NEUTRALISMEN I ÆGYPTENS OG DEN FORENEDE ARABISKE REPUBLIKS UDENRIGSPOLITIK UNDER NASSER (1952–70)

JOHN E. MARTINUSSEN

I det følgende skal Ægypten's [1]) og Den forenede Arabiske Republik's udenrigspolitik undersøges med særligt henblik på forholdet til den kolde krigs parter. Forholdet til de afro-asiatiske stater, til staterne i den arabiske verden og til Israel vil kun blive berørt i den udstrækning, hvori de øver indflydelse på forholdet til Øst- og Vestblokken.

Undersøgelsen er delt i fire afsnit:

A) Ægyptens relationer til den kolde krigs parter ved den betragtede periodes begyndelse,
B) motivation for valg af udenrigspolitisk orientering,
C) udenrigspolitisk orientering og teknik og
D) konklusioner [2]).

OPRINDELIGE RELATIONER TIL DEN KOLDE KRIGS PARTER

Ægyptens holdning til Øst og Vest blev præget af reaktionen mod den udenlandske dominans. Allerede før den kolde krig tog sin begyndelse i sidste halvdel af 40'erne, var kravet om fuldstændig og betingelsesløs uafhængighed udformet. Det havde intet med Øst–Vest konflikten at gøre. Kampen i Ægypten stod ikke mellem »western-style« demokrati og kom-

[1]) Ægypten og Syrien indgik i en politisk union, Den Forenede Arabiske Republik, FAR, den 21. februar 1958. Den blev opløst igen den 28. september 1961 ved Syriens udtræden, men Ægypten beholdt som officiel betegnelse »FAR«. Derfor anvendes her begge betegnelser, idet Ægypten refererer til perioden før 1958, og FAR til perioden efter. Da FAR ikke har nogen tillægsform anvendes termen »ægyptisk« for hele perioden.

[2]) Fremgangsmåden er udformet under påvirkning fra Fayez A. Sayegh (ed): The Dynamics of Neutralism in the Arab World, (San Francisco 1964) og fra Charles D. Cremeans: The Arabs and the World (New York 1963).

munisme, men var en kamp mellem islamisk-ægyptisk og europæisk kultur, til hvilken også kommunismen regnedes. Konsekvensen måtte blive ikke-engagement i den kolde krig. Inden dette kunne realiseres, var det imidlertid nødvendigt at fjerne den vestlige indflydelse, dvs. især engelsk, fransk og græsk indflydelse.

Oprindeligt var Ægypten altså tilknyttet stater, som siden gik ind i den kolde krig på USA's side. Men tilknytningen var ufrivillig, og ægyptiske nationalister kæmpede for en realisering af national uafhængighed, for frihed til autonomt at tage beslutninger vedrørende både indenrigs- og udenrigspolitiske anliggender. I bestræbelserne på at nå dette mål måtte de ægyptiske nationalister markere uoverensstemmelserne med vestmagterne, men det betød ikke, at man allierede sig med den anden part i den kolde krig. De to konflikter havde oprindeligt så godt som ingen sammenhæng med hinanden.

MOTIVATION FOR VALG AF UDENRIGSPOLITISK ORIENTERING

Trauma og optik [3]) motiverer – sammen med den geografiske beliggenhed, de befolkningsmæssige forhold og den økonomiske situation – valget af bestemte målsætninger for udenrigspolitikken. Og disse motiverer videre den udenrigspolitiske orientering – dog i vekselvirken med aktuelle politiske forhold, som for eksempel andre staters udenrigspolitik.

De nævnte motivationer for valg af udenrigspolitisk orientering skal nu omtales i den netop opregnede rækkefølge.

Trauma og optik

Fremmede staters indflydelse i Ægypten har skabt en trauma og en optik, som har øvet betydelig indflydelse på udformningen af ægyptisk udenrigspolitik efter 1952. Man kan tale om en ægyptisk hyperfølsomhed over for al fremmed indflydelse – ikke blot i selve Ægypten, men overalt i den arabiske og den afro-asiatiske verden. På grund af de historiske erfaringer er følsomheden størst over for den vestlige indflydelse.

De ægyptiske aktører har en opfattelse af England og til dels Frankrig som undertrykkende, imperialistiske magter. Opfattelsen slog rod i kolonitiden, men er også efter dennes formelle afslutning i Ægypten blevet bekræftet ved flere lejligheder. Først og fremmest gennem fortsat engelsk og fransk tilstedeværelse i den arabiske verden. Men desuden har de to vest-

[3]) Ved trauma forstås her historiske hændelser, som indvirker på optikken, dvs. de opfattelser, en stats aktører har af andre stater. I stedet for optik taler man undertiden om myter.

europæiske stater bekræftet de ægyptiske myter ved invasionen af Ægypten i 1956, og England specielt ved intervention i den jordanske krise i 1958 og i den kuwaytiske krise i 1961.

Israel opfattes både som en selvstændigt ekspanderende imperialistisk magt, og som en lakaj for – og en forlængelse af – den vestlige imperialisme. 1956-krigen bekræftede én gang for alle tilhørsforholdet, og den tredje konflikt-kulmination i 1967 slog fast, at Israel også er en selvstændig trussel.

Opfattelsen af USA er stort set den, at amerikansk imperialisme i det seneste årti har afløst britisk og fransk. Indtil juni 1970 havde USA basefaciliteter i Libyen, og de saudiarabiske er endnu efter dette tidspunkt bevarede. Dertil kommer, at amerikanske soldater intervenerede i den libanesiske krise i 1958, støttede Ægypten's modstandere i Yemen-krigen, og efter Cairos opfattelse stod parat til at gribe ind i de jordanske kriser i 1970. Den nævnte opfattelse af USA er dog stærkest påvirket af den amerikanske militære og finansielle bistand til Israel. Præsident Nasser har, med følgende udtalelse, sammenfattet det således: »Ved begyndelsen af revolutionen troede vi, at Amerika var en magt, der rejste sig for at bistå folket ... Vi troede, at de ville bekæmpe kolonialismen og hjælpe folkeslagene til at genvinde deres uafhængighed. Det var det billede, vi havde af Amerika efter den Anden Verdenskrig. Men det viste sig, at Amerika ønskede at dominere verden. Amerikansk arrogance gik så langt, at de ikke kunne affinde sig med, at nogen sagde nej til dem vedrørende noget som helst ... Det blev senere opdaget, at de Forenede Stater udgjorde hovedkvarteret for kontrarevolutionen i verden ...« (1).

Opfattelsen af USSR er en ganske anden: Det er en venligsindet og hjælpsom stat. Undertrykkelsen af østeuropæere og asiatiske muslimer har ikke affødt ægyptiske beskyldninger om imperialisme. Det må dog tilføjes, at relationerne ikke af den grund kan betegnes som hjertelige; dertil er Sovjetunionen for stor, for fjern, og har haft for ringe tilknytning til Ægypten i fortiden.

Ægyptens geografiske beliggenhed

Ægypten ligger på forbindelseslinjen mellem de europæiske og de syd- og sydøstasiatiske befolkningscentre. Især Suez-kanalen har i den sammenhæng spillet en rolle. Det samme gælder Cairo lufthavn. Ægypten har haft mindre betydning som forbindelsesled mellem Vestasien og Afrika, blandt andet fordi Israel kiler sig ind mellem de to områder. Derimod har landet af politiske årsager været centrum for befrielsesbevægelser fra den arabiske verden og fra hele det afrikanske kontinent. Under en militær synsvinkel spiller de ægyptiske lufthavne og havnene i Alexandria og Port Saind en

stor rolle for herredømmet over det østlige Middelhav. Endelig har landet betydning som forbindelsesled mellem Sovjetunionen og Afrika.

Nu afdøde præsident Nasser's opfattelse af den geografiske placerings politiske betydning er udtrykt i »Revolutionens filosofi« fra 1954: »Vi kan ikke sløvt se på et verdenskort og overse vores placering derpå, og den rolle som er tildelt os af denne position. Vi kan heller ikke ignorere, at en Arabisk Cirkel omgiver os ... Kan vi ignorere, at der er et afrikansk kontinent, som skæbnen har placeret os på, og som er bestemt til i dag at skulle være vidne til en forfærdelig kamp for dets fremtid? Denne kamp berører os alle, hvad enten vi ønsker det eller ej. Kan vi ignorere, at der er en Muslimisk Verden, til hvilken vi er knyttet ... .?« (2). I Frihedsbrevet fra 1962 taler Nasser videre om en afro-asiatisk verden, i hvilken den afrikanske og den islamiske indgår.

Befolkningsmæssige faktorer

Der findes ikke i Ægypten noget nationalt mindretal, som har tilskyndet til en bestemt udenrigspolitik. Derimod har forskellige politiske bevægelser påvirket den udenrigspolitiske orientering. Det gælder i særlig grad de traditionalistiske muslimer, repræsenteret ved »Ikhwan al-muslimin« (Det Muhammedanske Broderskab), og de arabiske nationalister, personificeret i Gamal Abd an-Nasser. Men dertil kommer tilhængere af Wafdpartiet og en pro-vestlig status quo bevarende politik, og tilhængere af kommunistisk ideologi. Det er bemærkelsesværdigt, at kun de to sidstnævnte grupper har haft præferencer med hensyn til allierede fra den kolde krigs to lejre, eller som John Marlowe har udtrykt det: »Langt størstedelen af de uddannede arabere var følelsesmæssigt neutrale i den kolde krig mellem Øst og Vest.« (3)

Den økonomiske situation

Ægypten er et overvejende agrart samfund: Ca. 80 pct. af arbejdsstyrken er beskæftiget ved landbrug, der tegner sig for knap så stor en andel af eksportværdien. Råbomuld og bomuldsvarer er de vigtigste eksportartikler. Da de vestlige lande i 1956 lukkede for import af ægyptisk bomuld, opstod der afsætningsvanskeligheder, som stærkt tilskyndede de ægyptiske ledere til at søge kontakt med de socialistiske lande, især USSR og Kina. Siden har Ægypten eksporteret det meste af sin bomuld til disse stater.

Den ægyptiske nationalindkomst er lille i forhold til befolkningens størrelse, og opsparingen ringe. Private kapitalejere har fortrinsvis investeret i værdifast ejendom, jord og boliger, hvorfor der kun tilflyder produktionsapparatet små investeringer fra den private sektor. Den offentlige sektor har ikke haft midler til at kompensere herfor. Lige siden uafhængigheden

har det været nødvendigt at søge støtte i udlandet. Heri ligner Ægypten underudviklede lande i almindelighed. Når støtte ikke er opnået i tilstrækkeligt omfang, som i 1956 og i 1960–62, har styret i stedet foretaget nationaliseringer af udenlandsk ejendom. I 1964 var denne indtægtskilde imidlertid udtømt, og man måtte forlade sig på udenlandsk bistand. Siden krigen i 1967, som førte til Kanalens lukning og nedbragte turistindtægterne betydeligt, har den ægyptiske økonomi været særligt anstrengt. Selv om FAR nu modtager økonomisk bistand fra Kuwait, Saudi-Arabien og Libyen, forbliver det derfor en afgørende forudsætning for økonomisk stabilitet og vækst, at landet modtager bistand fra de rige lande uden for den arabiske verden.

Målsætninger for udenrigspolitikken

De i det foregående afsnit opregnede forhold er en del af det grundlag, hvorpå de ægyptiske ledere har dannet sig en opfattelse af statsinteresserne. Antages udenrigspolitikken at være et instrument i disse interessers tjeneste, er de åbenbart en vigtig motivation for valg af udenrigspolitisk orientering.

Det er muligt at opstille målsætninger, som afspejler især Nasser's opfattelse af statsinteresserne. Charles Cremeans har foretaget en sådan opstilling (4). Han har fundet fem målsætninger for ægyptisk udenrigspolitik: a) fuld uafhængighed, b) militær styrke, c) økonomisk udvikling, d) regional udvikling og enhed og e) afskaffelse af kolonialisme. Nedenfor gives der eksempler på, hvorledes Nasser selv formulerede målsætningerne, og der trækkes linjer til den udenrigspolitiske orientering.

a) Uafhængighed. Nasser skrev i en artikel fra 1959: »Et af de grundlæggende mål for arabisk nationalisme er uafhængighed ... Uafhængighed betyder frihed til at tage vores egne beslutninger, frihed til at holde sig uden for enhver indflydelsessfære .. Jeg er imod de arabiske landes alliancer med nogen af stormagterne.« (5) Og et andet sted: »Vores minimumskrav til Moskva, såvel som til Washington eller London, er, at de forstår arabisk nationalisme, sætter pris på dens værdighed og støtter snarere end undergraver vort standpunkt med hensyn til positiv neutralisme.« (6) Heraf fremgår det tydeligt, hvorledes målsætningen om uafhængighed motiverer en alliancefri udenrigspolitik.

b) Militær styrke. For at bevare uafhængigheden er det nødvendigt at have et stærkt militær, mener de ægyptiske ledere. Nasser udtrykte det tydeligt i en tale til de væbnede styrker i 1958: »Den Forenede Arabiske Republik fæster lid til jer og jeres styrke, for de væbnede styrker er vort skjold og vor beskyttelse. Ingen statsmand kan udforme en politik, medmindre han har styrke til at understøtte denne politik. Vor politik er et

udtryk for vor frihed og uafhængighed.« (7) [4]) Det er et særligt spørgsmål i tilknytning til denne målsætning, om den lettest realiseres gennem alliancefri politik eller gennem tilknytning til en alliance. Der må ofte blive tale om sammenstød mellem målsætningen om militær styrke og målsætningen om uafhængighed – som det vil blive påvist i det følgende.

c) Økonomisk udvikling. Ønsket om økonomisk udvikling står i nær sammenhæng med ønsket om uafhængighed. Særlig tydeligt udtrykkes det i Frihedsbrevet's afsnit om årsagerne til 1919-revolutionens fiasko: »Og dog kunne de ledere, som dannede fortroppen af 1919-revolutionen, ved at overse de revolutionære motivers sociale aspekter ikke klart se, at en revolution ikke kan nå sit mål for folket, medmindre dens drivkraft går ud over den tilsyneladende politiske facade, der er genspejlet i kravet om uafhængighed, og beskæftiger sig med de økonomiske og sociale problemers kerne.« (9) Kernen består dels af den økonomiske og sociale ulighed, dels af majoritetens ringe materielle kår. Det er især ønsket om at ændre det sidste, som motiverer planlægning for økonomisk udvikling. Som tidligere fremhævet, er det nødvendigt at få hjælp udefra. Igen rejser spørgsmålet sig, om målsætningen lettest realiseres gennem en alliance eller gennem en alliancefri politik, og igen må ønsket om uafhængighed indgå i overvejelserne.

d) Regional udvikling og enhed. Indtil 1955 var politisk union med Sudan en fremtrædende målsætning for ægyptisk udenrigspolitik, men derefter stod det klart, at ideen var urealisabel på grund af sudansk modstand. Først da tildeltes den panarabiske idé høj prioritet. I 1962 hed det: »Den Forenede Arabiske Republik's ansvar med hensyn til at gennemføre, konsolidere og sikre udviklingen omfatter alle araberne som en helhed.« (10) Også den panafrikanske idé og idéen om afro-asiatisk solidaritet findes som målsætning i ægyptisk udenrigspolitik: »Mens vort folk tror på arabisk enhed, tror det også på en panafrikansk bevægelse og en afro-asiatisk solidaritet.« (11)

e) Afskaffelse af kolonialisme [5]). Målsætningen om at afskaffe al kolonialisme var først knyttet til den arabiske cirkel, og især til Palæstina, hvis befrielse Nasser beskæftiger sig meget med i »Revolutionens filosofi«. Senere

[4]) I Frihedsbrevet er målsætningen motiveret og formuleret således: »Den Forenede Arabiske Republik's væbnede styrkers rolle er at forsvare den sociale opbygningsproces mod ydre farer. De ... må være parat til at knuse ethvert imperialistisk reaktionært forsøg på at hindre folket i at realisere deres store stræben.« Derfor må de »... have en afgørende overlegenhed på land, til søs og i luften.« (8)

[5]) På arabisk hedder imperialisme og kolonialisme det samme. Der foretages derfor heller ikke her nogen sondring.

kom også den afrikanske cirkel ind i billedet, og det hed i en udsendelse til Afrika i 1955: »Ægyptens geografiske situation gør det tvingende nødvendigt for landet at arbejde for kontinentets befrielse fra alle former for imperialisme.« (12) Efter at hovedparten af de afrikanske stater var blevet politisk uafhængige, rettedes opmærksomheden mod fænomenet »neokolonialisme«. Og i Frihedsbrevet erklæres der krig mod imperialismen »i alle dens former og forklædninger.« (13) Det må erindres, at denne kamp – på grund af trauma og optik – fortrinsvis er en kamp mod vestlig indflydelse.

Delkonklusion

Målsætningerne, der antages at afspejle statsinteresserne, således som de ægyptiske aktører opfatter dem, motiverer ikke entydigt en alliancefri udenrigspolitik, men tendensen går i den retning. Den indbyrdes prioritering er imidlertid afgørende. Ydre omstændigheder påvirker denne prioritering og mulighederne for at realisere de enkelte målsætninger. Det gælder i særlig grad, når målsætningerne – som her – afføder en status quo ændrende udenrigspolitik.

I det følgende skal der gøres rede for, hvordan målsætningerne for ægyptisk udenrigspolitik er søgt realiseret i perioden 1952–1970, og hvordan de ydre betingelser i vekselvirken hermed har påvirket den udenrigspolitiske orientering. Resultaterne af undersøgelsen er søgt opsummeret for mindre perioder i en række delkonklusioner [6]).

UDENRIGSPOLITISK ORIENTERING OG TEKNIK

Målsætningen om uafhængighed blev ikke pludseligt introduceret med magtskiftet i 1952. Den var allerede formuleret af Faruk-styret og gav sig til kende først ved den ensidige ægyptiske opsigelse af 1936-overenskomsten med England og siden ved afvisningen af det vestlige udspil om dannelse af en »Middle East Defence Organisation«, MEDO. De Frie Officerers kup natten mellem den 22. og 23. juli 1952 medførte ikke væsentlige ændringer i disse henseender. Derimod gik man over til at anvende en lidt anden teknik.

Negativ neutralisme 1952–55

Det nye styre, repræsenteret ved Revolutionsrådet under ledelse af oberst Nasser, genoptog de afbrudte forhandlinger om en fornyelse af 1936-overenskomsten. En ny aftale blev indgået den 19. oktober 1954. Den ophævede

[6]) Nedenfor vil endnu et par målsætninger blive omtalt. De er ikke medtaget på dette sted, fordi de kun har været prioriteret højt i en kort periode.

den gamle, og bestemte, at britiske tropper skulle være evakueret fra Ægypten senest 20 måneder efter datoen for ikrafttræden. Det var i god overensstemmelse med ønsket om uafhængighed, men en del af aftalen viser, hvorledes Englands ønsker har gennemtvunget en modifikation: Der var sikret England ret til at vende tilbage i tilfælde af et væbnet angreb på Ægypten, på et af de lande, som var med i forsvarsaftalen for den Arabiske Liga's medlemsstater – eller på Tyrkiet! Dette var tydeligvis et kompromis mellem ægyptiske og engelske ønsker. Dog et kompromis, som afspejlede holdningen hos Nasser og hans nærmeste rådgivere [7]). Men det betød ikke, at de ægyptiske ledere var indstillet på at indgå i en alliance med vestmagterne. Dette sidste tog USA og England imidlertid ikke meget hensyn til i perioden 1953–55. De pressede på for at få dannet deres MEDO i en anden form, nu med støtte fra Tyrkiet og Pakistan. En tilnærmelse mellem Tyrkiet og Irak i løbet af 1954 skabte mulighed for at få i det mindste én arabstat med, og i februar 1955 indgik Tyrkiet og Irak den aftale, som siden dannede basis for Bagdad-pagten. Der blev i hele perioden gjort forsøg på at få Ægypten med, men uden resultat. Revolutionsrådet havde lagt sig fast på fuld uafhængighed som en forudsætning for stillingtagen til spørgsmålet om alliance med vestmagterne. Desuden var det uheldigt for en realisering af de vestlige planer, at Ægyptens nærmeste rival i den arabiske verden, Irak, var taget med som den første arabstat. Det førte til en intensivering af den anti-imperialistiske propaganda, og Ægypten indgik i reaktion derimod militæraftaler med Syrien (20. okt. 1955) og med Saudi-Arabien (27. okt.).

Delkonklusion

Den målsætning om uafhængighed, som de ægyptiske ledere under Faruk havde søgt realiseret gennem et ikke-engagement i den kolde krig og gennem en fjernelse af vestlig indflydelse i Ægypten, divergerede på afgørende vis med vestmagternes ønsker om at få etableret en mellemøstlig alliance vendt mod Sovjetunionen. Derfor var en passiv holdning over for Øst–Vest konflikten ikke tilstrækkelig til at sikre ægyptisk uafhængighed, således som den blev opfattet af de ægyptiske aktører. Det var nødvendigt at formulere en modstand mod alliancerne eksplicit. Dette skete i 1951 og igen i 1955; første gang i forbindelse med MEDO, anden gang i forbindelse med Bagdad-pagten. En sådan modstand mod alliancer betegnes ofte som alliancefri politik. Med Fayez Sayegh skal den her betegnes som *negativ neutralisme,* og betragtes som en nødvendig bestanddel af en neutralistisk politik.

[7]) Således hed det i en erklæring fra Revolutionsrådet i september 1954: »Egypt today stands in all respects with the West.« – og: »Egypt believes that, from a military point of view, only a Soviet invasion could endanger the Middle East« (14).

Positiv neutralisme 1955–59

Officiel israelsk politik over for Ægypten undergik i årene op til 1955 visse ændringer, som skulle få afgørende indflydelse på ægyptisk udenrigspolitiks orientering. Den tidligere israelske målsætning om en separat fredsaftale med Ægypten blev opgivet samtidig med David Ben Gurion's tilbagetræden fra posten som premierminister og forsvarsminister i slutningen af 1953. I stedet trådte en politik, hvis mål var at få skabt splittelse mellem Ægypten og vestmagterne. En af metoderne var en optrapning af konflikten med Ægypten.. Det ville skabe en spændt situation, i hvilken USA muligvis ville være tvunget til at tage parti. Det første alvorlige slag blev rettet mod Gaza-striben den 28. februar 1955. Den ægyptiske reaktion var en øjeblikkelig højere prioritering af målsætningen om militær styrke. Man henvendte sig i USA og England med ønsker om moderne våben, men blev begge steder afvist med høje priser, dårlige afbetalingsvilkår og krav om betaling i dollars eller sterling. Derfor henvendte man sig til Sovjetunionen. Her var vejen banet for en positiv imødekommelse af de ægyptiske ønsker [8]). Og Nasser kunne sammen med Sovjets Cairo-ambassadør arrangere en aftale med Tjekkoslovakiet, hvorefter sidstnævnte skulle sende Ægypten våben mod betaling i bomuld. Aftalen blev offentliggjort den 27. september 1955.

Våbenaftalen med Tjekkoslovakiet var ikke kun et resultat af den højere prioritering af militær styrke og vestmagternes afvisende holdning. Blandt forudsætningerne var også en betydelig påvirkning fra især Indien og Jugoslavien. Præsident Nasser's møder med Jawaharlal Nehru og Josip Broz Tito førte til en klarere formulering af den negative neutralisme. Ved de samme lejligheder, og især på Bandung-konferencen i april 1955, voksede en erkendelse af, at to indbyrdes konkurrerende magtblokke også kan betragtes som alternative forsyningskilder. Hvad specielt Ægypten angår, gik det til på den måde, at Chou En-lai, med en kinesisk muslim som mellemmand, fik knyttet forbindelser mellem først Kina og Ægypten, dernæst USSR og Ægypten. Nasser og hans nærmeste medarbejdere blev nu for alvor opmærksomme på, at der var mulighed for at få bistand fra andre steder end Washington og London.

[8]) Endnu i 1954 betragtede man i Moskva Nasser som »a virtual puppet of Dulles« (15), og Suez-aftalerne fra samme år blev fortolket som bevis på Ægyptens pro-vestlige holdning. Som et resultat af professor Potekhin med fleres arbejde for en nyorientering af sovjetisk politik i Afrika, af Kinas engagement i Asien, og af udvidet kendskab til den politiske holdning i de nye stater, udvikledes der i 1954–55 en mere fleksibel politik overfor de afro-asiatiske styrer. Den 17. april 1955 offentliggjorde Izvestia en erklæring fra det sovjetiske udenrigsministerium, hvori det hed, at Sovjetunionen i fredens interesse ville gøre alt for at udvikle nærmere forbindelser med landene i det Mellemste Østen.

Det er denne erkendelse, der manifesterede sig i våbenaftalen med Tjekkoslovakiet – en aftale, som blev indgået uden hensyntagen til den kolde krig, og alene i overensstemmelse med Ægyptens nationale interesser. Aftalerne om finansieringen af den store Aswan-dæmning er et andet udtryk for den udenrigspolitiske ny-orientering.

Med henblik på at få udvidet det dyrkbare areal og opnå kontrol over Nilflodens vand, havde der i 1952 været planer fremme om en større dæmning ved Aswan end den eksisterende. Projektet blev i mere gennemarbejdet form atter fremlagt i 1955, og man lod forstå, at udenlandsk økonomisk hjælp var en forudsætning for en realisering af planerne. USSR erklærede sig i oktober villig til at yde nogen hjælp, men tilbudet var så vagt udformet, at de ægyptiske ledere ikke turde forlade sig alene på dét. Derfor henvendte de sig i december i Washington, hvor de fik et tilbud fra USA, England og Verdensbanken. Nasser-styret tøvede dog med at acceptere, blandt andet fordi man ønskede et mere konkret tilbud fra Moskva først, således at man kunne sammenligne og vælge det fordelagtigste. Det sovjetiske tilbud udeblev. Og muligvis for at fremkalde det anerkendte Ægypten den 16. maj 1956 Kina, og den anti-imperialistiske propaganda blev forstærket. Der blev afholdt en militærparade i Cairo, ved hvilken sovjetiske våben for første gang blev vist frem. Alt dette var medvirkende til, at den amerikanske udenrigsminister, John Foster Dulles, trak finansieringstilbuddet tilbage den 19. juli – det var efter, at Ægyptens Washington-ambassadør offentligt havde erklæret (17. juli), at hans regering ønskede at acceptere tilbuddet fra USA, England og Verdensbanken! Den ægyptiske reaktion på Dulles' erklæring kom i Nasser's tale i Alexandria den 26. juli. Den ægyptiske præsident sagde, at Suez-Kanal Kompagniet ville blive nationaliseret, og at indtægterne derfra ville blive anvendt til finansiering af Aswan-projektet 9). Indtægterne fra kanalen var dog ikke tilstrækkelige til

9) Sammen med våbenaftalen, der i lyset af den kolde krig blev fortolket snævert som et udtryk for ægyptisk tilknytning til USSR, dannede nationaliseringen optakten til det engelsk-franske angreb på Ægypten senere på året. Medvirkende faktorer var også Nasser-styrets støtte til FLN i Algeriet og til nationalister på den Arabiske Halvø. Også Eden's opfattelse af Nasser som den arabiske verdens Hitler (16) spillede en rolle.

På samme tid havde den indrepolitiske udvikling i Israel muliggjort en mere militant respons på fidayin-aktiviteterne langs landets grænser. Den 29. oktober foretog israelske tropper en invasion af ægyptisk territorium og to dage senere fulgte den engelsk-franske »ekspeditionsstyrke«.

Militært blev det et nederlag for Ægypten, men politisk blev det i flere henseender en sejr: »... Egypt achieved a signal diplomatic victory in seeing the designs of her enemy frustrated, their forces evacuated, and the canal remaining in her firm possession« (17). USAs rolle under krisen skabte i en kort periode en pro-amerikansk holdning i Cairo. Mere udpræget var dog den prestige-gevinst, som USSR høstede for en omkostningsfri, verbalt aggressiv anti-israelsk og anti-vestlig holdning. Mens Sovjet søgte at følge sin diplomatiske sejr op, slog USA snart ind på en anti-nasseristisk politik, der klart kom til udtryk i Eisenhower-doktrinen af 5.

at finansiere den store dæmning. FAR indgik derfor i slutningen af 1958 en aftale med USSR om et lån til projektets første fase. Og en ny låneaftale blev indgået den 27. juli 1960.

Delkonklusion

Målsætningerne om militær styrke og økonomisk udvikling var højt prioriterede i den her betragtede periode. Vestmagternes uvillighed til at imødekomme de deraf følgende anmodninger tilskyndede Ægypten til at søge kontakt med østmagterne. Påvirkningen fra Afrika og især Asien virkede i samme retning, idet der derfra kom en tilskyndelse til at betragte de to magtblokke på samme måde, som man betragter to indbyrdes konkurrerende sælgere. Dette syn på de to magtblokke er et væsentligt element i den *positive neutralisme,* der i øvrigt – ifølge Fayez Sayegh – hviler på tre grundlæggende antagelser: »(1) at et lands position i den kolde krig ikke er det eneste signifikante aspekt af dets eksistens; (2) at visse relationer kan opretholdes med en part i den kolde krig, uden at man kompromitterer sin reserverthed over for engagementer i den kolde krig ... (3) at det i virkeligheden er bydende nødvendigt at man, for at sikre integriteten i ens neutralitet, søger at afbalancere relationerne til begge kold-krigs blokke når som helst det er muligt, og i hvert fald undgår eksklusive bånd med nogen af blokkene.« (19)

De ægyptiske ledere søgte netop i den her betragtede periode at realisere de højest prioriterede målsætninger på grundlag af sådanne antagelser. Det illustrerer våbenaftalen af 1955 og finansieringsaftalen af 1958. Disse to aftaler markerede afslutningen på Ægyptens afhængighed af Vest med hensyn til militær og økonomisk bistand, og de viste, at Nasser-styret hellere ville risikere at komme i et afhængighedsforhold til USSR end de ville »underkaste sig den vestlige bloks herskesyge« (20).

Messianisk neutralisme 1959–64

I løbet af 1959 skete der en ændring i ægyptisk udenrigspolitiks orientering. Den fælles modstand mod imperialisme, zionisme og traditionalistiske regimer i den arabiske verden havde, sammen med vestmagternes politik over for Ægypten, ført de sovjetiske og ægyptiske ledere sammen. Denne enighed ophørte i 1959. Årsagerne hertil var at finde i en ændret sovjetisk politik, og blandt forudsætningerne var en ændret amerikansk holdning.

Nasser-styrets sondring mellem kommercielle og »ideologiske« relationer til USSR havde – sålænge russerne anvendte en lignende sondring – tilladt en undertrykkelse af kommunistpartiet i Ægypten, samtidig med at gode

januar 1957. I denne erklæring tilbød den amerikanske præsident at hjælpe de arabiske stater mod »aggression from any nation controlled by International Communism« (18), hvilket var rettet mod bl. a. Ægypten.

forbindelser blev plejet med USSR. Efter general Qaasim's magtovertagelse i Bagdad den 14. juli 1958 syntes der imidlertid for Sovjet at være åbnet en mulighed for at finde en arabstat, hvis ledere ville afholde sig fra at undertrykke lokale kommunistpartier, og på samme tid pleje gode forbindelser med kommunistiske stater. Derfor foretog man i Moskva en omprioritering, der placerede FAR under Irak. Dette, og uoverensstemmelserne mellem USSR og Ægypten på det »ideologiske« område, affødte en ægyptisk reaktion, der kan betegnes som genetablering af en balance: For at bevare mulighederne for at føre en neutralistisk politik søgte FAR's ledere at markere lige stor (eller lige lille) afstand til de to magtblokke, blandt andet ved at søge tilnærmelse til USA. Det kom særlig tydeligt til udtryk i Nasser's tale i Port Said den 23. december 1959, hvori det hed: »Også De forenede Staters venskab byder vi velkommen. Vi har ikke ændret vor politik på nogen måde. Vor politik er stabil; den er: Fuld uafhængighed, afvisning af tilslutning til indflydelsessfærerne, positiv neutralitet og alliancefrihed. Hvis De forenede Stater tidligere viste os fjendskab, og vi som et resultat heraf naturligvis viste dem fjendskab, og nu fører en fredens og venskabets politik over for os, siger vi, at vi byder den velkommen.« (21) Allerede inden da havde der fundet et omslag sted i amerikansk politik over for de arabiske stater. Og Kennedy-administrationen udvidede omfanget af den amerikanske økonomiske bistand til FAR. Fra 1959 til 1965 forsynede USA for eksempel landet med fødevarer til en værdi af ca. 750 millioner dollars. Om denne bistand har Malcolm Kerr sagt, at den betegnede »forsinket accept af Nasser's 1956-betingelser for samarbejde« (22).

Visse ændringer i den verdenspolitiske situation, og specielt i den politiske situation i den arabiske verden, var også medvirkende til at skabe grundlaget for nyorienteringen i den ægyptiske udenrigspolitik. I midten af 50'erne optog den israelsk-arabiske konflikt og bestræbelserne på at styrke militæret og fremme den økonomiske udvikling næsten al opmærksomhed. Lidt senere var interessen samlet om bestræbelserne på at få skabt en politisk union af arabstater. Men i slutningen af 1958 var den almindelige opfattelse blandt ægyptiske ledere, at de primære statsinteresser for øjeblikket var tilgodeset, og at samlingen af den arabiske verden ikke for tiden kunne føres videre. Da der på samme tidspunkt var ved at indtræde ændringer i den politiske situation på det afrikanske kontinent, kunne opmærksomheden alternativt rettes mod dette område. Flere stater var her blevet selvstændige, og mange havde uafhængighedsdagen i udsigt. I takt hermed fremkom Israel med fordelagtige tilbud om økonomisk og især teknisk bistand, hvilket gav landet en betydelig good-will. Blandt andet for at afbalancere denne gik FAR fra 1958 ind i en politik, hvis primære formål var at udbygge forbindelserne med de nye stater på det afrikanske konti-

nent. Ægyptiske delegationer deltog i en lang række konferencer, hvoraf flere blev afholdt på ægyptisk initiativ, og mange i den ægyptiske hovedstad. FAR deltog også på møder for både afrikanske og asiatiske stater; for eksempel de afro-asiatiske solidaritetskonferencer, og – vigtigere for orienteringen og formuleringen af ægyptisk udenrigspolitik – de alliancefri staters konference i Beograd 1961 og den tilsvarende konference i Cairo 1964. Endelig optrådte FAR sammen med mange underudviklede lande på FN's 15. ordinære generalforsamling i efteråret 1960, på 21-magtskonferencen om problemer vedrørende økonomisk udvikling, Cairo 1962, og på Genève-konferencen om handel og udvikling 1964. Deltagelsen på alle disse konferencer manifesterede FAR's aktive politik i forbindelse med den tredje verdens problemer. Motivationen i de ydre omstændigheder er omtalt. I målsætningshierarkiet finder man motiveringer i målsætningerne om afskaffelse af al kolonialisme og skabelsen af afrikansk enhed og afro-asiatisk solidaritet. Enheds- og solidaritetsidéerne var imidlertid ikke kun mål for ægyptisk udenrigspolitik. De var også dele af den teknik, som FAR anvendte med henblik på afskaffelse af kolonialisme og med henblik på fremme af økonomisk udvikling. De var tillige midler til realiseringen af en ny målsætning om tilvejebringelse af stabil fred i verden.

Denne nye målsætning var blevet udformet i årene før 1960. Nehru, Tito og Nasser erklærede under mødet på Brioni i 1956, at »Den øjeblikkelige opdeling af verden i stærke blokke tenderer mod at holde frygten i live. Der må gøres bestræbelser for at opnå fred ... ved kollektiv sikkerhed på verdensbasis, ved udvidelse af frihedens domæne og ved fjernelse af ét lands dominans over et andet ...« (23). Præsident Nasser forklarede på FN's generalforsamling i 1960, hvorfor han og andre statsledere fra den tredje verden måtte interessere sig for fredens bevarelse: »Problemet krig og fred vedkommer alle folkeslag, fordi problemet påvirker alle folkeslags skæbne ... Det er alle menneskers ret at have indflydelse på dette problem. Denne ret udspringer af de ofre, der er ydet af forskellige folkeslag til opbygning af verdens civilisation og fremskridt, og også af den kendsgerning, at alle folkeslag ser frem til fred og sikkerhed.« (24) Den nye målsætning er klarest formuleret i Frihedsbrevet, hvori det erklæres, at målet for ægyptisk udenrigspolitik er, »At arbejde på at konsolidere freden, eftersom fredens atmosfære og muligheder er den eneste gunstige chance for at beskytte de nationale fremskridt«, og at fremme »internationalt samarbejde for velstandens skyld ...« (25) Et andet sted hedder det: »Det er folkets arbejde for freden, som har givet det dets slogan for ikke-alliancer og for positiv neutralitet.« (26)

Ægyptisk udenrigspolitik frem til 1959 afspejlede ikke i særlig udpræget grad målsætningen om fred i verden. Men engagementet i Afrika fremmede interessen også for andre »verdensproblemer«. Og den balance, som til

gunst for FAR blev etableret i forholdet til USA og USSR i løbet af 1959, var med til at skabe forudsætningerne for aktiv interesse i problemer, som lå udenfor eller i periferien af ægyptiske statsinteresser. Det blev i første omgang problemer i tilknytning til den kolde krig, men i øvrigt alle problemer, som på en eller anden måde stod i vejen for en realisering af den stabile fred. De mange internationale kriser i slutningen af 50'erne og begyndelsen af 60'erne var på én gang situationer, som af FAR kunne anvendes til en demonstration af den nye udenrigspolitiske orientering, og situationer, som truede den fred, man havde sat sig som mål at tilvejebringe. Sammen med Nehru, Nkrumah, Sukarno og Tito fremsatte Nasser forslag til en genetablering af de afbrudte kontakter mellem Moskva og Washington. FAR sendte et troppekontingent til Congo i forbindelse med FN's fredsbevarende mission dér [10]), og landet blev medlem af den udvidede 18-magtskomité, der behandler nedrustningsspørgsmål. FAR var, som medlem af Sikkerhedsrådet 1961–62, en yderst aktiv forslagsstiller, blandt andet i forbindelse med Cuba-krisen. Uden for FN manifesterede FAR's aktive fredsbevarende politik sig for eksempel i forslag til parterne i den indisk-kinesiske grænsekonflikt, i deltagelse på 6-magtskonferencen i Colombo, og i Ali Sabry's »fact finding tour« til New Delhi og Peking i 1962–63.

Delkonklusion

FAR's udenrigspolitiske orientering efter 1959 var præget af en aktivisme, som ikke kendes fra tidligere perioder. Men den var også præget af en fundamental ny holdning til den kolde krig. Sayegh betegner den som *messianisk neutralisme*. Det er noget hinsides positiv neutralisme, fordi verdensfreden og dermed forbundne problemer prioriteres så højt i forhold til de øvrige statsinteresser, og fordi denne prioritering afføder en aktivistisk holdning til problemer i forbindelse med den kolde krig – ikke som under positiv neutralisme ud fra et snævert nationalt synspunkt, men ud fra den opfattelse, at man har en mission i verden: Den at tilvejebringe stabil fred. Det gælder derfor ikke om at udnytte konkurrenceforholdet mellem de to magtblokke til fremme af nationale interesser, men om at opløse duopolet og erstatte det af multipol eller fuldkommen konkurrence. Med andre ord, den messianiske neutralisme forkaster ikke blot idéen om en bipolær

[10]) I den forbindelse stødte ægyptisk politik i øvrigt sammen med USAs, idet Nasserstyret støttede Patrice Lumumba. Det samme gjorde USSR, mens USA støttede Joseph Kasavubu. De ægyptiske soldaters støtte til Lumumba var udslaggivende for dennes magtposition, hvorfor FARs holdning mødte stærk modstand i Washington. Åbenbart har man ikke i Cairo villet støtte »Sovjets mand« mod vedvarende amerikansk opposition, for i september blev de ægyptiske soldater beordret til at disengagere sig i konflikten. Dette banede vejen for Lumumbas fald.

verden, men også ideen om en tripolær [11]). Målet er en multipolær verden, i hvilken hver stat udgør en pol, og i hvilken alle fører ikke-diskriminerende politik over for hinanden.

Positiv neutralisme 1964–67

En lang række forhold var medvirkende til at nedsætte FAR's internationale engagement, og dermed engagementet for realiseringen af målsætningen om stabil fred i løbet af 1962–64. Allerede i 1961 var der sket en sådan forværring af den økonomiske situation i FAR, at styret måtte ofre denne en del opmærksomhed. Samme år udtrådte Syrien af den politiske union. Året efter, da as-Sallal overtog magten i Sana i Yemen, engagerede FAR sig mere eller mindre frivilligt i militær og økonomisk støtte til dette nye styre. Endelig var konflikten med Israel igen begyndt at kræve Nasserstyrets opmærksomhed. FAR's disengagement i internationale problemer fremkom også som et resultat af de mange lederskift i den tredje verden. Nshru, Sukarno, Nkruma og Ben Bella var blandt de ledere, der enten forsvandt eller trådte i skyggen af andre.

Alt dette førte til en nyorientering i ægyptisk udenrigspolitik. Ydre omstændigheder truede statsinteresserne i den mere snævre forstand. Fred i verden er en målsætning, som kun kan prioriteres højt i perioder, hvor disse interesser ikke er truet. Når behovet for økonomisk og militær bistand tiltager, er det fristende at tilsidesætte ønsket om afspænding og fred og i stedet søge at forstærke konkurrencen mellem de to blokke. Det var essensen af den nyorientering, som fandt sted forud for 1964.

FAR's økonomiske krise i begyndelsen af 1960'erne fik styret til at gennemføre en række nationaliseringer, som dog ikke på kort sigt løste de økonomiske problemer. Tværtimod nedsattes den private investeringslyst umiddelbart, og det var nødvendigt at anmode om bistand udefra, selv om FAR allerede modtog store fødevareydelser fra USA og flere former for bistand fra USSR. Dette bistandsbehov fik følger for ægyptisk udenrigspolitiks orientering i midten af 60'erne.

FAR's kommercielle relationer til USSR blev forbedret mærkbart efter Qaasim's fald i februar 1963. Men igen året efter så det ud til, at de »ideologiske« relationer skulle sætte spor. Krushchev udtalte under sit 16 dages besøg i FAR, at den eneste sande forening måtte baseres på arbejderne og ikke på nationalisme. Det var en klar kritik af arabisk nationalisme, og blev da også af de ægyptiske ledere opfattet som forsøg på at presse arabiske

[11]) Nasser formulerede det således i en tale på Beograd-konferencen: »There should not be in the method of our approach, in the resolutions we reach, or in the effects it may leave on world public opinion, that which might insinuate directly or indirectly that the states following the policy of non-alignment are by their activities creating a third world bloc« (27).

nationalister til at ændre deres »ideologi«. Efter Krushchev's fald senere på året frygtede Nasser-styret åbenbart, at de nye magthavere i Moskva muligvis ville indskrænke den økonomiske bistand på grund af de »ideologiske« uoverensstemmelser. Da dette ville få katastrofale følger for en videre førelse af 10-årsplanen 1960–70 [12]), sendte man general Amar til Moskva for at glatte ud. På samme tid foretog man en ny optrapning af engagementet i Congo – nu ved at støtte Stanleyville-rebellerne mod Tshombe-styret. Johnson-administrationen svarede igen på de ægyptiske udspil ved at indefryse resten af de i 1959 lovede fødevarer, hvilket var et hårdt slag for FAR i en situation med akut fødevarebehov. Den amerikanske reaktion må imidlertid ses i lyset af flere forhold end de netop omtalte. Både Yemen-krigen, og hvad der for amerikanske politikere så ud som eftergivenhed over for USSR's nye magthavere, var medvirkende faktorer; også den langsomt eskalerende israelsk–arabiske konflikt spillede ind.

Efter at Aleksandr Sjeljepin havde været i Cairo i december 1964, efter at det nye styre i Moskva havde udvidet sin fødevarehjælp, og efter at flere andre hændelser havde givet Nasser-styret en vis sikkerhed for kontinuiteten i den sovjetiske hjælp, ophørte engagementet i Congo, og Nasser indgik en fredsaftale med den egentlige modstander i den yeminitiske krig, kong Faysal af Saudi-Arabien. Desuden blev den pro-vestlige Zakaria Muhid-Din udpeget til premierminister. Altsammen befordrende for de ægyptisk-amerikanske relationer. Derefter søgte FAR i Washington at få aftalerne af 1959 fornyet. Det skete ikke før i januar 1966, og da kun med en gyldighedsperiode på 6 måneder. Tilmed var betingelserne noget nær uacceptable for FAR; men aftalen blev alligevel indgået på grund af det omtalte fødevarebehov. I løbet af året blev relationerne stadig mere anstrengte; januar-aftalerne blev ikke fornyet trods ægyptisk anmodning, hvorimod USA indgik aftaler med Israel, Saudi-Arabien og Jordan. På sin side bidrog det ægyptiske styre til spændingerne ved at give Sydvietnam's befrielsesfront tilladelse til at åbne kontor i Cairo, og ved i november at indgå en forsvarsaftale med de udpræget anti-amerikanske neo-baathister i Damaskus. Den 2. maj 1967 kommenterede Nasser de ægyptisk-amerikanske relationer på denne måde: »Hvad angår bistand, har vi for tre måneder siden fortalt dem (USA), at vi ikke ønsker bistand, for i et år nægtede de at give os svar. Vi trak anmodningen om bistand tilbage, fordi vi har værdighed. Vi er ikke parate til at sælge vores frihed for nogen pris.« (28)

Forholdet til USSR gennemgik i 1966–67 stadige forbedringer; stort set virkede alle de »anti-amerikanske« manøvrer befordrende herpå. Det amerikanske nej til fornyelse af 1959-aftalerne på rimelige betingelser, og

[12]) Heri indgik Aswan-dæmningen, Hulwan-industrierne og andre for den økonomiske udvikling vitale projekter. Målet var en fordobling af nationalindkomsten inden 1970.

det definitive nej til fornyelse af januar-aftalerne, medførte, at FAR måtte søge alternative forsyningskilder – som i 1955 og senere i forbindelse med finansieringen af Aswan-dæmningen. Derfor blev de kommercielle relationer til lande som Spanien, Italien, Jugoslavien, Indien og Elfenbenskysten udbygget. Men ingen af disse stater havde midler til at komme FAR til hjælp med økonomisk bistand i det nødvendige omfang. De ægyptiske ledere indgik derfor nye aftaler med USSR: I januar 1966 én om udvidet samarbejde på en lang række områder, i december samme år én om levering af hvede. Desuden indgik FAR handelsaftaler med omtrent alle de østeuropæiske lande og Nordkorea.

Ved siden af ønsket om økonomisk bistand optrådte i den her betragtede periode også ønsket om militær styrke. Også den målsætning motiverede i høj grad den udenrigspolitiske orientering. Yemen-krigen og det stadig mere spændte forhold til Israel, der modtog voksende militær støtte fra vestmagterne, aktualiserede ønsket. Og den afvisende holdning i Vest tilskyndede FAR til at rette henvendelse til Øst. Der blev indgået en aftale om udvidet militærhjælp med USSR i 1965. Det drejede sig nu om avanceret udstyr, hvis betjening krævede vejledning og uddannelse. Af den grund og fordi Sovjetunionen og de østeuropæiske lande tillige var leverandører af reservedele og ammunition, tiltog afhængigheden af Østblokken.

Delkonklusion

Udviklingen efter 1964 var i mange henseender en gentagelse af hændelsesforløbet i perioden 1955–58. Det var atter målsætningerne om økonomisk udvikling og militær styrke, som – parret med stormagternes politik – tvang FAR bort fra den balance i relationerne til de to blokke, der var en forudsætning for den aktive messianiske neutralisme. Der fulgte en opgivelse af den aktive fredsskabende og fredsbevarende politik, og i stedet trådte en udenrigspolitik, hvis mål det var at sikre de snævre statsinteresser gennem en udnyttelse af konkurrenceforholdet mellem de to magtblokke. *Positiv neutralisme* blev retableret som kernen i ægyptisk udenrigspolitik.

Fortrængt positiv neutralisme 1967–70

Den fjerde fase i ægyptisk udenrigspolitik blev indledt straks efter den kortvarige israelsk–arabiske krig i juni 1967. Krigen endte med en overlegen militær sejr til Israel og destruktion af hovedparten af den ægyptiske hærs materiel. Nederlaget forstærkede ønsket om øget militær styrke, og tabet af materiel skabte et stort behov for militær bistand. Også bistandsbehovet på det økonomiske område tiltog stærkt som følge af krigen. Men det-

te sidste blev ikke straks tilgodeset ved prioriteringen af målsætningen, for økonomisk udvikling blev sammen med de øvrige målsætninger helt stillet i skyggen af et ønske om at »eliminere aggressionens konsekvenser«, dvs. at genopbygge militæret og med det tilbageerobre de tabte områder. En henvendelse til lederne i Moskva blev øjeblikkeligt imødekommet: Præsident Podgorny og en delegation af militære eksperter ankom til Cairo den 21. juni 1967. Og allerede to dage senere ankom den første sending af en serie på 200 kampfly. Omfattende mængder af andet militært udstyr fulgte; nu ledsaget af væsentligt flere instruktører end forud for juni-krigen. Der var to årsager hertil. For det første kunne tilstedeværelsen af et stort antal instruktører fra USSR øge de sovjetiske lederes mulighed for at påvirke de politiske dispositioner i FAR. Derfor viste Moskva stor villighed til at medsende militært personel. For det andet var vejledning og uddannelse en forudsætning for betjening af de nye våben, af hvilken grund præsident Nasser accepterede de fremmede instruktører. Med henblik på umiddelbar udnyttelse af visse avancerede kampfly og SA-3 missilerne viste det sig senere nødvendigt at indsætte sovjetisk personel direkte til betjening af disse kampmidler [13]).

USA's nære tilknytning til Israel før, under og efter juni-krigen umuliggjorde en ægyptisk anmodning til Washington om militær bistand. Heller ikke England eller Frankrig var i 1967 alternative forsyningskilder. Derfor måtte Nasser-styret forlade sig alene på USSR's ydelser. Det førte uundgåeligt til udvidet afhængighed af Østblokken; eller med Nasser's ord: »Der er ingen tvivl om, at vores afhængighed af Moskva, på det militære område, tiltager. Vestmagterne er ansvarlige herfor, fordi de nægter at levere os det materiel, som vi har brug for. De foretrækker at bevæbne aggressorerne og okkupanterne.« (29) Tendensen forstærkes kun af den ægyptiske holdning til USA: »Hvis vi ikke har noget vægtigt vidnesbyrd om De forenede Staters hemmelige forståelse med Israel mod os i 1967-aggressionen, har vi nu mere end ét vægtigt vidnesbyrd om, at De forenede Stater støtter aggressionen mod os og baner enhver vej for dens fortsættelse. Det er i denne henseende nok at nævne strømmen af amerikanske våben til Israel.« (30)

Det er et vigtigt spørgsmål, om afhængigheden af USSR på det militære område primært bunder i et forsøg på at sikre FAR's territoriale integritet og uafhængighed – for eksempel i forhold til Israel – eller om den først og fremmest manifesterer FAR's entré i den kolde krig på østmagternes

[13]) Der findes ingen præcise oplysninger om antallet af sovjetiske instruktører, piloter m. v. i FAR, men verdenspressens skøn viste tal fra 10.000 og op til 20.000 i efteråret 1970. Det må formodes, at det sovjetiske personel bl. a. har til opgave at beskytte Nil-dalens våbenarsenal, der er det største uden for USSR. Die Zeit anslog den 8. maj 1970 arsenalets værdi til over 12 milliarder kroner.

side. Israels ofte blotlagte militære overlegenhed lader formode, at man i Cairo virkelig har den opfattelse, at den zionistiske stat truer FAR's uafhængighed. Og videre: Bortset fra anerkendelse af DDR og Warszawa pagt-landenes invasion i Tjekkoslovakiet i august 1968, er der kun få indicier på, at FAR har engageret sig i den kolde krig på USSR's side [14]). Derimod har sidstnævnte engageret sig i den mellemøstlige konflikt på ægyptisk side, hvorved der er tilfaldet Sovjetunionen visse militære fordele: De ægyptiske lufthavns- og havneanlæg er blevet udbygget med henblik på sovjetiske fly- og skibstyper; det betyder, at de er ganske særligt egnede, ikke blot til ægyptisk ejet sovjetisk materiel, men til alt sovjetisk materiel af tilsvarende typer.

Nasser-styret accepterede USSR's bistand som følge af den høje prioritering af målsætningen om »elimination af aggressionens konsekvenser« – under den forudsætning, at dette sidste kunne realiseres, hvis blot de ægyptiske styrker blev de israelske overlegne. Udviklingen fra 1967 og frem til foråret 1970 viste Nasser og hans nærmeste medarbejdere, at en sådan situation ikke kunne skabes, så længe USA blev ved med at forsyne Israel med våben. Med de to supermagter som forsyningskilder til hver sin part i den mellemøstlige konflikt var der ingen udsigt til, at våbenkapløbet i området skulle ophøre, før begge de lokale magter kom i besiddelse af kernevåben. Ud fra en sådan erkendelse, og ud fra en erkendelse af de store omkostninger, der var forbundet med en fortsættelse af krigshandlingerne og oprustningen, erklærede Nasser sig den 23. juli villig til at acceptere den amerikanske udenrigsminister William Rodgers' fredsplan. Og i forlængelse heraf indledtes den første 90 dages våbenhvile den 7. august. Den ægyptiske præsident understregede, at der ikke heri lå nogen ændring af ægyptisk udenrigspolitik. Det er korrekt for så vidt som »elimination af aggressionens konsekvenser« fortsat figurerede i toppen af målsætningshierarkiet. Men ukorrekt, hvis talen er om midlerne, for accepten af den amerikanske plan markerede en vis villighed til at søge en løsning ad ikke-militær vej. Og muligvis markerede den en højere prioritering af økonomisk udvikling.

Det blev ikke forundt præsident Nasser at høste frugterne af den nye teknik, han introducerede i sommeren 1970 – Nasser døde den 28. september. Og det er uvist om den nye præsident, Anwar as-Sadat, vil være i stand til at fastholde sin forgængers linje. Sadat har erklæret sig for en fortsættelse af Nasser's politik [15]), men han er tydeligvis under et hårdt

[14]) Hertil føjer sig naturligvis officielle udtalelser fra Cairo om, at den ægyptiske regering er »imod at give baser til ... Sovjetunionen eller til De forenede Stater ...« (31).

[15]) Specielt har Sadat understreget, at »Our primary duty is to continue the struggle for the liberation of occupied Arab land«, og ved samme lejlighed meddelte han, at FAR skulle følge »the path of non-alignment«, »but, as Nasser told us this is not

pres fra grupper, der foretrækker alliancepolitik frem for neutralisme. På den ene side står en pro-sovjetisk gruppe, repræsenteret ved Ali Sabry, og på den anden side står pro-vestlige grupper, repræsenteret ved Zakaria Muhi-d-Din, der straks efter Nasser's død genindtrådte på den politiske scene. Hvad den mellemøstlige krise angår, må Sadat modstå et hårdt pres fra fidayin-bevægelserne, hvis han vil arbejde på en afspænding, som kan mindske FAR's afhængighed af Sovjet. Til gengæld vil der ikke i umiddelbar fremtid blive øvet noget pres på ægyptisk udenrigspolitik fra Damaskus, hvor en gruppe nationalister under ledelse af Hafiz Assad overtog magten i november sidste år. Dette nye styre prøver at føre en mere uafhængig udenrigspolitik end det foregående og har vist tydelig interesse for en forbedring af relationerne med FAR. Herudover er Sadat's position blevet styrket en smule gennem triplealliancen mellem FAR, Sudan og Libyen.

*Delkonklu*sion

Den for den positive neutralisme karakteristiske teknik: At søge tilbud om støtte fra begge magtblokkene, måtte allerede i 1966 opgives som følge af manglende amerikansk respons. Og i situationen efter 1967-krigen, da »elimination af aggressionens konsekvenser« blev en fremtrædende målsætning, var FAR's ledere henvist til at søge hjælp alene i Øst. Det har skabt en afhængighed, som muligvis grænser til alliance de facto. Det betyder imidlertid ikke, at den ægyptiske positive neutralitet er opgivet. For dels er USSR i højere grad FAR's allierede i den israelsk-arabiske konflikt end FAR er USSR's allierede i Øst–Vest konflikten. Og dels er det en udbredt opfattelse blandt flere kompetente iagttagere, at den eksisterende situation er midlertidig [16]). Juni-krigen har ikke påført den ægyptiske udenrigspolitik fundamentale ændringer i orientering, men den har sammen med USA's politik skabt nye betingelser i de ydre omgivelser. Principielt er orienteringen fortsat positivt neutralistisk, og den dertil svarende teknik søges anvendt, men under effektivt virkende modstand fra USA. Derved er den principielle orientering blevet fortrængt og tvunget ud i ufrivillige manifestationer. Man kan tale om *fortrængt positiv neutralisme*. Det er endnu usikkert, om denne betegnelse også med rette kan anvendes for Sadat-styrets udenrigspolitik.

a passive attitude, but alignment to freedom, peace and progress. We must, therefore, confront the dangers which threaten these values«. FARs specielle venskaber med Sovjetunionen og andre socialistiske stater er i fuldstændig harmoni med en alliancefri politik, tilføjede Sadat (32).

16) Robert Stephans siger således: »Though Egypt is increasingly dependent om Russia for military, economic, and diplomatic support, she is not a Soviet satellite, and from President Nasser downwards, Egyptians would like to decrease this dependence if they could. But they feel present American policy in the Middle East leaves no opening« (33).

KONKLUSIONER

Den foranstående undersøgelse af ægyptisk udenrigspolitik viser, at det er nødvendigt at skelne mellem forskellige faser. Den viser også, at de indtrufne ændringer i orienteringen over for den kolde krigs to parter har været resultatet af vekselvirken mellem målsætninger, stormagternes politik og den aktuelle politiske situation; specielt bemærker man den israelsk–arabiske konflikts betydning: Fra at være to adskilte fænomener ved periodens begyndelse bringes den mellemøstlige konflikt og Øst-Vest konflikten langsomt til i stadig højere grad at overlappe hinanden, således at der efter 1967 blev tale om et omtrentligt sammenfald – med Israel og Vest på den ene side og FAR og Øst på den anden.

Der er ingen grund til at gentage karakteristikken af ægyptisk udenrigspolitik i de betragtede delperioder. Derimod skal der fremdrages enkelte træk, som har været betegnende for den udenrigspolitiske orientering i hele perioden 1952–70. Det mest iøjnefaldende er den konstante høje prioritering af uafhængigheden og de deraf følgende ønsker om militær styrke og økonomisk udvikling. Imidlertid har især USA's politik og forhold i Mellemøsten vanskeliggjort en samtidig realisering af disse tre målsætninger. En prioritering har været nødvendig, og når konflikten med Israel har været intens, har denne medført indskrænkninger i de ægyptiske aktørers handlefrihed. Nasser-styret viste størst villighed til at give efter over for sovjetisk pres – muligvis som følge af en større følsomhed over for vestlig indflydelse, der historisk har været den dominerende. Men der har ikke på noget tidspunkt været tale om en alliance eller et engagement i den kolde krig på USSR's side. Og antages det, at kvintessensen af neutralisme er at »stater burde fastlægge deres egen politik i deres officielle hovedstæder uden hensyn til stridende verdens-lejre« (34), kan det fastslås, at Ægypten og FAR i hele perioden har ført en udenrigspolitik, der kan betegnes som neutralisme. En sammenfattende karakteristik er indeholdt i en udtalelse af Salah Salim, ægyptisk informationsminister i 1954: »Man kan kalde vores politik »neutralitet« eller hvad man nu vil ... hvad vi mener er, at vi indtager en fjendtlig holdning og nægter overhovedet at samarbejde med enhver, der tager standpunkt imod vores værdighed og vores frihed, mens vi støtter og samarbejder med enhver, der hjælper og støtter os.« (35)

KILDENOTER

(1) United Arab Republic, Ministry of National Guidance: Arab Political Encyclopedia, Documents and Notes, Jan–Jun 1967 (Cairo 1967), pp. 38–39. (Address by . . . Nasser at Shubra El Kheima . . ., Maj 2, 1967).
(2) Gamal Abdel Nasser: The Philosophy of the Revolution (The National Publication House, Cairo), pp. 51–52.
(3) John Marlowe: Arab Nationalism and British Imperialism (London 1961), p. 85.
(4) Charles D. Cremeans: The Arabs and the World (New York 1963), pp. 279–87.
(5) Nasser: Where I Stand and Why (Washington D. C., UAR Embassy Reprint, 1959), p. 2.
(6) President Gamal Abdel-Nasser's Speeches and Press-interviews 1959 (Information Department, UAR, Cairo), p. 543.
(7) Speeches 1958, p. 58.
(8) Frihedsbrevet (UAR Information Centre for Scandinavia, Kbhvn.), p. 69.
(9) Ibid., p. 22.
(10) Ibid., p. 80.
(11) Ibid., p. 91.
(12) Voice of the Swahili (Ægyptisk sender til Afrika), nov. 1955. Erklæring i åbningsprogrammet. Her citeret efter Jacques *Baulin:* The Arab Role in Africa (London 1962), p. 40.
(13) Frihedsbrevet, p. 85.
(14) I en erklæring fra Revolutionsrådet; her citeret efter Baulin, op. cit., p. 66.
(15) Jvf. Adam Ulam: Expansion and Coexistence (London 1968), pp. 586–88.
(16) Jvf. de to sidste kapitler i Anthony Eden: Sir Anthony Eden siger sandheden (Munksgård 1960).
(17) George Lenczowski: The Middle East in World Politics (Cornell University Press 1962), p. 522.
(18) Citeret efter Cremeans, op. cit., p. 157.
(19) Fayez A. Sayegh: The Dynamics of Neutralism in the Arab World (San Francisco 1964), p. 65.
(20) Ibid., p. 200.
(21) Speeches 1959, p. 515.
(22) Malcolm Kerr: Coming to Terms with Nasser: Attempts and Failures, i International Affairs, London 1967. Her citat fra p. 72.
(23) Tanyug News Agency, her citeret efter Anouar Abdel Malek: Egypt, Military Society (New York 1968), p. 228.
(24) Speech Delivered by . . . Nasser to Members of the United Nations General Assembly, sep. 27, 1960 (Cairo, UAR Information Department, 1960), p. 18.
(25) Frihedsbrevet, p. 85.
(26) Ibid., p. 89.
(27) Government of Ghana, Ministry of Information: The Conference of Heads of State or Government of Non-aligned Countries (Accra 1961), p. 45.
(28) Arab Political Encyclopedia, Jan–Jun 1967, p. 39.
(29) Le Monde, 19. février 1970. Nasser i interview med Eric Roulcau.
(30) Ministry of National Guidance, State Information Service: Address by . . . Nasser at the Inaugural Session of the International Conference of Parlamentarians, feb. 2, 1970 (Cairo 1970), p. 9.
(31) Regeringens talsmand, Zayyat, den 26. november 1967. Her efter The Middle East Journal 1968, p. 189.

(32) Anwar as-Sadat i en tale til Nationalforsamlingen straks efter at han var blevet valgt til præsidentkandidat. Reuter, Cairo, 8. okt. 1970. Her efter Pakistan Times, Lahore, 9. okt.

(33) The Observer, March 22, 1970. Oppositionen mod den sovjetiske tilstedeværelse og indflydelse i FAR er blandt andet omtalt af Yodfat i New Middle East, July 1969.

(34) Formuleret på den forberedende konference til Beograd-konferencen 1961. Her citeret efter Sayegh i Harris Proctor: Islam and International Relations (1966), p. 63.

(35) Citeret efter Malek, op. cit., p. 223.