville også føre til at Storbritannia reduserte sine forsvarsutgifter med om lag 1000 millioner pund i perioden frem til 1975.²⁹¹ En endelig dato for tilbaketrekning ble ikke fastsatt, men målet var at tilbaketrekningen fra samtlige baser skulle være gjennomført innen utgangen av 1971.²⁹²

FNs kamp for en resolusjon

In the United Nations we would probably be unable to subscribe to any proposal on the main Arab-Israel conflict which will gain Arab support. We should, therefore, avoid taking a lead in the United Nations dealings with this problem and invariably shelter behind a substantial body of U.N. opinion. – Vedtatt britisk politikk til konflikten i Midtøsten.²⁹³

I løpet av sommeren og høsten 1967 foregikk det et intenst arbeid i FN for å finne en løsning på konflikten mellom Israel og de omliggende arabiske statene i Midtøsten. FNs generalforsamling kom sammen til ekstraordinære møter fra 17. juni til 18. september.²⁹⁴ 19. september trådte generalforsamlingen sammen igjen til den allerede planlagte ordinære generalforsamlingen. Midtøsten var naturlig nok en hovedsak også her.²⁹⁵ Fra 24. oktober overtok Sikkerhetsrådet arbeidet med å finne en løsning på situasjonen i Midtøsten.²⁹⁶

Selv om britene svært gjerne ville at FN og statene i Midtøsten skulle komme frem til en løsning, førte Storbritannias behov for å verne om egne interesser, og deres sårbare posisjon i regionen, til at de ikke selv ville foreta seg noen i forhandlingene. Britene skulle dyrke en passiv politikk i håp om å bedre deres forhold til de arabiske landene. De ville derfor ikke delta i arbeidet med å lage en resolusjon.²⁹⁷ Dette førte til at de ble stående på sidelinjen under sommeren og starten av høsten i 1967.

I perioden etter Seksdagerskrigen ble det arbeidet med en rekke resolusjonsforslag i FNs generalforsamling. Noen av disse forslagene var kun knyttet til enkeltsaker i konflikten. Dette gjaldt blant annet det pakistanske forslaget som ønsket å fatte et vedtak mot Israels forandring

²⁹⁰ TNA, CAB 128/42/45, *Conclusions of a Meeting in the Cabinet*, 6. juli 1967.

²⁹¹ TNA, FCO 8/85, *Minister of Defence to Foreign Office*, 4. mars 1968.

²⁹² TNA, FCO 8/85, *Draft answers to CPR question*, 4. juli 1968; TNA, CAB 128/42/45, *Conclusions of a Meeting in the Cabinet*, 11. juli 1967.

²⁹³ TNA, FCO 17/242, *The Arab-Israel dispute and British Middle East policy over the medium term*, 1967.

²⁹⁴ Bailey, D. Sydney, *The making of resolution 242*, (Dordrecht: Martinus Nijhoff publishers, 1985), s. 109.

²⁹⁵ Bailey 1985, s. 135.

²⁹⁶ TNA, FCO 17/516, *United Kingdom mission to United Nations New York*, 29. desember 1967.

²⁹⁷ TNA, FCO 58/198, *Brief for talks with Lord Caradon*, 21. juli 1967.

av Jerusalems status, og det svenske forslaget som ville sørge for en akseptabel behandling av befolkningen i de okkuperte områdene.²⁹⁸ I tillegg til resolusjoner som tok for seg enkeltsaker, ble det gjort forsøk på å lage mer eller mindre helhetlige resolusjoner som skulle løse flere av de grunnleggende problemene etter krigen i juni 1967. Både en samling på tjue latinamerikanske stater og en samling av alliansefrie stater utarbeidet forslag til en resolusjon. Sovjetunionen la også frem en resolusjon, men det ble kun stemt over paragrafene en og en, ikke over hele forslaget samlet. Paragraf 1 i det sovjetiske forslaget var fordømmelse av Israels angrep på Egypt og krevde at Israel tok hele ansvaret for krigen. Paragraf 2 krevde en umiddelbar israelsk tilbaketrekning fra alle okkuperte områder. Ingen av de to paragrafene fikk nødvendig flertall. Sovjetunionen valgte derfor ikke å legge frem resten av paragrafene i resolusjonen til avstemning.²⁹⁹

Å få gjennomslag for en resolusjon skulle vise seg å bli svært vanskelig. For at en resolusjon skulle bli vedtatt måtte den ha to tredjedels flertall ved avstemning i FNs generalforsamling. Ved avstemning i Sikkerhetsrådet måtte ingen av de faste medlemmene legge ned veto. I tillegg måtte en resolusjon oppnå minimum 9 av 15 stemmer.

Dersom en vedtatt resolusjon skulle ha påvirkningskraft, måtte de berørte statene i Midtøsten ikke bare godkjenne, men også si seg villig til å gjennomføre det som måtte bli vedtatt. En vedtatt resolusjon som ikke de berørte statene i konflikten godkjente ville etter all sannsynlighet kun være en formalitet, og vedtaket ville ikke bli etterfulgt. En resolusjon som skulle ha et håp om å bli vedtatt måtte også ha stormaktene med på laget. Sovjetunionen ville ikke vedta en resolusjon som gikk ut over deres interesser. Dette gjaldt selvsagt også interessene til sovjeternes arabiske samarbeidspartnere og allierte, i første rekke Egypt og Syria. USA ville ikke være med på noen resolusjon som Israel ikke aksepterte eller som gikk på bekostning av det amerikanerne definerte som sine interesser. Dessuten ville ikke USA godta noen resolusjon som kunne oppfattes som for gunstig for sovjetiske interesser.³⁰⁰

Israel, som hadde bevist at det var den sterkeste makten i Midtøsten, ønsket en diffus resolusjon.³⁰¹ Da kunne israelerne tolke den slik de selv ville. I tillegg var Israel tydelige på at de ikke ville trekke seg tilbake før de hadde fått det Israel mente var anerkjente og trygge

²⁹⁸ TNA, PREM 13/1622, *Foreign Office to Amman*, 4. juli 1967.

²⁹⁹ TNA, PREM 13/1622, *UK mission New York to Foreign Office*, 5. juli 1967; TNA, FO 961/21, *UK mission New York to Foreign Office*, 14. juni 1967.

³⁰⁰ TNA, FCO 17/514, *Foreign Office to Washington*, 10. november 1967.

³⁰¹ TNA, FO 961/23, *UKMIS New York to Foreign Office*, 18. oktober 1967.

grenser. Israel ønsket også å forhandle med hver enkelt av de arabiske statene, i stedet for at det ble laget en avtale som omfattet alle. Israel ville først ha i på plass en avtale, deretter ville de trekke seg tilbake til grensene som hadde blitt avtalt. De arabiske landene ønsket derimot ikke å gå inn i forhandlinger før Israel hadde trukket seg tilbake fra de okkuperte områdene.³⁰²

Avstanden mellom statene i Midtøsten og avstanden mellom USA og Sovjetunionen gjorde at situasjonen i FN var fastlåst. Det virket derfor nesten umulig å komme frem til en løsning og få vedtatt en resolusjon. Av alle de ulike resolusjonene som ble lagt frem for FNs generalforsamling var det forslaget til de latinamerikanske statene som var nærmest et vedtak. Dette forslaget fikk 57 stemmer for, 43 imot og 20 stater som avsto fra å stemme. Tross stor støtte fikk det ikke det nødvendige flertallet. Forslaget til de alliansefrie statene fikk 53 stemmer, 46 imot og 20 avsto fra å stemme.³⁰³ Selv om forslaget til de alliansefrie statene tok sikte på å være en helhetlig resolusjon som skulle løse alle problemene etter krigen, hadde forslaget, slik den britiske regjeringen så det, mange mangler. Brown var blant annet skeptisk til at forslaget ikke tok for seg problemet med de palestinske flyktningene eller nevnte kravet som fri ferdsel gjennom Tiranstredet og andre internasjonale farvann. Brown anså det latinamerikanske forslaget for å være et bedre forslag enn det alliansefrie forslaget. Det latinamerikanske forslaget var bra, men hadde ifølge Brown også mangler. Det nevnte ikke behovet for en spesialutsending fra FN som skulle mekle i området og sørge for at en eventuell resolusjon ble overholdt. Dette var et poeng som britene selv mente var veldig viktig. I tillegg var det latinamerikanske forslaget tydelig på at det krevde full israelsk tilbaketrekning fra alle områder som hadde blitt okkupert i den siste konflikten. En slik ordlyd ville ikke Israel godta, og forslaget ville derfor sannsynligvis ikke ble vedtatt. Dersom forslaget likevel skulle bli vedtatt ville ikke Israel etterfølge det. Resolusjonen ville da ikke klare å skape fred.³⁰⁴

For Storbritannia ble arbeidene med de ulike resolusjonene og møtene i FN i første omgang en kamp for å holde seg utenfor. Britene ønsket i utgangspunktet ikke å stemme over noen resolusjoner. Å avgi en stemme ville enten skade deres forhold til Israel eller til de arabiske statene.³⁰⁵ Da det latinamerikanske forslaget ble lagt frem stemte britene for dette. Forslaget

³⁰² Quandt, William B., *Peace Process – American Diplomacy and The Arab-Israeli Conflict since 1967*, (Los Angeles: University of California, 2001), s. 45; Waage 2013, s.362.

³⁰³ TNA, PREM 13/1622, *UK mission New York to Foreign Office*, 5. juli 1967.

³⁰⁴ TNA, PREM 13/1622, *Foreign Office to Amman*, 4. juli 1967.

³⁰⁵ TNA, FCO 17/514, *UK mission New York to Foreign Office*, 7. november 1967.

var ikke perfekt, men akseptabelt for britene og de arabiske landene.³⁰⁶ Samtidig som den britiske regjeringen stemte for det latinamerikanske forslaget arbeidet den intensivt for at denne stemmegivningen ikke skulle svekke deres forhold til Israel eller føre til stor misnøye i den pro-israelske opinionen hjemme i Storbritannia.³⁰⁷

Verken Storbritannia eller USA ønsket å legge frem noe resolusjonsforslag.³⁰⁸ Da amerikanerne likevel gjorde det, ønsket de at Storbritannia skulle være med å støtte forslaget. Det var uaktuelt for britene. Forslaget var for diffust, mangelfullt og krevde kun en tilbaketrekning fra okkupert område. Det presiserte ikke hvilke området Israel skulle trekke seg tilbake fra eller om de måtte trekke seg tilbake fra alle områdene. En slik resolusjon var akkurat det Israel ønsket. En åpenbar støtte til dette forslaget ville bli tolket som pro- israelsk og kunne ødelegge for britenes forhold til de arabiske landene.

Ut over høsten 1967 begynte situasjonen i FN virkelig å bli fastlåst. Storbritannia, som ønsket en stabil region med gode forhold for handel og olje, samt fri ferdsel i Suezkanalen, begynte å føle seg presset. Behovet for en løsning var overhengende. Jo lenger tid som gikk før det ble enighet, jo mer fastlåst og sementert ble situasjonen. Britenes beste sjanse så ut til å være det indiske forslaget. Dette forslaget hadde en del likheter med forslaget til de latinamerikanske statene, men det var noe mer presist formulert. Det indiske forslaget krevde blant annet umiddelbar stans i alle krigshandlinger. I tillegg gjorde resolusjonsforslaget det klart at en spesialutsending fra FN skulle lage en rapport om utviklingen 30 dager etter undertegnelse av resolusjonen.³⁰⁹ Selv om britene var positive til det indiske forslaget, så tvilte britene på at forslaget ville klare å bli vedtatt i Sikkerhetsrådet. Forslaget stilte presise krav til en umiddelbar israelsk tilbaketrekning fra alle områder de hadde okkupert i Seksdagerskrigen.³¹⁰ Israel ville derfor ikke støtte det. Dersom det indiske forslaget ikke ble vedtatt, ville situasjonen i Midtøsten fortsatt være uavklart. En siste utvei for britene var selv å forsøke å lage en resolusjon. Skulle de gjøre det måtte forslaget, for å verne om britenes forhold til både de arabiske landene og Israel, være akseptabelt for alle berørte land i Midtøsten. Det ville nesten være en umulighet.³¹¹

³⁰⁶ Brenchley 2005, s. 83.

³⁰⁷ TNA, CAB 128/42/45, *Conclusions of a Meeting in the Cabinet*, 6. juli 1967.

³⁰⁸ TNA, PREM 13/1623, *Foreign Office to Amman*, 18 oktober 1967.

³⁰⁹ TNA, FCO 17/514, *UKMIS New York to Foreign Office*, 9. november 1967.

³¹⁰ TNA, FCO 17/514, *Foreign Office to UKMIS New York*, 9. november 1967.

³¹¹ TNA, FCO 17/514, *Foreign Office to UKMIS New York*, 9. november 1967.

Lord Caradons triumf

I november 1967 hadde situasjonen i Midtøsten vært fastlåst i snart et halvt år. Midtøsten hadde hatt topp prioritet i FN uten at statene hadde klart komme til enighet. Ingen av resolusjonsforslagene som tok sikte på å løse flere av problemene i konflikten hadde vært i nærheten av å få gjennomslag.

I midten av oktober 1967 var Lord Caradon, britenes FN-ambassadør i perioden 1964-1970, i møte med presidenten for Sikkerhetsrådet Senjin Tsuruoka. Her gjorde Caradon det klart at britene ikke arbeidet med et resolusjonsforslag, og heller ikke hadde planer om å gjøre det. Han understreket også britenes syn på betydningen av at en resolusjon som skulle bli vedtatt helst burde være akseptabel for alle berørte stater i Midtøsten.³¹² Men Storbritannias desperate utkikk etter en løsning, og den fastlåste situasjonen i FN gjorde at britene kort tid etter likevel vurderte muligheten for å lage et eget forslag til en resolusjon. I et telegram til britisk UD 4. november skrev Caradon at han hadde arbeidet med et utkast til en resolusjon. Dette utkastet var kun et forsøk på å sammenholde sine egne tanker med det amerikanske utkastet. Det måtte på ingen måte bli offentlig at han hadde skrevet det. Målet for den britiske politikken var stadig å forholde seg passive.³¹³ Men i et nytt telegram tre dager senere nevnte Caradon for første gang muligheten for at britene selv skulle legge frem et eget resolusjonsforslag dersom den fastlåste situasjonen ikke endret seg. På det tidspunktet var det kun et amerikansk forslag og et forslag laget av India, Mali og Nigeria som lå fremme for FN.³¹⁴ Det amerikanske forslaget var akseptabelt for Israel, men uakseptabelt for de arabiske landene fordi det var for diffust og ikke krevde en udiskutabel tilbaketrekning fra de okkuperte områdene. Det indiske forslaget var akseptabelt for de arabiske statene, men uakseptabelt for Israel.³¹⁵ Ingen av disse forslagene ville bli vedtatt.

Under møte i den britiske regjeringen 9. november lanserte Brown muligheten for at britene selv kunne utarbeide et forslag for å forsøke å løse den fastlåste situasjonen.³¹⁶ Dagen etter fikk Caradon beskjed fra Brown om at regjeringen stilte seg bak utarbeidelsen av et forslag. Ved å utarbeide et eget offisielt utkast til en resolusjon, tok britene et midlertidig steg vekk fra passivitetspolitikken i et forsøk på å løse situasjonen i Midtøsten. Regjeringen håpet dette

³¹² TNA, PREM 13/1623, *UKMIS New York to Foreign Office*, 16. oktober 1967.

³¹³ TNA, PREM 13/1582, *UKMIS New York to Foreign Office*, 4. november 1967.

³¹⁴ TNA, FCO 17/514, *Foreign Office to UKMIS New York*, 9. november 1967.

³¹⁵ TNA, FCO 17/514, *Foreign Office to UKMIS New York*, 9. november 1967.

³¹⁶ TNA, CAB 128/42/64, *Conclusions of a Meeting in the Cabinet*, 9. november 1967.

kunne bidra til å skape stabilitet i områder, samt å sikre transport gjennom Suezkanalen og britenes interesser på lang sikt. Mye tyder på at dette var hovedgrunnen til at britene ombestemte seg og valgte å utforme et forslag. Ved selv å legge frem et resolusjonsforslag, kunne de i tillegg slippe å stemme over andre forslag. Siden de selv skulle legge frem et forslag, ville det være akseptabelt å avstå fra å stemme ved en eventuell avstemning.³¹⁷

Veien mot en resolusjon

Gjennom hele prosessen med å utforme en resolusjon hadde Caradon sett betydningen av at forslaget skulle kunne skaffe bred støtte og være akseptabel for alle berørte stater i Midtøsten.³¹⁸ Målet for Caradons arbeid var derfor at alle skulle godta det britiske forslaget. En britisk resolusjon som var enstemmig vedtatt kunne forhåpentligvis styrke britenes omdømme i Midtøsten. På denne måten kunne en resolusjon fungere som en brobygger for Storbritannias forhold til de arabiske landene.³¹⁹ Resolusjonen kunne også være et virkemiddel for å fremme britenes tilgang på olje og styrke deres posisjon politisk, noe som igjen førte til at de demmet opp for Sovjetunionen og dermed bidra til å verne om britenes politiske interesser. På sikt håpet britene at dette kunne være et skritt på veien for å sikre britene overflyvningsrettigheter for militære og sivile fly i de fleste arabiske landene. Viktigst av alt var likevel håpet om at en avtale ville sørge for gjenåpning av Suezkanalen.³²⁰

Forslagene som lå fremme for FN da Caradon begynte sitt arbeid med en resolusjon, var begge lite fristende for Storbritannia. Britene ønsket i utgangspunktet ikke å stille seg bak verken det amerikanske eller det indiske forslaget, men Caradon mente at begge forslagene hadde noen fornuftige formuleringer.³²¹ I arbeidet med å lage en ny resolusjon valgte Caradon derfor å bruke poenger både fra det amerikanske og det indiske forslaget.³²² Han brukte det amerikanske forslaget som utgangspunkt, men skrev det om slik at de ikke skulle bli for like.³²³ I tillegg måtte Caradon spesifisere flere av hovedpoengene for å gjøre forslaget mer spiselig for de arabiske landene.

Et av hovedpoengene han forandret fra det amerikanske forslaget var formuleringen knyttet til tilbaketrekning fra de okkuperte områdene. Det amerikanske forslaget sa kun

³¹⁷ TNA, FCO 17/514, *Foreign Office to UKMIS New York*, 10. november 1967.

³¹⁸ TNA, FO 961/23, *UKMIS New York to Foreign Office*, 26. oktober 1967.

³¹⁹ TNA, FO 961/21, *UKMIS New York to Foreign Office*, 24. juni 1967.

³²⁰ Gat 2012, s. 26.

³²¹ TNA, FO 961/24, *Foreign Office to New York*, 11. november 1967.

³²² TNA, FCO 17/514, *P.T. Hayman to Foreign Office*, 24. oktober 1967.

³²³ TNA, FCO 17/514, *UKMIS New York to Foreign Office*, 7. november 1967.

”tilbaketrekning fra okkuperte områder”. Forslaget definerte verken hvilke områder Israel skulle trekke seg tilbake fra eller om de måtte trekke seg helt tilbake. Israel hadde selv vært med på å utforme det amerikanske forslaget, og ordlyden var naturlig nok ikke akseptabel for de arabiske landene.³²⁴

Det indiske forslaget var meget klart og tydelig. Den stilte klare og utvetydelige krav til Israel. Dette gjorde det indiske forslaget uspiselig for Israel. Det indiske forslaget nevnte også kravet om fri bruk av internasjonalt farvann og ønsket om en FN utsending som skulle mekle mellom statene i konflikten.³²⁵ Dette var noe Caradon overførte til sin resolusjonstekst. Når det gjaldt israelsk tilbaketrekning ble det britiske forslaget et kompromiss mellom det indiske og amerikanske forslaget. Ordlyden i forslaget var svært gjennomarbeidet.

Resolusjonsforslaget var ”so finely and precisely worded that it was a work of diplomatic art.”³²⁶ Israel hadde tidligere gitt klar beskjed om at det ikke ville undertegne en resolusjon som krevde tilbaketrekning fra bestemte områder.³²⁷ Caradon løste dette ved å sette områder i ubestemt form, men definere det likevel ved å sette det som områder som var blitt okkupert i den seneste konflikten. Caradon presterte å lage et forslag som var så presist formulert at de arabiske landene kunne godta det, mens det samtidig var så diffust at Israel kunne godta det samme forslaget.

14. november var britenes første forslag til en resolusjonstekst klart.³²⁸ To dager senere presenterte Caradon førsteutkastet av forslaget for Sikkerhetsrådet og de berørte statene i Midtøsten. Dette var kun en presentasjon av et utkast, ikke ment som et forsøk på å få til en umiddelbar avstemning. Caradon ville se om det var mulighet for å samles rundt forslaget, samtidig ønsket han tilbakemeldinger på eventuelle forandringer. Han var, hvis nødvendig, villig til å gjøre forandringer i ordlyden, men det var viktig at resolusjonen forble akseptabel for alle berørte stater i konflikten. Det var også den eneste måten å få til en resolusjon som kunne ha et håp om å løse den fastlåste situasjonen. Behovet for støtte både fra Israel og de arabiske landene gjorde at det var derfor begrenset hvilke forandringer det var aktuelt å gjøre.³²⁹

³²⁴ Neff 1984, s. 343.

³²⁵ TNA, FCO 17/514, *P.T. Hayman to Foreign Office*, 24. oktober 1967.

³²⁶ Neff 1984, s. 344.

³²⁷ TNA, FCO 17/514, *UKMIS New York to Foreign Office*, 7. november 1967.

³²⁸ TNA, FO 961/24, *Text of United Kingdom Draft Resolution on 14. November 1967*, s. 439-440.

³²⁹ TNA, FCO 17/514, *UKMIS New York to Foreign Office*, 9. november s. 63.

Det skulle vise seg at det ikke var så mange som kom med innspill på innholdet eller forslag til forandringer. Abba Eban, Israels utenriksminister, ga i et møte med Caradon uttrykk for at Israel ønsket noen språklige endringer, men var generelt fornøyd med innholdet.³³⁰ Kong Hussein ga beskjed om at Jordan stilte seg bak den gjeldende ordlyden. Hussein hadde også anmodet Egypt om å gjøre det samme, men han kunne ikke gi noe svar på hva de andre arabiske landene kom til å gjøre.³³¹ Etter de ulike samtalene og tilbakemeldingene bestemte den britiske regjeringen seg for at den ønsket å legge frem forslaget for avstemning 20. november. Forslaget som ble lagt frem var særdeles likt forslaget fra 14. november. Den endelige resolusjonen var kort. Totalt besto den kun av 292 ord.³³² Resolusjonene hadde to hovedprinsipper.

- i) Withdrawal of Israeli armed forces from territories occupied in the recent conflict
- ii) Termination of all claims or states of belligerency and respect for and acknowledgement of the sovereignty, territorial integrity and political independence of every State in the area and their right to live in peace within secure and recognized boundaries free from threats or acts of force.³³³

Men Caradon var ikke i mål ennå. Før britene kunne legge frem resolusjonen til avstemning måtte enkelte siste hindringer overkommes. Brasil og Argentina, som satt i Sikkerhetsrådet, valgte å legge frem et forslag som var tilnærmet likt det latinamerikanske forslaget som tidligere hadde blitt nedstemt i FNs ekstraordinære generalforsamling.³³⁴ Dette forslaget hadde samme krav til en umiddelbar tilbaketrekning fra alle okkuperte områder og var derfor fortsatt uaktuelt å støtte for Israel og USA. Forslaget ville derfor ikke ha mulighet til å få noe virkning eller blir vedtatt. Forslaget ville imidlertid kunne samle mange stemmer. Dersom forslaget til Brasil/Argentina ble satt opp mot det britiske forslaget ville det brasilianske/argentinske forslaget antageligvis få et flertall av stemmene i Sikkerhetsrådet. Det britiske forslaget hadde da ikke mulighet til å bli vedtatt.³³⁵

Britene og amerikanerne ønsket å hindre at det latinamerikanske forslaget ble lagt frem for avstemning før eller samtidig med det britiske forslaget. I dagene frem mot møtet i Sikkerhetsrådet var det en rekke møter mellom Storbritannias ambassadør i Brasil, Sir John Russel, Storbritannias ambassadør i Argentina, Sir Michael Creswell og regjeringene i Brasil

³³⁰ TNA, FCO 961/24, *UKMIS New York to Foreign Office*, 15. november 1967, s. 441; Neff 1984, s. 345.

³³¹ TNA, FCO 17/516, *Foreign Office to Rio De Janeiro*, 20. november, s. 419.

³³² Hele resolusjonsteksten ligger som vedlegg.

³³³ Neff 1984, s. 344-345; FO 973/280, *UN Security council resolution 242*, 22. november 1967.

³³⁴ TNA, FCO 17/516, *United Kingdom mission to United Nations New York*, 29. desember 1967.

³³⁵ TNA, FCO 17/516, *United Kingdom mission to United Nations New York*, 29. desember 1967.

og Argentina.³³⁶ I tillegg la USA stort press på Brasil og Argentina for å få dem til å droppe sitt forslag. For Brasil og Argentina ble det etter hvert tydelig at forslaget deres ikke ville bli vedtatt fordi USA ville legge ned veto. De foreslo da at de kunne slå sitt forslag sammen med Storbritannias. Dette var ikke aktuelt for britene da forslagene var for ulike. Dette gjaldt spesielt formuleringene knyttet til en israelsk tilbaketrekning.³³⁷ Til slutt ble Storbritannia og USA enig med Brasil og Argentina om at de sistnevnte ikke skulle legge frem sitt eget forslag, men heller stemme for det britiske forslaget.³³⁸

Samme dag som britenes planlagte fremleggelse dukket det opp et nytt problem. 20. november presenterte Sovjetunionen et eget forslag til resolusjon. Dette forslaget krevde en umiddelbar israelsk tilbaketrekning til grensene fra før 5. juni. Forslaget sa også at alle okkupasjoner gjort under krigen var ulovlige.³³⁹ En slik formulering ville ikke Israel eller USA godta. Forslaget hadde potensialet til å samle en del støtte, men ville ikke bli vedtatt fordi USA ville legge ned veto. Det sovjetiske forslaget kom som en stor overraskelse på britene. Det ødela deres plan om fremleggelse, i tillegg var britene usikre på hvor mye støtte forslaget kom til å få fra de andre statene i Sikkerhetsrådet. Britene hadde tidligere fått antydninger om at en rekke latinamerikanske og arabiske land ville støtte deres erklæring. Britene fryktet nå at disse heller ville støttet det sovjetiske forslaget.³⁴⁰

Før møte i Sikkerhetsrådet 20. juni ba den sovjetiske FN ambassadøren Vasily Kuznetsov om et møte med Caradon. Under dette møtet ba Kuznetsov Caradon om at Storbritannia skulle vente to dager med å legge frem det britiske forslaget for avstemning. Kuznetsov sa ikke noe om hvorfor han ville at britene skulle vente. Dette kunne like godt være et forsøk på å få bedre tid til å samle støtte rundt det sovjetiske forslaget. Caradon, som kjente Kuznetsov godt, valgte likevel å stole på han. Sikkerhetsrådet tok to dagers pause før avstemningen skulle finne sted.³⁴¹

³³⁶TNA, FCO 17/516, *Lord Caradons dispatch no 26. The Security Council decision on the Middle East, November 1967*, 18. januar 1968.

³³⁷ TNA, PREM 13/1624, *Rio de Janeiro to Foreign Office*, 17. november 1967.

³³⁸ TNA, FCO 17/516, *Lord Caradon to George Brown*, 29. desember 1967.

³³⁹ TNA, FCO 17/56, *Union of Soviet Socialist Republics: draft resolution*, 20. november 1967.

³⁴⁰ TNA, FCO 17/516, *Lord Caradon to George Brown*, 29. desember 1967.

³⁴¹ Neff 1984, s. 346; Bailey 1985, s. 156.

En fjær i hatten

22. november var Sikkerhetsrådet igjen samlet. I løpet av de to dagene Sikkerhetsrådet hadde hatt pause hadde den sovjetiske FN-ambassadøren klart å overbevise sin egen regjering og de arabiske landene om behovet for å få til et enstemmig vedtak i Sikkerhetsrådet. Sovjetunionen valgte derfor noe overraskende å trekke tilbake sitt forslag.³⁴² Det eneste forslaget på det tidspunktet som det skulle stemmes over, var det britiske forslaget.³⁴³ Både USA og India gjorde det også klart at ingen av dem kom til å presse gjennom en avstemning over sine forslag.³⁴⁴ Ved avstemningen i Sikkerhetsrådet 22. november 1967 var det derfor kun det britiske forslaget som sto igjen. Forslaget, kjent som resolusjon 242, ble enstemmig vedtatt med 15 av 15 stemmer i Sikkerhetsrådet. I tillegg godtok Israel og de arabiske statene resolusjonen. Utarbeidelsen av resolusjon 242 var første gang siden mai/juni 1967 at Storbritannia hadde aktivt deltatt for å løse situasjonen i Midtøsten. For britene var dette en diplomatisk fjær i hatten.³⁴⁵

³⁴² Neff 1984, s 347.

³⁴³ TNA, FCO 17/516, *Lord Caradon to George Brown*, 29. desember 1967.

³⁴⁴ Neff 1984, s. 347; Bailey 1985, s. 156.

³⁴⁵ TNA, CAB 128/42/64, *Conclusions of a Meeting in the Cabinet*, 23. november 1967; Brenchley 2005, s. 89; Luis og Shlaim 2012, s. 234.

Kap 5: Utmattelseskrigen – den britiske regjeringens motvillighet

Den britiske politikken hadde i utgangspunktet vært å holde seg utenfor arbeidet med å lage en resolusjon etter Seksdagerskrigen. Engasjement med å utforme et forslag var derfor et brudd på deres vedtatte politikk. Etter at resolusjonen var blitt vedtatt, vendte Storbritannia igjen tilbake til passivitetspolitikken.³⁴⁶

Resolusjon 242 sine manglende resultater førte til at freden i Midtøsten uteble. De tradisjonelle stormaktene, spesielt USA og Sovjetunionen, ønsket å sikre egne interesser, samt interessene til sine samarbeidsland. Den mest effektive måten å verne om egne interesser var gjennom en fredelig løsning på konflikten. Stormaktene, med USA og Sovjetunionen i spissen, fortsatte derfor å arbeide for å finne en fredelig løsning på konflikten i Midtøsten. Arbeidet foregikk stort sett utenfor rammeverket til FN, men det var like fullt møter mellom fire av de fem faste medlemmene i Sikkerhetsrådet som var hovedinitiativet i forsøket på å skape fred.³⁴⁷ Samtalene mellom de fire faste medlemmene i Sikkerhetsrådet ble kalt firemaktsamtaler eller firemaktmøter.³⁴⁸ Selv om Storbritannia var en del av firemaktsamtalene, valgte de likevel å spille en mer tilbakeholden rolle.³⁴⁹ Britene fryktet at en aktiv deltagelse i arbeidet med å finne en løsning på konflikten ville føre til at deres forhold enten til Israel eller de arabiske landene ville bli svekket.³⁵⁰ Dette ville kunne være negativt for britenes økonomiske og politiske interesser i regionen. Den britiske regjeringen valgte derfor å opprettholde sin definerte politikk som var at de skulle være passive i møte med konflikten i Midtøsten.

Etter Seksdagerskrigens slutt i juni 1967 og helt frem til oktober 1968 forekom det med jevne mellomrom trefninger mellom Egypt og Israel.³⁵¹ 8. mars 1969 valgte Nasser å sette inn en ny offensiv for å kaste Israel ut av områdene ved Suezkanalen.³⁵² Dette markerte starten på Utmattelseskrigen.

³⁴⁶ TNA, FCO 17/1209, *The Arab/Israel dispute and British policy*.

³⁴⁷ TNA, FCO 17/1209, *The Arab/Israel dispute and British policy*.

³⁴⁸ Se kapittel 4 for forklaring av begrepet Firemaktssamtaler og hvorfor Kina ikke var med.

³⁴⁹ TNA, FCO 17/1209, *The Arab/Israel dispute and British policy*.

³⁵⁰ TNA, FCO 17/1209, *The Arab/Israel dispute and British policy*.

³⁵¹ Waage 2013, s. 373; Morris 1999, s. 347-349.

³⁵² Waage 2013, s. 373-374; Morris 1999, s. 349.

Hvorfor valgte Storbritannia å spille en mindre rolle i arbeide med å skape fred under Utmattelseskrigen? Hvilken rolle spilte Storbritannia? Hvilke konsekvenser fikk britenes nye rolle?

Gjennomføringen av resolusjon 242

We have never committed ourselves as to whether the Resolution implies total Israeli withdrawal, taking the line that the Resolution speaks for itself. – Offisiell britisk politikk til diskusjoner rundt tolkning av resolusjon 242.³⁵³

Selv om resolusjon 242 ble enstemmig vedtatt i Sikkerhetsrådet, tok det ikke lang tid før gjennomføringen av resolusjonen møtte på alvorlige problemer. Israel tolket resolusjonen annerledes enn de fleste andre land: Israel skulle *ikke* umiddelbart trekke seg tilbake fra samtlige områder som var okkupert i Seksdagerskrigen. Resolusjonen var bare et grunnlag for videre forhandlinger.³⁵⁴ De arabiske landene hadde hele tiden vært tydelige på at de vedtok resolusjonen under den forutsetning at Israel umiddelbart trakk seg tilbake fra alle områder som hadde blitt okkuperte under Seksdagerskrigen. I følge de arabiske landene skulle resolusjonen gjennomføres slik den sto. Den var derfor ikke et utgangspunkt for videre forhandlinger.³⁵⁵ For Storbritannia var hovedproblemet at en manglende israelsk tilbaketrekning førte til at Suezkanalen forble stengt. Resolusjon 242 lyktes ikke i å skape den varige freden som det internasjonale samfunnet hadde håpet på eller verne om britiske interesser slik den britiske regjeringen hadde ønsket.

Hovedproblemet til resolusjon 242, dersom vedtaket skulle klare å få til en varig fred i Midtøsten, var at de okkuperte områdene som Israel skulle trekke seg tilbake fra ikke sto i bestemt form. Den offisielle teksten sa kun ”tilbaketrekning fra områder som var okkupert i den siste konflikten”, ikke ”tilbaketrekning fra alle områder som var okkupert i den seneste konflikten”. Resolusjonen ble skrevet på alle de fem offisielle språkene i FN. De offisielle språkene var engelsk, fransk, spansk, kinesisk og russisk.³⁵⁶ I resolusjonsteksten som ble skrevet på fransk ble de okkuperte områder satt i bestemt form. Også i den spanske

³⁵³ TNA, FCO 17/1209, *The Arab/Israel Dispute and British policy*, 1968.

³⁵⁴ Korn, David A., *Stalemat – The War of Attrition and Great Power Diplomacy in the Middle East, 1967-1970*, (San Francisco: Westview Press 1992), s. 143; TNA, FCO 17/1209, *The Arab/Israel Dispute and british policy*, 1968, s.601.

³⁵⁵ Korn 1992, s. 143; TNA, FCO 17/1209, *The Arab/Israel Dispute and british policy*, 1968.

³⁵⁶ Butenschøn 2008, s. 380; Bailey 1985, s. 152; Korn 1992, s.37.

oversettelsen ble territoriene satt i bestemt form.³⁵⁷ Dette hjalp likevel lite. Det var Storbritannia som hadde lagt frem resolusjonsforslaget. Dette hadde de naturlig nok gjort på engelsk. I denne versjonen ble okkuperte områder satt i ubestemt form. Det var denne versjonen av resolusjonen som ble gjeldene. I tillegg var Israel svært tydelig på at de ikke ville anerkjenne ordlyden i resolusjonen på de andre språkene.³⁵⁸

Britene, som hadde utformet resolusjonen, ønsket ikke å utdype meningen bak den omdiskuterte formuleringen. De hevdet at resolusjonsteksten var klar i sin sak og ønsket derfor ikke å kommentere dette ytterligere.³⁵⁹ Mest sannsynlig var grunnen til at britene ikke ønsket å utdype hva de faktisk mente med ordlyden i resolusjonen ganske enkelt at de ikke ønsket å skape problemer for seg selv. En åpenbar støtte til den arabiske tolkningen, som var den generelt aksepterte tolkningen, ville kunne føre til at den britiske regjeringens forhold til Israel ble svekket. Det kunne også føre til sterk kritikk fra USA og den pro-israelske opinionen i Storbritannia. En offentlig uttalelse som støttet den israelske tolkningen av resolusjonen ville kunne ødelegge britenes forhold til de arabiske landene. Dette ville igjen kunne gå ut over britenes tilgang på olje, samt svekke deres politiske posisjon i landene. Som et ledd i britenes politiske mål om å holde en lav profil i Midtøsten, samt å sikre sine interesser, valgte britene derfor bevisst *ikke* å klargjøre hva de selv mente med ordlyden i resolusjonen.³⁶⁰

Dagen etter at resolusjon 242 ble vedtatt ble det offisielt at den svenske diplomaten Gunnar Jarring skulle få det ærefulle, og problematiske, oppdraget med å mekle mellom de berørte statene i Midtøsten for å gjennomføre resolusjonen.³⁶¹ Allerede før resolusjonen ble vedtatt, hadde FNs generalsekretær U Thant vært i kontakt med den svenske regjeringen og Jarring angående denne oppgaven.³⁶² Jarring etablerte en base på Kypros. Derfra besøkte han statene i konflikten en og en.³⁶³ Hans fremgangsmåte var å møte statene separat for å finne ut hva de selv mente, hvilke krav som for dem var ufravikelig og hvilke krav de var villige til å forhandle om. Etter at han hadde gjennomført dette, skulle Jarring etter planen forsøke å få til møter mellom statene. De første møtene mellom Jarring og hver enkelt av de berørte statene i

³⁵⁷ Butenschøn 2008, s. 380; Bailey 1985, s. 152; Korn 1992, s. 38.

³⁵⁸ Butenschøn 2008, s. 382; Bailey 1985, s. 153; Korn 1992, s. 40.

³⁵⁹ TNA, FCO 17/1209, *The Arab/Israel Dispute and British policy*, 1968; Bailey 1985, s. 156.

³⁶⁰ TNA, FCO 17/1209, *The Arab/Israel Dispute and British policy*, 1968; Bailey 1985, s. 156.

³⁶¹ Brenchley 2005, s. 95; Waage 2013, s. 363.

³⁶² Brenchley 2005, s. 95.

³⁶³ Brenchley 2005, s. 96.

Midtøsten fant sted allerede fra desember 1967.³⁶⁴ Det viste seg tidlig at det ville bli svært vanskelig å komme noe nærmere en løsning. Statene sto langt fra hverandre og var lite villig til å fire på sine krav.³⁶⁵ I tillegg fortsatte urolighetene i området.

Utmattelseskrigen

”What was taken by force must be restored by force”³⁶⁶ – Nasser.

Seksdagerskrigen ble avsluttet 10. juni 1967. Selv om krigen var avsluttet, ble det ikke en langvarig slutt på krigshandlingene. Nasser hadde hele tiden gjort det klart at han ikke ville slå seg til ro med at Israel okkuperte områdene inntil bredden av Suezkanalen. Dersom Israel ikke ville dra selv, måtte de bli tvunget til å dra.³⁶⁷ Når diplomati og forhandlinger ikke fungerte, bestemte Nasser seg for å gjøre et forsøk på å kaste israelerne ut med makt.³⁶⁸

Allerede 1. juli 1967 var det nye kraftige kamper mellom Israel og Egypt i området rundt Suezkanalen.³⁶⁹ I løpet av de neste 16 månedene forekom det jevnlig trefninger mellom de to landene.³⁷⁰ Konflikten eskalerte høsten 1968, og dette skapte store skader på begge sider. Som et resultat ble det fra 30. oktober 1968 ble innført en de facto våpenhvile. Begge statene brukte denne våpenhvilen til å bygge opp sin militære slagkraft.³⁷¹ 8. mars 1969 valgte Nasser å sette inn en ny offensiv mot Israel. Dette ble starten på Utmattelseskrigen.³⁷²

De første ti månedene bølget krigen frem og tilbake med offensiver og motoffensiver fra begge statene i krigen, men ingen av dem klarte å vinne noe betydelig terreng.³⁷³ Fra 7. januar 1970 gikk krigen inn i en ny fase. Israel satte i gang en massiv bombeoffensiv. Ved hjelp av nye bombefly begynte de en omfattende bombekampanje langt inne på egyptisk territorium. Disse angrepene førte til store skader på Egypt.³⁷⁴ Som en reaksjon på den israelske offensiven og de store skadene dette skapte, reiste Nasser 22. januar til Moskva for å søke hjelp. Møtene i Moskva førte til at Egypt ble utstyrt med antiluft- våpen, bakkemissiler,

³⁶⁴ Brenchley 2005, s. 98.

³⁶⁵ TNA, FCO 17/1209, *The Arab/Israel Dispute and British policy*, 1968.

³⁶⁶ Morris 1999, s. 347.

³⁶⁷ Waage 2013, s. 373-374, Shlaim 2000, s. 289.

³⁶⁸ Waage 2013, s. 373-374; Morris 1999, s. 349.

³⁶⁹ Neff 1984, s. 316; Bailey 1985, s. 122.

³⁷⁰ Waage 2013, s. 373; Morris 1999, s. 347-349.

³⁷¹ Morris 1999, s. 348-349.

³⁷² Morris 1999, s. 349.

³⁷³ Korn 1992, s. 165-172.

³⁷⁴ Shlaim 2000, s. 292; Gat 2012, s.86.

radarsystemer og nye kampfly. I tillegg fikk egypterne med seg et stort antall russiske rådgivere og 200 russiske piloter tilbake til Egypt.³⁷⁵ Sovjetunionens nye, mer direkte, støtte til Egypt gjorde at både Israel og Storbritannia fryktet at krigen skulle utvikle seg til en stormaktskonflikt. Sovjetunionen ga også klar beskjed til USA, Storbritannia og Frankrike om at dersom Israel fortsatt å angripe Egypt, måtte Sovjetunionen sørge for at deres arabiske samarbeidsland hadde det de trengte for å forsvare seg.³⁷⁶ På tross av denne advarselen fortsatte Israel med bombetoktene inne på egyptisk territorium.

Britenes behov for en varig avtale

An overall settlement of the Arab/Israeli dispute would be the most effective single development for safeguarding all four interests. It must remain a very important objective for Her Majesty's Government. – Telegram fra Brown til Caradon.³⁷⁷

Storbritannia hadde håpet at resolusjon 242 skulle føre til stabilitet i Midtøsten. Det mislykkede forsøket på å gjennomføre resolusjonen, de stadige trefningene mellom Egypt og Israel og utbruddet av den nye krigen førte til at Midtøsten var langt fra stabil. Den britiske regjeringen fryktet at den ustabile situasjonen kunne påvirke deres oljetilgang på lengre sikt og forsinke åpningen av Suezkanalen, deres økonomiske interesser var derfor i fare.³⁷⁸ Den arabiske oljeboikotten etter Seksdagerskrigen hadde vist at britene var i stand til å skaffe olje fra andre områder, men uten Suezkanalen som transportåre var det svært vanskelig og kostbart å dekke Storbritannias oljebehov. Britene fryktet også at den ustabile situasjonen skulle føre til at Sovjetunionen skulle få mer påvirkning i regionen på bekostning av dem selv. En ustabil situasjon i Midtøsten kunne føre til økt polarisering, britene fryktet at Sovjetunionen ville utnytte dette til å bedre sitt fotfeste i de arabiske landene. I tillegg fryktet britene at krigen, på grunn av USA og Sovjetunionens tette bånd til statene, skulle utvikle seg til en stormaktskonflikt.³⁷⁹

Storbritannias hovedinteresser

Den britiske regjeringen hadde i starten av januar 1968 definert sine hovedinteresser i Midtøsten. Britene ønsket å føre en politikk som på best mulig måte vernet om disse interessene. Hovedinteressene fra januar 1968 skulle være:

³⁷⁵ Shlaim 2000, s. 294; Korn 1992, s. 191.

³⁷⁶ Korn 1992, s. 192.

³⁷⁷ TNA, FCO 17/90, *Mr. Brown to Lord Caradon*, 3. januar 1968.

³⁷⁸ TNA, FCO 17/1209, *The Arab/Israeli dispute and British policy*.

³⁷⁹ TNA, PREM 13/2775, *J.A. Thomson to Sir B. Trend and Foreign Office – Arab/Israeli situation*, 24. desember 1968.

1. Stabilitet i regionen som britenes økonomiske interesser var avhengig av.
2. Fri handel av olje.
3. Fri bruk av Suezkanalen for britene og andre nasjoner.
4. Hindre at konflikten i Midtøsten utviklet seg til en stormaktskonflikt.³⁸⁰

Den beste måten å verne om britiske interesser på var, i følge den britiske regjeringen, å få til en fredsavtale som sikret stabilitet og varig fred i Midtøsten.³⁸¹ Situasjonen i Midtøsten hadde kun utviklet seg negativt. Denne utviklingen ville, ifølge Caradon, fortsette.³⁸² For de britiske interessene på lang sikt var det derfor viktig at det så raskt som mulig kom på plass en fredsavtale. For Storbritannia var fred og egne interesser tett knyttet sammen. På tross av dette var britene nølende til å ta en aktiv rolle i arbeidet med å få dette på plass.³⁸³ Muligheten var stor for at enten Israel eller de arabiske landene ville reagere negativt dersom britene la frem et løsningsforslag. Britene hadde fortsatt Seksdagerskrigen friskt i minne. Mye tyder på at reaksjonen på deres aktive innsats i forkant av krigen og de konsekvensene krigen fikk, bidro til at britene denne gangen ønsket å bevare sin passive rolle.

Deres manglende vilje til å bidra gjorde derfor at britene var avhengig av at andre stater ville ta initiativ for å løse konflikten, fortrinnsvis USA og Sovjetunionen. Dersom disse landene klarte å løse konflikten i Midtøsten ville dette sannsynligvis være positivt for britenes oljetilgang og bruk av Suezkanalen. Britene kunne da holde ryggen fri. Dersom de ikke deltok i arbeidet med å forhandle frem en avtale var det i følge dem selv ingen grunn til at deres forhold til de arabiske landene eller Israel skulle bli dårligere. Britiske interesser ville da være sikret uten at Storbritannia hadde satt interessene i fare i et forsøk på å løse konflikten. En slik løsning var den britiske regjeringens mål. Men kunne britene forholde seg passive og samtidig regne med at noen andre stater klarte å skape en stabil situasjon i Midtøsten? Britene sto derfor overfor et dilemma: En fredsavtale som sikret en stabil situasjon i Midtøsten var britenes viktigste behov da dette bidro til å ivareta de britiske interessene.³⁸⁴ Problemet var at britene fryktet at deres deltagelse i et fredsskapende arbeid ville kunne gå utover deres økonomiske og politiske interesser. Britene hadde behov for en løsning, men ønsket ikke selv å bidra til å finne denne løsningen. Den britiske regjeringen vedtok at de selv ikke skulle delta aktivt i arbeidet med å skape en stabil situasjon i Midtøsten, men satse på at

³⁸⁰ TNA, FCO 17/90, *Mr. Brown to Lord Caradon*, 3. januar 1968.

³⁸¹ TNA, PREM 13/2775, *Foreign Office to Washington*, 19. juni 1968; TNA, FCO 17/1209, *The Arab/Israel dispute and British policy*.

³⁸² TNA, PREM 13/2776, *UKMIS New York to Foreign Office*, 29. mai 1969.

³⁸³ TNA, PREM 13/2775, *J.A. Thomson to Sir B. Trend and Foreign Office – Arab/Israeli situation*, 24. desember 1968.

³⁸⁴ TNA, PREM 13/2775, *J.A. Thomson to Sir B. Trend and Foreign Office – Arab/Israeli situation*, 24. desember 1968.

de andre statene ville gjøre et helhjertet forsøk. Den britiske politikken skulle derfor fortsatt være konsentrert rundt prinsippet om å holde en lav profil.³⁸⁵

Stormaktene forsøker å finne en løsning

Any "plan" we might put forward would be unacceptable to one side, and probably to both; so that while we must be prepared to take risks, we should only do so when we judge that what we do will either make a real contribution towards the achievement of a settlement or be more likely to protect our interests than silence or inaction. – Vedtatt britisk politikk i arbeidet for en fredsavtale i 1969.³⁸⁶

FNs generalsekretær, U Thant, uttalte i januar 1969 at stormaktene måtte ta ansvar i arbeidet med å få til en avtale, men mente at dette skulle skje innenfor rammen av FN.³⁸⁷

Firemaktsamtalene, sammen med tomaktsamtalene, ble stormaktenes hovedarena for å samarbeide med å lage varig fred i Midtøsten. Alle av de fire medlemmene i firemaktsamtalene ønsket å finne en fredelig løsning på konflikten da dette var det beste for deres egne interesser. Gjennom samtalene, det være seg to eller fire stormakter, hadde de mer kontroll enn hvis forhandlingene foregikk i FNs generalforsamling. Stormaktene kunne derfor i større grad kontrollere utfallet, samt sikre at dette ikke gikk på bekostning av egne interesser.

Som et resultat av at firemaktsamtaler ble et av hovedforsøkene på å stanse krigen i Midtøsten ble Storbritannia dratt inn i samtaler og forsøk på å løse konflikten. Dette var noe den britiske regjeringen i utgangspunktet ikke ønsket. Den britiske regjeringen var meget interessert i at konflikten i Midtøsten skulle løses, men ønsket ikke selv å bli blandet inn i dette arbeidet. For å opprettholde sin politiske retningslinje om passivitet, måtte britene fokusere på ikke å bidra mer enn det absolutte minimum i firemaktsamtalene. Britene måtte ikke under noen omstendigheter legge frem forslag til løsning, selv ikke innad i firemaktsmøtene, da dette kunne ødelegge for deres forhold enten til Israel eller de arabiske landene. Den britiske regjeringen skulle kun støtte forslag som ble lagt frem i firestatsmøtene eller FN, som garantert var akseptable for alle berørte stater i Midtøsten. De skulle heller ikke komme med uttalelser som kunne oppfattes som enten pro-israelsk eller pro-arabisk. Dersom britene skulle stille seg bak et annet forslag, måtte dette forslaget på forhånd være godkjent av både USA og Sovjetunionen. Et slikt forslag ville sannsynligvis også bli godkjent av statene i Midtøsten og dermed ikke få konsekvenser for britenes interesser. Den britiske regjeringen håpet at en

³⁸⁵ TNA, FCO 17/1209, *The Arab/Israel dispute and British policy*.

³⁸⁶ TNA, FCO 17/775, *Her Majesty's Government policy*, 4. august 1969.

³⁸⁷ TNA, PREM 13/2776, *U Thant pressconference*, 29. januar 1968.

passiv politikk i firemaktsamtalene ville redusere muligheten for å skade forholdet til landene i Midtøsten.³⁸⁸

Firemaktsamtaler

Fra 18. mars 1969 startet USA og Sovjetunionen tomaktsamtaler. Disse samtalene pågikk frem til 22. april. De to stormaktene nærmet seg hverandre noen i denne perioden, men fremgangen stagnerte, og samtalene førte ikke til noe betydelig fremgang i forhandlingene. USA, Sovjetunionen, Frankrike og Storbritannia gikk da inn i nye runder med firemaktsamtaler.³⁸⁹

Møtene fra 22. april ble starten på en lang rekke firemaktsamtaler der statene forsøkte å finne en løsning på situasjonen i Midtøsten.³⁹⁰ Møtene kom i gang som en kombinasjon av Frankrikes initiativ til møter og manglede fremgang i tomaktsamtalene.³⁹¹ Skifte fra tomakt-til firemaktsamtaler gjorde at Storbritannia igjen ble en del av samtalene. Dette førte til at de måtte ta del i diskusjoner rundt potensielle løsninger, samtidig som de måtte forsøke å forholde seg så passive som mulig.

Den britiske regjeringen hadde lite tro på at statene i Midtøsten var i stand til å skape stabilitet alene. Innsatsen til FN og firemaktsamtalene var ifølge britene helt nødvendig for å skape fred.³⁹² Britene så derfor betydningen av samtalene og arbeidet i firemaktsamtalene. Dette kunne være positivt for deres egne interesser på lenger sikt, men den britiske regjeringen valgte likevel å holde på sin passive politikk.

Det første statene i firemaktsamtalene måtte bli enige om, dersom de skulle ha noe håp om å komme til en felles enighet, var hvilke prinsipper de la til grunn for å arbeide med en fredsavtale, og hvordan type avtale dette skulle være. Den britiske regjeringen vedtok i februar 1969 at deres ønske var at firemaktsamtalene skulle legge resolusjon 242 som grunnlag for det videre fredsarbeidet. Regjeringen ønsket også at samtalene skulle resultere i en støtteerklæring til Jarrings arbeid.³⁹³ Dette var noe de andre tre statene også ønsket. 13. mai ble statene enig om et grunnlag for det videre arbeidet:

³⁸⁸ TNA, FCO 17/90, *Mr. Brown to Lord Caradon*, 3. januar 1968.

³⁸⁹ Gat 2012, s 55-56.

³⁹⁰ TNA, FCO 17/946, *Near East Department – Four Power Talk*, 10. juni 1969; TNA, FCO 17/1209, *The Arab/Israel dispute and British policy*.

³⁹¹ TNA, CAB 128/44/05, *Conclusions of a Meeting in the Cabinet*, 23. januar 1969.

³⁹² TNA, PREM 15/105, *Visit by the Israeli Prime Minister*, 3-6 november 1970; TNA, FCO 17/720, *Foreign Office to UK mission New York*, 5. September 1969.

³⁹³ TNA, CAB 128/44/09, *Conclusions of a Meeting in the Cabinet*, 20. februar 1969.

1. Resolusjon 242 skulle ligge til grunn for en endelig fredsavtale
2. En fredsavtale skulle ha form som en pakkeavtale. Det skulle ikke forhandles om enkeltsaker alene
3. Målet skulle være en rettferdig og varig fredsavtale, ikke bare en våpenstillstandsavtale.
4. Avtalen skulle gjøre det tydelig at territorium som var okkupert under krig ikke kunne beholdes.³⁹⁴

Før de kunne gå videre i forhandlingene måtte de bli enige om hvordan de definerte innholdet i resolusjon 242.³⁹⁵ Sovjetunionen og Frankrike støttet den arabiske, og allmenne, tolkningen der Israel skulle trekke seg tilbake fra alle områder de hadde okkupert under Seksdagerskrigen. USA støttet den israelske tolkningen og mente at resolusjonen fungerte som et utgangspunkt for at videre forhandlinger kunne lede til en endelig fredsavtale og en avgrenset israelsk tilbaketrekning.³⁹⁶ Storbritannia ville fortsatt ikke uttale seg om hvordan de tolket resolusjonsteksten.³⁹⁷ Uten en felles enighet rundt tolkningen av resolusjon 242 ville det videre arbeidet bli tilnærmet umulig.³⁹⁸

Tomaktsamtaler

Av de fire statene som deltok i firemaktsamtalene var det ingen tvil om at det var USA og Sovjetunionen som hadde mest påvirkningskraft overfor statene i Midtøsten. Fra mai 1969 gikk USA og Sovjetunionen i gang med egne samtaler og forhandlinger. Disse samtalene foregikk samtidig som firemaktsamtalene. For USA og Sovjetunionen førte tomaktsamtalene til at det ble lettere å holde styr på taktikk, strategi og timing. De hadde rett og slett færre stater å forholde seg til i forhandlingene.³⁹⁹ I tillegg var det hele tiden tydelig at det ikke ville bli noe avtale i firemaktsamtalene uten at amerikanerne og sovjeterne ble enige. I juni ble de derfor enige om å prioriterer egne forhandlinger før de gikk videre til firemaktforhandlinger.⁴⁰⁰ Firemaktsamtalene ble derfor satt på vent fra juli 1969.⁴⁰¹ Utviklingen førte til at tomaktsamtalene ble dominerende og firemaktsamtalene ble i en periode satt i skyggen.⁴⁰² Firemaktsamtalene hadde derfor liten fremgang, samtidig som

³⁹⁴ TNA, PREM 13/2776, *Middle East: Four Power Talks*, 15. mai 1969.

³⁹⁵ TNA, PREM 13/2776, *Middle East: Four Power Talks*, 15. mai 1969.

³⁹⁶ TNA, PREM 13/2776, *Middle East: Four Power Talks*, 15. mai 1969.

³⁹⁷ TNA, FCO 17/1209, *The Arab/Israel dispute and British policy*.

³⁹⁸ TNA, FCO 17/717, *UKMIS New York to Foreign Office*, 10. april 1969.

³⁹⁹ TNA, PREM 13/2776, *Washington to Foreign and Commonwealth Office*, 22. april 1969.

⁴⁰⁰ TNA, PREM 13/2776, *Foreign and Commonwealth Office to Washington*, 5. juni 1969; TNA, FCO 17/720, *UKMIS New York to Foreign Office*, 30. juni 1969.

⁴⁰¹ TNA, FCO 17/775, *The Middle East*, 14. juli 1969; TNA, FCO 17/720, *UKMIS New York to Foreign Office*, 30. juni 1969.

⁴⁰² TNA, FCO 17/775, *Defence and Oversea Committee – The Arab/Israeli Dispute*, 28. juli 1969.

Storbritannia og Frankrike fikk mindre mulighet til å påvirke politikken.⁴⁰³ For britene var ikke dette nødvendigvis negativt. De hadde tidligere arbeidet for å holde seg passive, nå ble de satt på sidelinjen uten at de selv tok initiativ til dette. Arbeidet med å få en fredelig løsning på konflikten i Midtøsten fortsatte uten at Storbritannia risikerte å ødelegge for sine egne interesser.

Mangel på fremgang

Gjennom sommeren 1969 skjedde det ingen fremgang i forhandlingene i tomaktsamtalene. USA og Sovjetunionen var ikke kommet noe nærmere en avtale og krigen mellom Egypt og Israel fortsatte. Verken to- eller firemaktsamtalene hadde ført til at statene hadde kommet frem til en felles enighet om hvordan de tolket resolusjon 242. Denne avstanden gjorde det svært vanskelig å lage et fredsforslag med resolusjonen som utgangspunkt.⁴⁰⁴ Mangel på fremgang i samtalene, samt mangel på felles plattform, førte til at situasjonen utover høsten 1969 for alvor begynte å bli fastlåst. Verken USA eller Sovjetunionen var villige til å bevege seg vekk fra sine synspunkter i frykt for å gi den andre staten et overtak, samt å skade egne interesser i sine samarbeidsland.⁴⁰⁵

Som et resultat på den manglende fremgangen valgte USA og Sovjetunionen å avslutte tomaktsamtalene og gjenoppta firemaktsamtalene fra desember 1969. Dette førte til at britene på ny måtte inn i forhandlinger og på ny måtte arbeide for å holde seg passive dersom de ikke skulle bryte med egen politikk. På tross av at Storbritannia tidligere hadde vært optimistiske til at firemaktsamtalene skulle gi fremgang, hadde ikke statene kommet lenger enn at de var enig om at:

1. Resolusjon 242 skulle være grunnleggende for en ny avtale.
2. Stormaktene måtte støtte Jarring i hans videre arbeid.
3. Det var ikke akseptabelt å tilegne seg nytt territorium gjennom maktbruk.
4. Målet var å opprette en varig fredsavtale der alle stater i Midtøsten skulle føle seg trygge.
5. Flyktningene fra krigen i 1948 skulle selv velge om de ville returnere til sine hjem eller motta kompensasjon fra Israel.⁴⁰⁶

Ved utgangen av 1969 hadde forhandlingene mellom to- og firemaktstatene nærmest stått i ro siden vedtaket om å legge resolusjon 242 til grunn og å støtte til Jarrings arbeid ble vedtatt.

⁴⁰³ TNA, FCO 17/775, *The Middle East*, 14. juli 1969; TNA, FCO 17/720, *UKMIS New York to Foreign Office*, 30. juni 1969.

⁴⁰⁴ TNA, FCO 17/720, *UKMIS New York to Foreign Office*, 2. september 1969.

⁴⁰⁵ TNA, PREM 13/3330, *Middle East: Four Power Talk*, 20. januar 1970.

⁴⁰⁶ TNA, FCO 17/723, *UK mission New York to Foreign and Commonwealth Office*, 23. desember 1969.

Dette hadde de vedtatt 13. mai. Arbeidet med å få til en løsning på konflikten i Midtøsten hadde i realiteten ikke kommet noen vei. Firemaktstatene hadde ennå ikke klart å bli enige om en felles definisjon på resolusjon 242. Så langt hadde to- og firemaktsamtalene vært en resultatløs affære.

Kritikk av Storbritannias passivitet

Ved inngangen til 1970 fortsatte samtalene mellom de fire faste medlemmene i Sikkerhetsrådet i et håp om å komme frem til en løsning. Israels store offensiv fra januar 1970, kombinert med økt sovjetisk innblanding på egyptisk side, gjorde at konflikten sto i fare for å utvikle seg til en stormaktskonflikt. Behovet for en løsning var overhengende.

Både USA, Sovjetunionen og Frankrike hadde lagt frem et eller flere løsningsforslag. Britene, hadde derimot ikke langt frem et eneste konkret forslag til løsning på konflikten. Dette hadde de heller ikke noen planer om å gjøre.⁴⁰⁷ Det nærmeste britene hadde kommet et løsningsforslag var forslaget om en erklæring til FN fra statene i firemaktsamtalene. Erklæringen var en fornyelse av støttene til Jarrings arbeid og presiserte at en fremtidig fredsavtale måtte ha resolusjon 242 som utgangspunkt.⁴⁰⁸

Britenes politikk var ved inngangen til 1970 fortsatt å holde en lav profil. Deres hovedprinsipp var fortsatt å handle slik at de ikke risikerte å ødelegge sitt forhold til noen av statene i Midtøsten. De hadde derfor ingen planer om å legge frem et konkret løsningsforslag eller delta mer aktivt i forhandlingene enn de hadde gjort frem til 1970.⁴⁰⁹ Innad i den britiske regjeringen var det likevel diskusjoner om hvorvidt britene igjen skulle forlate sin passivitetspolitikk og arbeide for et løsningsforslag. Å forlate den passive politikken kunne være skadelig for deres forhold til landene i Midtøsten, men det var likevel to faktorer som gjorde at britene vurderte mulighetene for å legge frem et forslag. Som en av de fire stormaktene hadde Storbritannia, ifølge enkelte av medlemmene i regjeringen, et moralsk ansvar i å bidra for å sikre fred. I tillegg kunne et løsningsforslag bidra til å gjenåpne Suezkanalen og dermed verne om britiske interesser.⁴¹⁰ Caradon mente at Storbritannia hadde en rolle å spille i firemaktsamtalene. Britene var ifølge Caradon mindre politisk knyttet til sidene i konflikten enn USA og Sovjetunionen. De hadde derfor større hjemlig politisk spillerom og kunne legge frem forslag som ikke var aktuelle for USA eller Sovjetunionen å

⁴⁰⁷ TNA, FCO 17/776, *The Middle East – Four Power Talks 1969*.

⁴⁰⁸ TNA, FCO 17/723, *UK mission New York to Foreign Office*, 22. desember 1969.

⁴⁰⁹ TNA, FCO 17/1209, *The Arab/Israel dispute and British policy*.

⁴¹⁰ TNA, PREM 13/2776, *Prime Minister – Arab/Israel dispute*, 25. juli 1969.

fremme, men som likevel var akseptabelt å vedta dersom det kunne føre til fred i Midtøsten. Et britisk forslag kunne ifølge Caradon bidra til å løse opp den fastlåste situasjonen.⁴¹¹ Han ønsket derfor tillatelse til å føre en mer aktiv britisk politikk, men retningslinjene fra regjeringen forhindret ham fra å gjøre dette.⁴¹²

På tross av uenigheter innad i regjeringen og Caradons ønske om å delta mer aktivt, skulle britene fortsatt forholde seg passive. Frykten for hvilke konsekvenser en aktiv innblanding kunne få for egne interesser, var for stor. Regjeringen ga derfor Caradon klare retningslinjer før han på nytt gikk inn i firemaktsamtalene. Caradon fikk tillatelse til å delta aktivt i diskusjoner, men skulle ikke legge frem noe forslag som ikke markant forbedret deres posisjon og interesser i Midtøsten. Ved å delta aktivt i diskusjoner rundt andre staters forslag ville britene, etter egen mening, bidra i arbeidet med å skape fred, men de ville ikke bli stilt ansvarlig for eventuelle vedtak. Dette minsket sjansen for at et løsningsforslag kunne gå ut over britenes egne interesser, ikke minst behovet for tilgangen på olje og bevaring av egen politisk posisjon i Midtøsten.⁴¹³ Dersom de mot formodning skulle legge frem et forslag måtte dette, slik det også måtte på våren 1969 før firemaktsamtalene tok en pause, være akseptabelt for alle berørte stater i konflikten. Den britiske regjeringen var også villig til å legge frem et eventuelt forslag dersom dette forslaget med 100 prosent sikkerhet var gunstig for britenes egne interesser i Midtøsten.⁴¹⁴ Dette kan tolkes som at britene var mer opptatt av å sikre egne interesser enn å få til en fredsavtale i Midtøsten.

Den passive britiske politikken førte etter hvert til misnøye blant de andre statene i firemaktsamtalene. Allerede i mai 1969 hadde Sovjetunionen gitt beskjed om at Storbritannia måtte bidra mer aktivt i arbeidet med å finne en løsning, samt at de måtte være mer klare på hvilke standpunkter de tok. Dette gjaldt spesielt det forholdet at britene ikke ville klargjøre hvordan de tolket resolusjon 242.⁴¹⁵ Et halvt år senere ga Sovjetunionen igjen beskjed om at de ønsket en mer aktiv britisk deltagelse i forhandlingene.⁴¹⁶ I tillegg til misnøye fra de andre firemaktstatene var det ifølge Caradon fare for at britenes passivitet kunne gå ut over deres forhold til de arabiske landene. Manglende britisk deltagelse ville kunne bli tolket som støtte

⁴¹¹ TNA, FCO 17/775, *Defence and Overseas committee – The Arab/Israel dispute*, 28. juli 1969.

⁴¹² TNA, FCO 58/413, *Record of a meeting with the Prime Minister*, 31. juli 1969.

⁴¹³ TNA, FCO 17/1208, *Background Note- The Search for a settlement of the Arab/Israel dispute*; TNA, FCO 17/776, *Foreign and Commonwealth Office to Lord Caradon*, 20. oktober 1969; TNA, FCO 17/1209, *Discussion with the Americans*.

⁴¹⁴ TNA, FCO 17/775, *Defence and Overseas committee – The Arab/Israel dispute*, 21. juli 1969.

⁴¹⁵ TNA, FCO 17/718, *Cairo to Foreign and Commonwealth Office*, 8. mai 1969.

⁴¹⁶ TNA, PREM 13/3330, *Foreign and Commonwealth Office to Moscow*, 27. november 1969.

til den israelske okkupasjonen.⁴¹⁷ Videre uttrykte Egypt misnøye med den britiske politikken og mente at Storbritannia måtte arbeide mer aktivt for å gjennomføre resolusjonen de selv hadde utformet.⁴¹⁸

På tross av at britene fikk kritikk for sin passive politikk valgte de å opprettholde denne linjen. Overfor statene i firemaktsamtalene hevdet britene at de bidro mye i diskusjoner rundt de forslagene som ble lagt frem og at derfor ikke ønsket å legge frem et eget forslag. De hevdet også at det var større mulighet for å komme frem til en felles enighet hvis de ga tilbakemeldinger knyttet til de andre forslagene enn om de selv skulle arbeide med et nytt forslag som ville ta opp tid og plass under firemaktsamtalene.⁴¹⁹ I tillegg hevdet britene at de anså tomaktsamtalene, på grunn av USA og Sovjetunionens tette bånd til statene i konflikten, som en sentral faktor for å få til en varig avtale.⁴²⁰ Den britiske regjeringen begrunnet derfor sin passivitet med at de ikke ville legge frem forslag som kunne skade forhandlingene mellom USA og Sovjetunionen. Så lenge USA og Sovjetunionen hadde bilaterale samtaler i stede for at statene var samlet til firemaktsamtaler, kunne Storbritannia derfor ikke legge frem et forslag.⁴²¹ Denne unnskyldningen hadde lite troverdighet, spesielt når tomaktsamtalene var avsluttet og firemaktsamtalen hadde tatt over igjen. Firemaktsamtalene ble i realiteten bare et eksempel på at Storbritannia ønsket å delta så lite som overhode mulig og overlot ansvaret til Sovjetunionen og USA. Storbritannia var opptatt av å sikre egne interesser, gjerne gjennom en fredsavtale, men de var ikke selv villig til å bidra for å få dette på plass. Britene ble derfor stemplet som gratispassasjerer.

Krigen avsluttes

Krigen eskalerte fra januar 1970. Resultatet av Israels massive bombeangrep på Egypt, kombinert med Sovjetunionens stadig større deltagelse på egyptisk side, gjorde behovet for en fredsavtale overhengende. På tross av dette var det lite fremgang i firemaktsamtalene. Manglende fremgang var spesielt knyttet til at stormaktene kom dypere og dypere inn i konflikten på hver sin side, samt stor avstand mellom Sovjetunionen og USAs synspunkter på

⁴¹⁷ TNA, PREM 13/3336, *Prime Ministers meeting with Lord Caradon*, 6. februar 1970.

⁴¹⁸ TNA, PREM 13/3324, *Record of meeting between the Foreign and Commonwealth secretary and the Ambassador of UAR*, 16. februar 1970.

⁴¹⁹ TNA, FCO 17/1209, *Middle East debate*, 14. juli 1970.

⁴²⁰ TNA, FCO 17/1209, *The Arab/Israel dispute and British policy*.

⁴²¹ TNA, FCO 17/717, *Foreign and Commonwealth Office to UKMIS New York*. 25. april 1969.

konflikten. Behovet for en løsning var til stede, men ingen ville fire på sine krav. Verken fire- eller tomaktsamtalene klarte i realiteten ikke å oppnå noe som helst.

Mangel på fremgang i forhandlingene, kombinert med frykten for økt sovjetisk deltagelse i krigen, gjorde at USA forsøkte å utarbeide en fredsavtale på egenhånd. 19. juni 1970 la USA frem løsningsforslaget som ble utarbeidet av den amerikanske utenriksministeren William B. Rogers. Løsningsforslaget hadde tre deler.

1. En tre måneder våpenhvile mellom Egypt og Israel
2. En offisiell uttalelse fra Egypt, Israel og Jordan der de stiller seg bak resolusjon 242, og der de spesifiserer at de støtter ”tilbaketrekning fra okkuperte områder”.
3. En bekreftelse fra Israel, Egypt og Jordan om at de skal starte forhandlinger med hjelp fra Gunnar Jarring i det våpenhvilen trer i kraft.⁴²²

Egypt og Jordan var forholdsvis raskt ute med å godkjenne avtalen. Israel var derimot i utgangspunktet ikke interessert i avtalen. USA måtte derfor garantere at de ikke tok utgangspunktet i en definisjon av resolusjon 242 som krevde umiddelbar og fullstendig israelsk tilbaketrekning fra grensene før 5. juni.⁴²³ I tillegg måtte USA komme med løfter om økonomisk og militær støtte til Israel. Først da gikk Israel med på å undertegne avtalen.⁴²⁴ Israel undertegnet avtalen 31. juli. 7. august 1970 trådte våpenhvilen i kraft.

Utmattelseskrigen mellom Egypt og Israel var avsluttet.⁴²⁵

Avtalen var utformet av USA. Under arbeidet med å lage avtalen hadde USA verken rådført seg eller samarbeidet med Storbritannia. Britene, som tidligere hadde vært stormakt i Midtøsten og som fortsatt var et av de faste medlemmene i Sikkerhetsrådet, hadde derfor ikke hatt noen innflytelse på utformingen, innholdet eller ordlyden i våpenhvileavtalen. Ved ikke å delta i utformingen av avtalen, hadde Storbritannia unngått å pådra seg noen forpliktelser i forhold til landene i Midtøsten. Storbritannia hadde med andre ord ryggen helt fri dersom våpenhvilen og avtalen skulle bli et mislykket forsøk.⁴²⁶ Britene hadde dermed lyktes i å holde seg passive i samtlige forhandlinger. På denne måten klarte de å opprettholde sin planlagte politikk, samtidig som andre stater sørget for at våpenhvile kom på plass. Britene hadde ikke foretatt seg noen aktive handlinger som kunne sette egne interesser i fare.

⁴²² Shlaim 2000, s. 295; Quandt 2001, s. 75; Gat 2012, s. 112.

⁴²³ Shlaim 2000, s. 295; Quandt 2001, s. 75.

⁴²⁴ Shlaim 2000, s. 295; Quandt 2001, s. 75.

⁴²⁵ TNA, FCO 17/1161, *Tel Aviv to Foreign and Commonwealth Office*, 14. august 1970; Shlaim 2000, s. 296; Gat 2012, s. 112.

⁴²⁶ TNA, FCO 17/1161, *Cairo to Foreign and Commonwealth Office*, 8. august 1970.

Kap 6: Konklusjon

I 1967 var Storbritannia en stormakt i full forvitring. Deres makt i Midtøsten var betydelig mindre enn den hadde vært kun noen få år tidligere. Britenes hovedinteresser i Midtøsten var knyttet til politiske, økonomiske og strategiske interesser. Det viktigste for Storbritannia var å føre en politikk som på best mulig måte vernet om disse interessene. Britenes politikk var å forholde seg passive i møte med konflikten i Midtøsten. De skulle ikke blande seg inn eller handle på noen måter som kunne være negativt for disse interessene. I perioden 1967- 1970 ble britenes passivitetspolitikk og deres behov for å verne om interesser satt kraftig på prøve ved tre anledninger.

Hvorfor forandret Storbritannias rolle seg fra forsøket på å hindre Seksdagerskrigen i 1967, til tilnærmet full passivitet i arbeidet med å få på plass en våpenhvileavtale under Utmattelseskrigen i 1969-70? Hvorfor valgte Storbritannia å bryte med sin egen politikk i opptakten til Seksdagerskrigen og spille en aktiv rolle i stede? Hvorfor valgte Storbritannia ikke å delta aktivt i arbeidet med å skape en våpenhvileavtale under Utmattelseskrigen?

Britenes forsøk på å hindre krig

I mai 1967 var faren for en ny krig i Midtøsten overhengende. Den eneste muligheten for å hindre krig var ifølge britene om noen av de vestlige stormaktene aktivt gikk inn å forsøkte å hindre krig. Storbritannia sto overfor en situasjon som uansett ville ende med at deres interesser kom tapende ut.

Dersom Storbritannia forholdt seg passive og en krig brøt ut så britene to alternative resultater. Britene regnet Israel som den klart sterkeste makten i Midtøsten. Det var derfor svært sannsynlig at israelerne ville vinne en krig som kun ble utkjempet mot de arabiske landene. Storbritannia fryktet at Sovjetunionen, som var nære allierte med Syria og Egypt, ikke ville la Israel vinne. Dersom Israel lå an til å vinne krigen, fryktet den britiske regjeringen at Sovjetunionen ville gå inn på arabiske side. Dersom Sovjetunionen gjorde det regnet britene det som veldig sannsynlig at USA ville øke sin støtte Israel. En krig mellom Israel og de arabiske statene kunne da utvikle seg til en regional konflikt mellom Sovjetunionen og USA. Britene fryktet at en slik krig kunne bli langvarig. Det ville kunne føre til store problemer for britenes oljetilførsel fra de arabiske landene, samt britenes bruk av

Suezkanalen. I tillegg fryktet britene at en regional krig mellom USA og Sovjetunionen ville føre til økt polarisering i Midtøsten. Det kunne bidra til å styrke Sovjetunionens fotfeste i de arabiske landene, noe som igjen kunne ødelegge for britenes politiske og økonomiske interesser.

Det andre utfallet på krigen ifølge den britiske regjeringen var en arabisk seier. En arabisk seier ville styrke Nassers posisjon i den arabiske verden. Nasser hadde tette bånd til Sovjetunionen. Britene fryktet at Nasser og Sovjetunionen sammen ville øke sitt fotfeste i de arabiske landene på bekostning av Storbritannia. I tillegg fryktet britene at Nasser og Sovjetunionen ville påvirke de arabiske landene til å begrense oljeeksporten til Storbritannia og at Egypt skulle legge begrensninger på britenes bruk av Suezkanalen. En arabisk seier ville kunne få langsiktige konsekvenser for britenes strategiske, økonomiske og politiske interesser.

Dersom britene aktivt skulle gå inn å forsøke å hindre en ny krig ville dette få konsekvenser for forholdet til de arabiske landene. En slik handling ville bli stemplet som pro-israelsk og dermed være ødeleggende for britenes økonomiske og politiske interesser i de arabiske landene. Uansett om en krig brøt ut, eller om britene klarte å hindre utbruddet av en krig, ville situasjonen resultere i at britene fikk problemer med sine interesser i Midtøsten.

Den britiske regjeringen besluttet at de aktivt skulle forsøke å hindre krig. De håpet at det ville være mulig å gjenopprette forholdet til de arabiske landene senere. Den britiske regjeringen ment at en aktiv innsats for å hindre krig kun ville føre til kortsiktige konsekvenser for deres interesser i Midtøsten. Regjeringen fryktet derfor de usikre og langsiktige konsekvensene av en eventuell krig mer enn den umiddelbare arabiske reaksjonen på å hindre en krig. I tillegg håpet den britiske regjeringen på at deres militære tilstedeværelse i enkelte av de arabiske landene skulle bidra til å begrense eventuelle reaksjoner.

Storbritannia utformer resolusjon 242

Storbritannia klarte ikke å hindre krigen. Etter krigen vendte britene tilbake til passivitetspolitikken. De skulle derfor forholde seg passive i arbeidet med å utforme en fredsavtale. I tillegg hadde britene innsett at deres militære tilstedeværelse i Midtøsten ikke bidro til å verne om sine interesser. Denne tilstedeværelsen hadde ikke hindret de arabiske landene i å innføre en oljeboikott. Seksdagerskrigen hadde også vært en oppvekker for den britiske regjeringen. De innså hvor lite påvirkningskraft de faktisk hadde overfor statene i

Midtøsten. Den britiske regjeringen regnet ikke med at deres tilstedeværelse styrket deres påvirkningskraft nok i de arabiske landene til at det var verdt å bli værende med militære baser. Regjeringen fryktet også at den militære tilstedeværelsen kunne virke ødeleggende for de økonomiske interessene. Storbritannia begynte derfor å planlegge sin endelige tilbaketrekning.

Storbritannia forholdt seg passive i arbeidet med å få på plass en fredsavtale i et halvt år. I november 1967 hadde ingen av forslagene som hadde blitt lagt frem for FN vært i nærheten av å bli vedtatt. Mangel på en avtale førte til at Suezkanalen forble stengt. Dette førte til store økonomiske utgifter for britene. I tillegg fryktet de at mangel på en løsning skulle føre til nye uroligheter. Dette ville kunne utsette åpningen av Suezkanalen ennå lenger. Nye uroligheter kunne også ødelegge for britenes tilgang på olje.

Den britiske regjeringen besluttet derfor at de på ny skulle forlate passivitetspolitikken å arbeide for en avtale som sikret stabilitet i Midtøsten. Dette gjorde de i et håp om å verne om egne interesser. Britene hadde også et håp om at dette kunne bidra til å bedre deres forhold til de arabiske landene. Det britiske forslaget ble enstemmig vedtatt. Resolusjon 242 ble diplomatisk seier for Storbritannia.

Britisk passivitet

Resolusjon 242 lyktes ikke med å skape en varig fred. Som et resultat av resolusjonens manglete resultater, brøt det 8. mars 1969 ut en ny krig. Under forhandlingene for å få på plass en våpenhvileavtale under Utmattelseskrigen ønsket britene igjen å holde seg passive. De ville ikke gjøre noe som kunne forverre deres forhold til noen av statene i Midtøsten.

Forhandlingene for å få på plass en fredsavtale ble holdt utenfor FN, men det var likefullt fire av de faste medlemmene i Sikkerhetsrådet som arbeidet for å finne en løsning. Britene, som var en av disse fire statene, ville at en avtale skulle komme på plass, men ønsket ikke å bli dratt inn i forhandlingene. De måtte derfor jobbe for å holde seg passive i forhandlingene. Dette førte til at britene spilte en svært liten rolle i firemaktsamtalenes forsøk på å skape fred. I en periode ble firemaktsamtalene satt på vent til fordel for samtaler mellom USA og Sovjetunionen. Britenes mulighet til å påvirke forhandlingene ble da redusert. Den britiske regjeringen var fornøyd med at USA og Sovjetunionen overtok mye av ansvaret og at de selv kunne forholde seg passive mens noen andre forsøkte å finne en løsning. I tillegg mente den

britiske regjeringen at USA og Sovjetunionen, på grunn av deres forhold til statene i krigen, var bedre rustet til å få gjennom en avtale i Midtøsten. Da det amerikanske løsningsforslaget ble vedtatt, var dette en suksess for britenes politikk. Våpenhvileavtalen skapte et håp om en stabil situasjon i Midtøsten. Dette hadde skjedd uten at Storbritannia hadde gjort noe som kunne skade deres interesser. Storbritannia hadde lyktes med å forholde seg passive.

Storbritannias forandrede politikk

Den britiske regjeringen hadde i forkant av Seksdagerskrigen, utformingen av resolusjon 242 og Utmattelseskrigen hatt som mål å forholde seg passive. Dette gjennomførte de verken i opptakten til Seksdagerskrigen eller i arbeidet med å lage en fredsavtale etter krigen. Men under Utmattelseskrigen hadde britene enda flere grunner enn tidligere til å opprettholde passivitetspolitikken. De fleste av disse årsakene er knyttet til innsikt i egne begrensninger, tilbaketrekning fra regionen og behovet for å verne om egne interesser.

Selvinnsikt i manglende makt

Britene hadde gradvis tapt mer og mer makt. Selv om britene hadde mistet mye av sin tidligere posisjon tyder mye på at de i 1967 fortsatt trodde de kunne spille rollen som stormakt. Deres mislykkede forsøk på å hindre krig klargjorde for britene at deres posisjon var betydelig mer svekket enn de selv hadde vært villig til å innse. Britene var ikke lenger en stormakt i Midtøsten, og deres makt overfor statene i regionen var svært begrenset. Dermed var det også vanskelig å påvirke situasjonen i Midtøsten. Den britiske regjeringen regnet sin påvirkningskraft som så liten at de ikke var villig til å risikere egne interesser i et forsøk på å arbeide for en fredsavtale i 1970. Den britiske regjeringen mente også at andre stater hadde bedre forutsetninger for å lede eventuelle forhandlinger mellom statene i regionen.

Regjeringen brukte dette som unnskyldning for å forklare hvorfor de ikke var mer aktive i arbeidet med å skape fred under Utmattelseskrigen.

En fullstendig militær tilbaketrekning fra Midtøsten

Da britene først hadde innsett at deres militære tilstedeværelse ikke bidro til å verne om deres interesser, men at denne tilstedeværelsen tvert imot var skadelig, var det ikke lenger noe behov for å bli værende. Ved å trekke seg ut ville den britiske regjeringen redusere utgiftene i forsvarsbudsjettet. Dette var svært nødvendig på grunn av en svekket britisk økonomi. Ved å trekke seg ut, vedtok britene at de ikke lenger ønsket å være militært tilstede i regionen. De ville ikke lenger ha en påvirkningskraft som et resultat av makten den militære

tilstedeværelsen symboliserte. Storbritannias påvirkningskraft overfor statene i Midtøsten ble ytterligere redusert.

Britenes behov for å verne om egne interesser

Dette behovet hadde vært like mye til stede i 1967 som i 1970, men måten britene handlet på hadde forandret seg. Britene hadde forsøkt å spille både en aktiv og en passiv rolle for å verne om sin politiske, strategiske og økonomiske interesser i Midtøsten. Deres erfaring fra det mislykkede forsøket på å hindre krigen i 1967, hadde bidratt til at britene innså at en aktiv politikk raskt kunne få konsekvenser for egen oljetilgang, bruk av Suezkanalen og politisk påvirkningskraft i Midtøsten. Konsekvensene etter krigen i 1967 ble derfor at den britiske regjeringen ble enda mer sikker på at en passiv politikk var den beste måten å verne om egne interesser. Selv deres midlertidige suksess med en aktiv politikk som utformingen av resolusjon 242 hadde vært, bidro ikke til å styrke deres posisjon i Midtøsten nevneverdig.

Den forandrede rollen må også sees som et resultat av britenes behov for å verne om sine interesser, det faktumet at de selv innså at deres makt i regionen var svært begrenset og at de hadde valgt å trekke seg militært helt ut fra Midtøsten. Konflikten i Midtøsten, og forhandlingene knyttet til disse, ble mer og mer forhandlinger mellom USA og Sovjetunionen. Storbritannia hadde liten mulighet til å påvirke politikken alene. Dette bidro til at den britiske regjeringen anså en passiv politikken som den beste måten å sikre økonomiske, strategiske og økonomiske interesser. Mye tyder også på at egne interesser var viktigere enn fred for den britiske regjeringen.

Aktører og interesser

Kjelstadli teori om at en aktørs handlinger er styrt av dens interesser passer godt for å forklare den britiske regjeringens handlinger. Teorien bidrar også til å forklare hvorfor britenes handlinger i Midtøsten forandret seg fra forløpet til Seksdagerskrigen til arbeidet med å få på plass en våpenhvileavtale under Utmattelseskrigen. Den britiske regjeringen valgte aktivt å forsøke å hindre krigen i 1967 da de anså at dette var det beste for egne interesser. Under Utmattelseskrigen valgte britene å forholde seg passive da de av erfaring hadde lært at en aktiv politikk ikke bidro til å verne om egne interesser.

Poengene Kjelstadli bruker for å problematisere teorien passer også godt inn for å forklare britenes handlinger. Britene hadde ikke full oversikt over alle fakta i konflikten. For dem var

det vanskelig å vite hvordan de arabiske statene ville reagere på deres forsøk på å hindre krig i 1967. Britene hadde et håp om at denne innsatsen ikke ville skade deres forhold til de arabiske landene, men resultatet av deres forsøk ble nettopp det. Dersom britene på forhånd hadde vært klar over hvilke konsekvenser krig og deres forsøk på å hindre den fikk, ville de nødvendigvis ikke handlet likt igjen.

Som en enkelt aktør kunne ikke britene styre hva andre aktører ville gjøre. Britene valgte å forsøke å hindre krigen i 1967. De hadde et håp om å få med seg flere aktører på dette, og dermed ha muligheten til å hindre krig. Dette lyktes de ikke med. I arbeidet med å få på plass en fredsavtale etter krigen forsøkte britene å spille rollen som gratispassasjer. De ville selv tjene mye på en fredsavtale, men bidro ikke selv til dette arbeidet. Denne rollen holdt de på i seks måneder. Når en fredsavtale uteble, og konflikten sto i fare for å eskalere, konkluderte den britiske regjeringen med at de måtte handle. Hadde noen av de andre aktørene lyktes med å legge frem en fredsavtale, kunne britene opprettholdt sin passivitet.

Under forhandlingen for en våpenhvileavtale under Utmattelseskrigen forøkte britene igjen å forholde seg passive. Denne gangen hadde britene et enda sterkere behov for å holde på denne rollen. Til forskjell fra tiden før Seksdagerskrigen og arbeidet med å lage en resolusjon etter krigen i 1967 lyktes noen andre stater i å få på plass en avtale som skulle stabilisere Midtøsten. Britene kunne da opprettholde en passiv politikk samtidig som det kom på plass en løsning som skulle være positivt for deres politiske, strategiske og økonomiske interesser.

Vedlegg

Sikkerhetsrådets resolusjon 242

“The Security Council,

Expressing its continuing concern with the grave situation in the Middle East.

Emphasizing the inadmissibility of the acquisition of territory by war and need to work for just and lasting peace in which every State in the area can live in security.

Emphasizing further that all Member States in their acceptance of the Charter of the United Nations have undertaken a commitment to act in accordance with Article 2 of the Charter.

1. Affirms that the fulfillment of the Charter principles requires the establishment of a just and lasting peace in the Middle East which should include the application of both the following principles:
 - I. Withdrawal of Israel armed forces from territories occupied in the recent conflict;
 - II. Termination of all claims or state of belligerency and respect for and acknowledgment of the sovereignty, territorial integrity and political independence of every State in the area and their right to live in peace within secure and recognized boundaries free from threats or acts of force;
2. Affirms further the necessity
 - A. For guaranteeing freedom of navigation through international waterways in the area
 - B. For achieving a just settlement of the refugee problem
 - C. For guaranteeing the territorial inviolability and political independence of every State in the area, through measures including establishment of demilitarized zones
3. Requests the Secretary- General to designate a Special Representative to proceed to the Middle East to establish and maintain contacts with the State concerned in order to promote agreement and assist efforts to achieve a peaceful and accepted settlement in accordance with the provisions and principles in this resolution.
4. Requests the Secretary-General to report to the Security Council on the progress of the efforts of the Special Representative as soon as possible.”⁴²⁷

⁴²⁷ TNA, FO 973/280, *UN Security Council Resolution 242*, 22. november 1967.

Bibliografi

Primærkilder

CAB 128/41, Cabinet conclusions, Jan- Dec 1966.

CAB 128/42, Cabinet conclusions, Jan- Dec 1967.

CAB 129/130, Cabinet: Memoranda (CP and C Series), May-June 1967.

CAB 129/132, Cabinet: Memoranda (CP and C Series), July 1967.

CAB 130, Cabinet Miscellaneous Committees: Minutes and Papers (GEN, MISC and REF Series).

CAB 148, Cabinet Office: Defence and Oversea Policy Committees and Sub-committees: Minutes and Papers (DO, DOP, OPD and OPDO Series).

PREM 13, Prime Minister's office: Correspondence and Papers, 1964 -1970.

PREM 15, Prime Minister's office: Correspondence and Papers, 1970- 1974.

FCO 8, Foreign Office an Commonwealth Office: Arabian Department and Middle East Department: Registered Files (B and NB Series).

FCO 17, Foreign Office, Eastern Department and successors: registered files (E and NE series), 1966-1973.

FCO 28, Foreign Office and Foreign and Commonwealth Office: Northern Department and East European and Soviet Department: Registered Files (N and EN series).

FCO 51, Foreign and Commonwealth Office and predecessors: Registered Files (LR and RR series).

FCO 54, Foreign Office: Oil department: Registered Files (OD Series).

FCO 58, Foreign Office and Foreign and Commonwealth Office: United Nations (Political) department: Registered Files (UP and UL Series).

FO 961, United Kingdom Delegation to the United Nations: Correspondence and Paper.

FO 973, Research Department Later Research and Analysis Department: Background Briefs.

Litteratur

- Almog, Orna. *Beyond Suez: Britain, Israel and U.S. 1956-1958*. London: Frank Cass, 2003.
- Bailey, Sydney D. *The making of resolution 242*. Dordrecht: Martinus Nijhoff publishers, 1985.
- Balfour-Paul, Glen. *The end of empire in the Middle East: Britains relinquishment of power in her last thress Arab dependencies*. New York: Cambridge University Press, 1991.
- Brenchley, Frank. *Britain, The Six-day war and its aftermath*. London: I.B Tauris & Co., 2005.
- Butenschøn, Nils A. *Midtøsten – imperiefall, statsutvikling, kriger*. Oslo: Universitetsforlaget 2008.
- Dodge, Toby. *Inventing Iraq: The Failure of Nation Building and a History Denied*. London: Hurst and Company, 2003.
- Finkel, Caroline. *Osmans Dream: The Story of the Ottoman Empire 1300 – 1923*. London: John Murray, 2006.
- Gat, Moshe. *In search of a peace settlement: Egypt and Israel between the wars, 1967-1973*. New York: Palgrave Macmillian, 2012.
- Gat, Moshe. *Britain and the conflict in the Middle East, 1964-1967: the coming of The Six-day war*. London: Praeger, 2003.
- Hahn, Peter L. *Caught in the Middle East: U.S. policy toward the Arab-Israeli Conflict, 1945-1961*. Wilmington: The University of North Carolina Press, 2004.
- Kjelstadli, Knut. ”Struktur, norm og interesse – om historikerens behov for handlingsteori”, *Historisk tidsskrift* vol. 70, nr. 1-9, Universitetsforlaget: Oslo, 1991.
- Korn, David A. *Stalemat – The War of Attrition and Great Power Diplomacy in the Middle East, 1967-1970*. San Francisco: Westview Press 1992.
- Kyle, Keith. *Suez: Britains End of Empire in the Middle East*. London: I.B. Tauris Publishers, 2003.
- Louis, Roger og Owen, Roger. *Suez 1956 – The crisis and its consequences*. Oxford: Oxford University Press, 1989.
- Louis, Roger og Shlaim, Avi. *The 1967 Arab-Israeli war*. New York: Cambridge University Press, 2012.
- Marlowe, John. *A history of modern Egypt and anglo-egyptian relations*. Hamden: Archon books, 1965.

- Miller, Rory. *Britain, Palestine and empire: The mandate years*. Farnham: Ashgate Publishing, 2010.
- Monroe, Elizabeth. *Britain's Moment in the Middle East 1914-1956*. London: Chatto & Windus, 1963.
- Morris, Benny. *Righteous victims*. New York: Alfred A. Knoff, 1999.
- Neff, Donald. *Fallen pillars: U.S. Policy towards Palestine and Israel since 1945*. Washington: Institute for Palestine Studies, 2002.
- Neff, Donald. *Warriors of Jerusalem – The Six Days That Changed the Middle East in 1967*. Brattleboro: Amana Books, 1988.
- Oren, Michael B. *Six Days of War – June 1967 and the making of the modern Middle East*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- Ostrower, Gary B. *The League of Nations: From 1919 – 1929*. USA: Paragon Press, 1996.
- Parker, Richard B. *The Six Day War – A Retrospective*. Gainesville: University Press of Florida, 1996.
- Persson, Magnus. *Great Britain, the United States, and the Security of the Middle East: The formation of the Baghdad Pact*. Lund: Lund University Press, 1998.
- Quandt, William B. *Peace Process – American Diplomacy and The Arab-Israeli Conflict since 1967*. Los Angeles: University of California, 2001.
- Robins, Philip. *A history of Jordan*. New York: Cambridge University Press, 2004
- Segev, Tom. *1967 – Israel, the War and the Year that Transformed the Middle East*. London: Little, Brown Book, 2007.
- Shlaim, Avi. *The Iron Wall: Israel and the Arab world*. London: Penguin Books, 2001.
- Waage, Hilde H. *Konflikt og stormaktspolitikk i Midtøsten*. Kristiansand: Cappelen Damm Akademisk, 2013.
- Waage, Hilde H., *Norge – Israels beste venn. Norsk Midtøsten-politikk 1949-1956*, Oslo: Universitetsforlaget, 1996.