SUEZ-KONFLIKTEN

ERIK RESKE-NIELSEN

Den 26. juli 1956 meddelte den ægyptiske præsident *Abdel Gamel Nasser* i en tale i Alexandria, at han havde nationaliseret Suezkanalkompagniet, og at Suezkanalen herefter ville blive drevet af Ægypten alene. Storbritannien og Frankrig reagerede på nationaliseringen med skarpe erklæringer og forberedelse til militær indgriben. Efter drøftelser i London mellem U.S.A., Storbritannien og Frankrig udstedte de tre vestmagter indbydelse til 21 andre nationer til en konference i London med henblik på at finde en løsning gennem en form for internationalisering af kanalen. Allerede inden den kom i stand, stod det klart, at der herskede betydelige divergenser i de tre vestmagters opfattelse, især mellem Storbritannien og Frankrig på den ene og U.S.A. på den anden side, men tillige åbenbarede der sig store modsætninger i England mellem Edens konservative regering og labour-oppositionen. Fra Ægypten lød betydeligt forsonligere toner end i dagene efter nationaliseringen, men man svarede på de fransk-britiske militærforanstaltninger med en intensiv træning af frivillige samtidig med, at man appellerede til alle arabere om at stå solidarisk med ægypterne.

Den 16. august åbnedes Londonkonferencen med deltagelse af 22 nationer. Den resulterede i, at 18 nationer stillede sig bag en modificeret amerikansk plan om oprettelse af en international Suezkanalorganisation, der af Ægypten skulle få overdraget retten til at drive kanalen. Et mindretal tilsluttede sig en indisk plan, hvorefter Ægypten skulle drive kanalen med bistand af et rådgivende organ for brugernes interesse. På grundlag af flertalsindstillingen sendtes en 5-mands komité under ledelse af den australske premierminister *Menzies* til Cairo for at forhandle med Nasser fra 3. til 9. september, men resultatet blev negativt.

Efter forhandlingernes sammenbrud tog *Anthony Eden* næste skridt ved den 12. september at forelægge det britiske underhus en plan om oprettelse af en organisation af Suezkanalens brugere. Tanken var oprindelig blevet udkastet af *Foster Dulles,* men denne tog afstand fra den form og en del af det indhold, Eden havde givet den, og splittelsen mellem de to vesteuropæiske stormagter og U.S.A. trådte nu skarpere frem. Drøftelser

om oprettelse af en brugerorganisation af en sådan art blev indledt på en ny konference i London den 19. september og resulterede i, at 15 af de 18 deltagerlande gik ind for planen i en stærkt beskåret skikkelse. På samme tid forlod størsteparten af de ikke-ægyptiske lodser i Suezkanalen efter ordre fra Suezkanalkompagniet deres poster, men aktionen fik ikke den forventede følge: at trafikken brød sammen. Derefter fortsattes bestræbelserne for at føre planen om en brugersammenslutning ud i livet på en ny Londonkonference i oktober 1956, men forinden havde Frankrig og Storbritannien henvendt sig til sikkerhedsrådet og krævet Suezspørgsmålet optaget på dets dagsorden. Forhandlingerne blev indledt den 5. oktober, og mens de foregik udfoldedes der fra indisk side en livlig aktivitet for at få tilvejebragt en kompromisløsning. Samtidig fremgik det af adskillige udtalelser og begivenheder, at kløften i denne sag mellem Frankrig-Storbritannien og U.S.A. blev uddybet. På dette stadium befandt konflikten sig, da Palæstina- og Suezspørgsmålene samledes til eet med Israels angreb på Ægypten den 29. oktober og den umiddelbart efter følgende fransk-britiske militære indgriben i kanalzonen.

VESTMAGTERNE OG ÆGYPTEN FØR NATIONALISERINGEN

Forud for nationaliseringen af Suezkanalkompagniet den 26. juli 1956 var forholdet mellem Ægypten og vestmagterne i løbet af det sidste år blevet kendeligt forværret. Mellem *Storbritannien og Ægypten* havde der siden slutningen af 2. verdenskrig bestået en spænding, der var dikteret af britiske troppers tilstedeværelse i kanalzonen i henhold til den engelsk-ægyptiske traktat af 1936 og af ægyptiske ønsker om at erstatte det britisk-ægyptiske condominium af 1899 over Sudan med en ægyptisk-sudansk union, der skulle realisere tanken om »nildalens enhed« under ægyptisk overherredømme. Stridighederne herom affødte flere kriser, der kulminerede i 1951, da den ægyptiske regering ensidigt ophævede 1899- og 1936-traktaterne uden dog at være i stand til at drive englænderne ud. Efter kong Faruks fald i 1952 blev der banet vej for en overenskomst, som vestmagterne – og øjensynligt navnlig U.S.A. – tilstræbte som en forudsætning for at få ægypterne med i en mellemøstlig forsvarspagt med front mod Sovjetunionen og som pendant til NATO og det senere oprettede SEATO. I 1953 nåede man frem til en løsning af Sudanspørgsmålet og i 1954 indgik Storbritannien og Ægypten en aftale om britisk rømning af Suez-kanalbasen i løbet af 20 måneder[1].

Den britisk-ægyptiske overenskomst af 19. oktober 1954[2] fastslog foruden

[1] En mere udførlig redegørelse for disse forhold er givet i Erik Reske-Nielsen: »Det mellemste Østen« (1956) s. 43–63.

[2] Overenskomsten er bl. a. trykt i »British Foreign Policy: Some Relevant Documents« (Royal Institute of International Affairs, 1955) s. 77–80.

bestemmelserne om rømning af Suezkanalbasen i artikel 4, at britterne atter skulle have adgang til basen »i tilfælde af et væbnet angreb fra en udenforstående magt mod et land, der ved dagen for underskrivelsen af nærværende overenskomst er deltager i den fælles forsvarspagt mellem den arabiske ligas stater, undertegnet i Cairo den 13. april 1950, eller mod Tyrkiet«. Om Suezkanalen hed det i artikel 8, at »de kontraherende regeringer anerkender, at Suezkanalen, der er en integrerende del af Ægypten, er en vandvej af international betydning, kommercielt og strategisk, og udtrykker her beslutningen om at opretholde den konvention om garanti om sejladsens frihed gennem kanalen, der blev undertegnet i Konstantinopel den 29. oktober 1888«.

Med bestemmelserne om englændernes ret til atter at bruge Suezkanalbasen i tilfælde af angreb udefra mod nogen arabisk magt eller NATO-medlemmet Tyrkiet syntes vejen at være banet for ægyptisk deltagelse i *en mellemøstlig forsvarspagt,* men månederne gik uden at en sådan kom i stand. I stedet undertegnedes den 24. februar 1955 Bagdadpagten mellem Tyrkiet og Iraq, som senere Storbritannien, Pakistan og Persien sluttede sig til. Bagdadpagten stillede Ægypten overfor det afgørende valg mellem at slutte sig til den eller bekæmpe den, og oberst Nasser, der i november 1954 endeligt havde styrtet general Naguib, og som nu regerede diktatorisk i spidsen for den revolutionære officersjunta, valgte den sidste udvej. Allerede Ægyptens skærpede holdning overfor Israel og Nassers kurs på Bandung-konferencen mellem de asiatiske og afrikanske lande i begyndelsen af 1955 varslede herom, men helt tydeligt trådte hans politik først frem, da det i slutningen af september 1955 blev meddelt, at regeringen i Cairo havde truffet aftale om *køb af store våbenmængder i Tjekoslovakiet.*

Heraf fulgte ikke blot nye episoder mellem Ægypten og Israel, men også en stærk diplomatisk aktivitet fra Cairos side for at få de øvrige araberstater til at slutte op om Nasser og for at fjerne dem fra Bagdadpagten og den vestlige indflydelse, som denne var udtryk for. Vestmagterne holdt sig tøvende overfor denne uventede udvikling, og både i U.S.A., Storbritannien og Frankrig hævdedes der højst forskellige meninger med hensyn til, hvilken kurs man burde følge overfor Ægypten. I alle tre lande gjorde der sig stærke kræfter gældende til fordel for den opfattelse, at man – også i egen interesse – burde bistå Israel som den eneste virkeligt demokratiske stat i Mellemøsten, mens andre mente, at man stadig kunne pacificere araberne ved indrømmelser, og at det var muligt at få Ægypten og andre araberstater til at slutte op om vesten som det sted, hvorfra de kunne få en hårdt tiltrængt økonomisk hjælp. Efter adskillig vaklen fik den sidstnævnte retning overhånd både i Washington og London, og den amerikanske regering gav i december 1955 sammen

med den internationale bank tilsagn om at ville bidrage med store lån til gennemførelse af *Aswanprojektet* i Ægypten[1]. Der var knyttet adskillige betingelser til disse tilbud, og regeringen i Cairo fandt, at vilkårene betød for store indgreb i Ægyptens handlefrihed og mente også, at vestens ydelse burde være større. Åbenbart i et forsøg på at afpresse vestmagterne yderligere indrømmelser eller for at finde helt nye udveje optog Ægypten drøftelse med Sovjetunionen om Aswanprojektet, men efter at den russiske udenrigsminister *Sjepilov* i begyndelsen af juli 1956 havde været på besøg i Cairo, meddelte Nasser, at Ægypten nu var rede til at gå ind på de vilkår, hvorunder vesten var villig til at bistå ved projektets gennemførelse. Da meddelte Foster Dulles den 19. juli, at tilbudet var udløbet og ikke ville blive fornyet. Dagen efter indtog Storbritannien samme standpunkt.[2] Vestmagterne havde ændret holdning siden tilsagnene blev givet et halv års tid tidligere – måske på grund af Ægyptens forsøg på at spille Sovjet ud mod Vesten, måske fordi man øjnede en chance for at bringe Nassers regime til fald. Den motivering, man anvendte for afslaget fra britisk og amerikansk side, var, at man fandt, at projektet hvilede på et usundt økonomisk grundlag, og at Ægypten ikke havde opnået aftaler med andre »Nil-lande« som Sudan, Æthiopien og Uganda.

Aswanprojektet havde gennem Nassers regeringstid stået som symbolet på revolutionsregimets reformiver, og store forhåbninger var knyttet til det. Planen byggede på erkendelsen af, at Nilens vand kunne udnyttes langt bedre, end tilfældet er, hvis man ved bygning af en dæmning og skabelse af en kunstig sø blev i stand til i højere grad at kunne regulere vandstanden. Derfor skulle der ved Aswan, hvor nildalen indsnævres af et stort klippeparti, opføres en 5 km lang og 80 m høj dæmning, bag hvilken en kunstig sø på 450 km's længde skulle strække sig. Planen skulle realiseres i løbet af 15 år. Den ville kræve lige så mange materialer som 17 pyramider, og anlæggelsen af søen havde som forudsætning, at 50.000 mennesker skulle flyttes. Men Aswandæmningen ville også betyde, at det opdyrkede areal i Ægypten kunne forøges med 30 % og skabe mulighed for en betydelig industrialisering gennem en ti-dobling af den ægyptiske el-kraftproduktion – altsammen nødvendige forudsætninger for at levestandarden kan højnes i den hastigt voksende befolkning i det forlængst overbefolkede Ægypten.

[1] U.S.A. og Storbritannien tilbød tilsammen 200 mill. dollars og verdensbanken et tilsvarende beløb; man anslog, at Ægyptens egen andel ville komme til at andrage 900 mill. dollars, selv om Cairos egne beregninger går ud på, at dæmningen »kun« kommer til at koste 700 mill. dollars mod de 1,3 milliarder, vestmagterne og banken regner med.

[2] Med det amerikanske og britiske afslag bortfaldt automatisk verdensbankens tilbud om 200 mill. dollars.

NATIONALISERINGEN

Nasser svarede på tilbagetrækningen af løfterne om bistand til finansiering af Aswanprojektet med et rasende angreb på U.S.A., men det virkelige modtræk kom med *beslutningen om at nationalisere Suezkanalkompagniet,* som blev bekendtgjort i en tre timer lang tale, præsident Nasser holdt i Alexandria 26. juli.[1] Det ægyptiske statsoverhoved boltrede sig i en ubændig nationalisme, der snart var national-ægyptisk, snart slog på de panarabiske strenge, som Nasser ofte havde rørt bl. a. i sit meget omtalte lille skrift »Revolutionens filosofi«.[2] Tonen var stærkt provokerende over for vestmagterne, og denne gang var det navnlig Storbritannien, det gik ud over. Efter at have kritiseret betingelserne for lånene til Aswanprojektet erklærede Nasser, at Suezkanalen blev gravet ved Ægyptens sønners slid, og at arbejdet havde kostet 120.000 ægypteres liv. Han kaldte Suezkanalkompagniet for et »usurpatorselskab«, der havde tilranet sig koncessioner, og erklærede, at han nu agtede at inkassere de 100 mill. dollars, dette selskab årligt indtjente, til fordel for Ægypten. Han proklamerede, at det ægyptiske selskab, der var afhængig af udenlandske intriger og imperialismens håndlangere, ved dekret var blevet nationaliseret, og at ægypterne var villige til at kæmpe til sidste blodsdråbe for de rettigheder, de nu havde generhvervet. Nasser lovede, at aktionærerne ville få erstatning i overensstemmelse med den sidste kursnotering på Parisbørsen og erklærede, at sejladsen gennem kanalen kunne fortsætte frit og uhindret. Ved et dekret blev alle kanalkompagniets ejendele overført til den ægyptiske stat, og der blev oprettet et særligt administrativt organ under det ægyptiske handelsministerium til at sørge for kanalens drift. Desuden blev det under trusel af hårde straffe påbudt alle kanalselskabets funktionærer at fortsætte på deres hidtidige poster. I en ny tale i Cairo den 28. juli rettede Nasser yderst heftige angreb mod Storbritannien og Frankrig, men den 31. juli udstedte han en erklæring til alle de diplomatiske repræsentanter i Cairo om, at den frie sejlads gennem Suezkanalen ikke på nogen måde ville blive berørt af nationaliseringen af Suezkanalkompagniet, og at Ægypten anerkendte sine forpligtelser både i henhold til Konstantinopelkonventionen af 1888 og den engelsk-ægyptiske overenskomst af 1954.

[1] Omfattende uddrag af talen er bragt i dansk oversættelse i Berlingske Aftenavis den 14. september 1956.

[2] Gamal Abd El-Nasser: »The Philosophy of the Revolution« (Dar Al-Maaref, Cairo, 1954). Heri giver Nasser bl. a. udtryk for en stærk arabisk nationalisme og hævder den opfattelse, at det er Ægyptens historiske opgave at samle de arabiske riger. Han peger på, at arabernes verden strækker sig fra den persiske bugt til Atlanterhavet, at den er hjemstedet for en verdensreligion af endnu videre udbredelse og er beliggende på et strategisk uhyre vigtigt område samt at araberne besidder den for Vesteuropa uundværlige olie.

I *vestmagternes hovedstæder reagerede* man prompte på nationaliseringen. Både det franske og det britiske kabinet blev indkaldt til drøftelse natten mellem den 26. og 27. juli, og næste dag indefrøs Storbritannien alle Suezkanalkompagniets og Ægyptens tilgodehavender i England. Det betød bl. a., at englænderne lagde beslag på ca. 100 mill £, som Ægypten havde tilgode for ydelser til britterne under 2. verdenskrig og på værdier til et lidt mindre beløb, som udgjorde langfristede ægyptiske investeringer i Storbritannien. Også Frankrig skred straks til indefrysning, og den 31. juli spærrede U.S.A. for den ægyptiske regerings tilgodehavender i De forenede Stater.

En række *udtalelser fra politikere* fra såvel regering som opposition i både Storbritannien og Frankrig vidnede om den ophidselse, Nassers handling havde forårsaget. I Paris stemplede den socialistiske ministerpræsident *Guy Mollet* Nasser som »Hitler-lærling« og krævede et »energisk og alvorligt modtræk« mod nationaliseringen. Udenrigsminister *Christian Pineau* udtalte sig til fordel for vestlig okkupation af kanalområdet og afviste tanken om at lade sagen indbringe for den internationale domstol. Andre hævdede, at Frankrig befandt sig overfor et lignende valg som i marts 1936, da tyske tropper rykkede ind i det demilitariserede Rhinland, og at man burde vise, at man havde lært af fortidens fejlgreb ved denne gang at gribe ind i tide og ved at afvise alle forsøg på »appeasement«. Også i Storbritannien lød der i pressen og blandt politikerne stemmer, der sammenlignede Nasser med Hitler. Premierminister *Anthony Eden* og labours leder, *Hugh Gaitskell* udtalte sig begge i skarpe vendinger i underhuset, og der lød næsten ensartede toner fra arbejderpartiets rækker og fra de tory'er, der i 1954 havde modsat sig rømningen af Suezkanalbasen. Fra alle sider forlangte man drastiske modtræk uanset prisen.

Den krigerske tone i parlamentet svarede nøje til de træk, regeringen tog. Cheferne for de forskellige våbenarter blev tilkaldt til et ekstraordinært kabinetsmøde den 27. juli, og straks efter traf Storbritannien sine første *militære foranstaltninger*. Under et besøg, Pineau den 30. juli aflagde hos Eden, drøftede man øjensynligt mulighederne for at lade våbnene tale, og i de første dage af august blev der truffet en række drastiske militære forberedelser både af Storbritannien og af Frankrig. Den franske middelhavsflåde blev gjort klar til at stikke i søen fra Toulon, mens Storbritannien foretog nogle genindkaldelser og sendte hangarskibe, faldskærmssoldater og jetfly til baser i det østlige middelhavsområde. De to vestmagters militære foranstaltninger kulminerede, da den britiske regering den 29. august gav Frankrig tilladelse til at stationere tropper på Cypern, og i begyndelsen af september gik franske styrker i land på øen for at stå rede til indgriben i kanalområdet sammen med englænderne. Også Ægypten traf forberedelser med henblik på en eventuel krig. Nasser indkaldte

den 5. august et begrænset antal reservister og udarbejdede planer for en mobilisering, hvis situationen skulle forværres. Frivillige meldte sig i store skarer for at blive underkastet militær træning, og fra mange asiatiske og afrikanske lande kom der henvendelser fra unge, som ville komme Ægypten til hjælp. Desuden blev dele af den ægyptiske hær øjensynligt trukket bort fra grænsen til Israel og stationeret i kanalens umiddelbare nærhed.

Side om side med de militære foranstaltninger udfoldede den britiske regering en *diplomatisk virksomhed,* hvis første mål var at opnå, at U.S.A. stillede sig solidarisk med de to vesteuropæiske stormagter. En kontakt var blevet oprettet umiddelbart efter krisens udbrud gennem den amerikanske Londonambassadør, *Robert Murphy,* men situationen blev snart så alvorlig, at udenrigsminister Foster Dulles selv begav sig til den britiske hovedstad, hvor han den 1. og 2. august forhandlede med sin franske og britiske kollega, Christian Pineau og Selwyn Lloyd. I Frankrig blev *tremagtsmødet i London* hilst med betydelig mindre tilfredshed end i Storbritannien, og der hævede sig allerede stemmer, som gav udtryk for den opfattelse, at U.S.A. stræbte efter at lægge sig imellem de stridende parter og ville forhindre, at »Suez-forbrydelsen« blev straffet. Frygten herfor voksede, da man samtidig kunne spore de første tegn til, at det britiske arbejderparti var ved at fjerne sig fra regeringens opfattelse og nu syntes at hælde til den anskuelse, at konflikten under alle omstændigheder skulle løses med fredelige midler.

SUEZ-KANALEN

Når Storbritannien og Frankrig reagerede så voldsomt på nationaliseringen, kunne deres regeringer motivere det med, at det var disse to lande, der repræsenterede langt den største del af kapitalinteresserne i Suezkanalkompagniet.

Kanalen var blevet skabt på grundlag af et *koncessionsbrev af 19. maj 1855* fra den ægyptiske khediv[1] til dens bygmester, den franske ingeniør Ferdinand de Lesseps, ifølge hvilket et »Compagnie Universelle de Canal Maritime de Suez« fik overdraget retten til at drive kanalen i 99 år efter dens fuldførelse – hvilket vil sige indtil 1968. Et andet koncessionsbrev af 5. januar 1856 fra khediven til kompagniet fastsatte nøjere parternes rettigheder og forpligtelser.[2] Selskabet var forinden blevet stiftet med fransk kapital som dominerede på lige fod med khedivens andele. I 1875 sikrede den britiske premierminister, Disraëli, imidlertid den britiske regering khedivens aktiver – ialt 40% –, og Storbritannien har siden

[1] D.v.s. vicekonge. Ægypten stod den gang formelt under den tyrkiske sultans overhøjhed.

[2] Koncessionsbrevene af 1855 og 1856 er aftrykt bl.a. i Hugh Schonfield: The Suez Canal in World Affairs (London, 1952), s. 146–156. De blev i 1866 viderefort med en kontrakt mellem khediven og kompagniet.

været den største andelshaver i selskabet. De franske aktiver vedblev derimod at være på private hænder, og den franske regering fik ingen direkte indflydelse på kompagniet, selv om nogle af Frankrigs mest fremtrædende politikere i tidens løb har været indehavere af Suez-aktier. Kompagniet blev iøvrigt indregistreret med hjemsted i Ægypten, men fik sit hovedsæde i Paris. Det blev undergivet ægyptisk lov, men for dets indre anliggender gjaldt fransk lovgivning.

For brugen af kanalen som en fri international vandvej indeholdt allerede koncessionen af 1856 regler, der blev udbygget ved *en international konvention i Konstantinopel den 29. oktober 1888.*[1] Denne aftale blev undertegnet af Tyrkiet, Storbritannien, Frankrig, Holland, Tyskland, Østrig-Ungarn, Spanien, Italien og Rusland, og dens hovedindhold var, at Suezkanalen skulle stå åben for skibe af enhver art og af alle nationaliteter såvel i krigstid som i fredstid[2].

Det faktiske forhold var og blev imidlertid, at Ægypten siden 1882 havde været underkastet *britisk okkupation,* og denne kendsgerning vedblev at være afgørende også for spørgsmålet om den frie sejlads gennem kanalen, lige indtil Storbritannien i 1954 sluttede aftale med Ægypten om rømning af Suezkanalområdet. Formelt blev i denne periode Konstantinopelkonventionens bestemmelser om fri sejlads gennem kanalen også i krigstid respekteret, men i realiteten beherskede englænderne i eet og alt farten på den, også efter at Ægypten i 1922 var blevet erklæret suverænt og i 1936 havde opnået en tyve-årig aftale med Storbritannien, bl. a. om de britiske baser i kanalområdet. Dette forhold bestod således uændret fra 1882 til juni 1956, da de sidste britiske styrker forlod kanalområdet, efter at den britisk-ægyptiske overenskomst af 1954 bl. a. udtrykkelig havde fastslået Konstantinopelkonventionens fortsatte gyldighed.

Selvom der som anført er betydelige britiske og franske kapitalinteresser knyttet til Suezkanalkompagniet, turde det være indlysende, at det ikke kan være dem, der alene eller i første række forårsagede den skarpe reaktion fra Frankrigs og Storbritanniens regeringer på nationaliseringen. Langt tungere vejer de to magters åbenlyse interesse i at sikre, at der ikke kan ske overgreb fra nogen anden stat imod den frie sejlads gennem kanalen, og man har i de to vestmagter påberåbt sig, at sikkerheden herfor var blevet langt ringere som følge af Nassers egenmægtige nationalisering af kompagniet, og at livsvigtige franske og britiske interesser derved trues.

Betydningen af at opretholde fri sejlads gennem Suezkanalen fremgår alene

[1] Teksten trykt i Schonfield a.a., s. 157–161.

[2] Konstantinopelkonventionen indeholder ikke nogen bestemmelse om, at den frie sejlads forudsætter Suezkanalkompagniets beståen. Tværtimod hedder det i konventionens artikel 14, at traktatens varighed ikke er begrænset af koncessionsbrevene til selskabet.

deraf, at den samlede tonnage, der passerede den i 1955 androg 115.756.000 tons netto, der blev fragtet på 14.666 skibe tilhørende 48 nationer. 28% af gennemsejlingerne blev foretaget af britiske skibe og 12,5% af norske fartøjer. Liberia fulgte som nr. 3 på listen med 12,1 % og Frankrig som nr. 4 med 8%. U.S.A. stod kun på niendepladsen, men rangerede i virkeligheden langt højere, da næsten alle skibe fra Liberia og de fleste af dem, der førte Panamas og Honduras flag, ejedes af amerikanske interesser. Reelt kom U.S.A. derved til at placere sig som nr. 2 efter Storbritannien.

Størstedelen – ca. to trediedele af den samlede varemængde der blev ført gennem kanalen – var olie fra den persiske bugt[1], men også stratetiske varer som gummi og tin indgik i listen over de vigtigste produkter. Næsten hele den vesteuropæiske olieimport kommer fra Det mellemste Østen, og størsteparten af den passerer på tankskibe gennem Suezkanalen. For Vesteuropas forsvar, for dets industri og dets transportvæsen er olien livsvigtig – omend den kendsgerning ikke må glemmes, at den vestlige halvkugle fortsat er langt den vigtigste olieproducent, og at produktionen både i De forenede Stater og i Venezuela kan bringes betydeligt i vejret og delvis erstatte den mellemøstlige olie for Europas vedkommende, hvis galt skal være. Men en forudsætning er, at transportproblemet over Atlanten kan klares, og det afhænger af, at nye tankskibe bygges. Desuden står den mulighed åben at transportere olien syd om Afrika, men også det forudsætter en øget tonnagemængde – antagelig i form af kæmpetankbåde på 50.000–100.000 tons, som allerede er under bygning, uanset at de er for store til at kunne passere kanalen med dens nuværende størrelse.

Passagen gennem kanalen betyder meget store besparelser for skibsfarten uanset kanalafgifterne. For Storbritannien betyder kanalen, at ruten fra Bombay til britisk havn kun er 7117 miles, mens den via Kap det gode Håb er 12.374 miles. Et andet udtryk for besparelserne ved sejlads gennem kanalen har man i en udregning, foretaget af kanalkompagniet, ifølge hvilken et fuldlastet liberty-skib på ruten Boston-Karachi nok vil komme til at betale 5.400 dollars i kanalafgifter men samtidig sparer omkring 28.000 dollars, som det ville koste at sejle yderligere 14 dage for at komme syd om Afrika[2]. Udgifterne ved at sende et tankskib af gennemsnitsstørrelse syd om Kap er 25–30% højere end udgifterne ved at gå gennem Suezkanalen. Desuden er det øjensynligt, at der i de nærmeste

[1] Af de 14.666 skibe, der passerede i 1955, var 7.878 tankbåde. De fragtede 42,5 millioner tons olie fra Kuwait, 5,6 millioner tons fra Saudi-Arabien, 4,4 millioner tons fra Persien og 3,9 millioner tons fra Iraq. Heraf gik 19,7 mill. tons til Frankrig og 8,6 mill. tons til det stadig mere oliehungrende U.S.A.

[2] Hanson W. Baldwin i New York Times W.R. 29.7.56.

årtier vil blive mere brug for Mellemøstens olie end hidtil – og derved også for, at Suezkanalens rolle vil blive stadig mere betydningsfuld.

VESTMAGTERNES ARABISKE INTERESSER

Der har således ikke hersket tvivl om, at beherskelsen af eller i hvert fald fuldstændig sikkerhed for fri sejlads gennem Suezkanalen er af overordentlig stor betydning for vestmagterne og navnlig for Storbritannien. Men Suezproblemet kan ikke isoleres til kanalen alene. Det hænger også i allerhøjeste grad sammen med spørgsmålet om *Englands, Frankrigs og U.S.A.s øvrige interesser i Mellemøsten og Nordafrika.*

For Frankrigs vedkommende fremgår forbindelsen mellem Suezkonflikten og dets nordafrikanske interesser af de mange beviser, der foreligger for, at oprørsbevægelsen i Algier ikke alene har fået moralsk, men også materiel støtte – herunder våben – fra Ægypten. Desuden står det helt klart, at den ægyptiske regering har ydet hjælp til oppositionen mod de siddende regimer i Tunis og Marokko, der har sluttet aftaler med Frankrig, og som har set deres interesse i en fortsat økonomisk samvirken med den tidligere protektionsmagt og i bevarelsen af det franske befolkningsislæt med dets kapital og tekniske dygtighed. For Frankrigs stilling som stormagt er det af afgørende betydning, at det ikke lider nederlag i Algier, og at forbindelserne med Marokko og Tunis bevares, men Ægyptens politik under Nasserstyret har gjort stillingen vanskeligere for franskmændene, og det har vist sig, at jo stærkere regeringen i Cairo står, jo mere effektiv bliver hjælpen til de arabiske ekstremister i Nordafrika. Forhandlinger i foråret 1956 mellem Ægypten og Frankrig førte ikke til noget positivt resultat, og det synes at være sikkert, at den franske regering er stærkt interesseret i, at Ægypten bliver svækket eller Nasser bragt til fald. Dette motiv forklarer i høj grad Frankrigs uforsonlige holdning i Suezkonflikten.

Også *Storbritannien* har i det sidste års tid modtaget mange påmindelser om, at et stærkt Ægypten indebærer en alvorlig trusel mod dets magtstilling i Mellemøsten. I slutningen af 1955 krydsede britiske og ægyptiske interesser hinanden i Jordan, som Storbritannien bestræbte sig på at føre ind i Bagdadpagten, men med det resultat, at den vigtigste eksponent for engelsk indflydelse i det lille kongerige, general *Glubb* pasha et par måneder senere blev afskediget som chef for den »arabiske legion« og udvist af landet. Også i oliefyrstedømmerne ved den persiske bugt og kronkolonien Aden blev britiske interesser generet af ægypterne og af det med Ægypten forbundne Saudi-Arabien, ligesom den ægyptiske propaganda imod englændere og franskmænd kunne spores dybt ned på det afrikanske kontinent. For Storbritanniens hele stormagtsposition er den agitation, Ægypten driver imod det i de olieproducerende lande ved den persiske bugt i virkeligheden en fuldt så alvorlig trusel som risikoen for, at ægypterne

skal kunne lukke Suezkanalen. Det skyldes ikke så meget faren for, at olietilførslerne skal blive afbrudt allerede ved kilden, idet også produktionslandene har deres store interesse i, at olien stadig flyder og finder afsætning, og en varig afbrydelse derfor synes at være utænkelig. Langt større er risikoen for, at de pågældende stater skal gribe til at nationalisere olien, ligesom Ægypten har nationaliseret Suezkanalkompagniet. Noget sådant ville berøve Storbritannien meget store valutaindtægter og samtidig styrte dets prestige og indflydelse i Mellemøsten og måske i hele den farvede verden i grus. Også Storbritanniens stormagtsstilling trues derfor af Nassers nationalisme og hans panarabiske ambitioner.

For U.S.A.s vedkommende synes de direkte interesser i Mellemøsten at være væsentlig mindre end Storbritanniens og Frankrigs. Nok er de amerikanske investeringer i den mellemøstlige olie[1] betydelige, men de har ikke tilnærmelsesvis samme betydning for De forenede Stater som de britiske for England. Desuden har amerikanerne ikke nogen traditionel magtstilling at værne i Mellemøsten og besidder heller ikke koloniområder, hvor den ægyptiske agitation kan få alvorlige følger – bortset fra at nationaliseringen af Suezkanalkompagniet efter mange tegn at dømme har fristet Panama til at røre ved spørgsmålet om Panamakanalen. Hensynet til beherskelsen af denne vandvej må nødvendigvis virke med til at bestemme U.S.A.s holdning til Suezkonflikten, men langt mere tungtvejende har de motiver været, der længe har været de tilgrundliggende for U.S.A.s mellemøstlige politik, nemlig at hindre at russerne vinder fodfæste i området, hvadenten dette sker ved en kommunistisk magtovertagelse i en eller flere stater eller det indtræffer ved, at anti-vestlige regimer etablerer sig og orienterer sig efter Moskva. Risikoen for den sidstnævnte udvikling har meldt sig flere gange og åbenbart også med Nasserstyret efter våbenoverenskomsten i september 1955. Det må antages, at det er erkendelsen af denne fare, der har ført U.S.A. til at lægge sin ægyptiske politik om og til at nægte Nasser økonomisk bistand til Aswanprojektet. Afslaget kunne dårligt betyde andet end en undsigelse til revolutionsregeringen i Cairo og måtte dermed opfattes som et varsel om, at Nasser skulle bringes til fald. Men samtidig bevirker den samme risiko for at lukke russerne ind i Mellemøsten, at U.S.A. må føre en forsigtig politik for ikke at komme fra asken i ilden ved at se Nassers nationalistiske diktatur erstattet af et massernes kommunistiske vælde.

1. LONDONKONFERENCEN

Det var således ud fra noget forskellige interesser, men dog med den samme grundopfattelse – nemlig at Nasser skal væk, – at de tre vestlige

[1] Om oliselskaberne og olieproduktionen i Mellemøsten se Erik Reske-Nielsen a.a., s. 33–41.

stormagter i begyndelsen af august 1956 skulle udforme deres politik i Suezkonflikten. U.S.A.s henholdenhed havde straks kunnet notere den succes, at muligheden for voldsanvendelse med de heraf følgende uoverskuelige konsekvenser i Ægypten og hele Mellemøsten var trådt i baggrunden, indtil man havde forsøgt sig ad forhandlingernes vej. *Resultatet af Dulles, Lloyds og Pineaus drøftelser* blev, at der skulle sammenkaldes en konference i London af 24 nationer til den 16. august med det formål at oprette en international myndighed over Suez. De stater, der skulle indbydes, indbefattede undertegnerne af Konstantinopelkonventionen 1888 og de nationer, man anså for at være de mest interesserede i kanalen af søfarts- eller handelsmæssige årsager. Det var Storbritannien, Frankrig, Italien, Portugal, Spanien, Holland, Vesttyskland, Sovjetunionen, Tyrkiet, Grækenland, Ægypten, Danmark, Norge, Sverige, U.S.A., Australien, New Zeeland, Japan, Indonesien, Ceylon, Indien, Pakistan, Persien og Æthiopien.

Indbydelsen til konferencen blev akcepteret af 22 af de 24 indbudte lande. *Ægypten afslog* at deltage med den motivering, at nationaliseringen af Suezkanalkompagniet var et indre ægyptisk anliggende, som ikke vedkom hverken en konference af vilkårligt udpegede magter, De forenede Nationer eller den internationale domstol. I sidste øjeblik fandt Ægypten det dog rigtigt at lade sig repræsentere på konferencen ved en observatør, Nassers vigtigste politiske rådgiver, major *Ali Sabri*. Også *Grækenland svarede negativt* på invitationen, som man ikke ønskede at imødekomme på grund af britternes optræden på Cypern. Endvidere var Indien og Sovjetunionen stærkt forbeholden, men valgte at deltage. Fra indisk side kritiserede man de retningslinier, efter hvilke man havde udpeget deltagerne i Londonkonferencen, og på linie hermed krævede den russiske regering, at yderligere 22 stater skulle indbydes, deriblandt de østeuropæiske lande og det kommunistiske Kina. Desuden rejste Sovjetunionen spørgsmålet om internationalisering af andre internationale vandveje, hvis Suezkanalen skulle internationaliseres. Selv om der således rejstes *indvendinger fra Sovjetunionen og Indien* mod en væsentlig del af konferencens grundlag, var det dog øjensynligt, at begge lande var interesseret i, at der blev truffet en ordning, som sikrede den fri sejlads gennem kanalen. For Indien og andre asiatiske lande var det af meget stor betydning på grund af deres handelssamkvem med Europa, og også Sovjet havde interesse heri specielt efter udvidelsen i den sidste tid af de økonomiske forbindelser mellem Rusland og en række asiatiske magter. Desuden var Indien åbenbart ude efter at spille en mæglende rolle, hvilket heller ikke lå Sovjetunionen fjernt, om end dets fordele af en fortsættelse af konflikten var iøjnefaldende.

Da Londonkonferencen blev åbnet den 16. august, var *atmosfæren alle-*

rede kendeligt afspændt. Årsagerne hertil må dels søges i virkningerne af U.S.A.s politik, dels i udviklingen i den offentlige mening i Storbritannien. Efter den første overophedede reaktion, der var præget af en næsten enig front fra regering til opposition og af britiske aviser, der kappedes om at overgå hinanden i chauvinisme, slog arbejderpartiet definitivt om den 13. august og rettede et hidsigt angreb på Eden-regeringens krigspolitik og forlangte parlamentet sammenkaldt. Dermed var den britiske lejr splittet og regeringen måtte se i øjnene, at den kunne blive bragt i en farlig situation, og at arbejderpartiet kunne få stærke kort på hånden i en eventuel valgkamp. Labour forlangte forsikringer om, at troppebevægelserne skulle være »rene sikkerhedsforanstaltninger« og »ikke forberedelser til en væbnet intervention« som ville være »i uoverensstemmelse med forpligtelserne i henhold til FN.s pagt.« I et svar herpå hævdede Selwyn Lloyd, at troppetransporterne havde netop den karakter, arbejderpartiet efterlyste – et standpunkt, der unægtelig betegnede en skarp drejning bort fra regeringens holdning i dagene efter krisens udbrud og som lå fjernt fra den uforandret temmelig krigerske stemning i Paris.

De deltagende magter i *Londonkonferencen* havde på forhånd tilkendegivet deres hovedsynspunkter. Vestmagterne lå klar allerede med indbydelsens formulering, og det russiske var nedfældet i en erklæring, hvori Moskva med mange reservationer havde akcepteret invitationen.

Efter de første dages programtaler på London-konferencen fremsatte Foster Dulles den 20. august et detailleret forslag om, at Suezkanalens drift og udvikling skulle overdrages til et internationalt Suezkanalorgan, der af Ægypten skulle få overdraget alle de rettigheder, der ville være nødvendige for at det kunne virke efter hensigten.

Heroverfor fremsatte *den indiske repræsentant på Londonkonferencen, Krishna Menon, forslag* om, at Ægypten skulle drive Suezkanalen, men med bistand af et »rådgivende organ af brugerinteresser, skabt på grundlag af geografisk repræsentation og interesser« og kun udstyret med konsultativ kompetence. I sin forelæggelsestale forsvarede Krishna Menon Ægyptens ret til at nationalisere Suezkanalkompagniet, men understregede samtidig meget kraftigt, at kanalen skulle holdes åben for skibe af alle nationaliteter i henhold til 1888-konventionen.

Flertallet af de deltagende stater tilsluttede sig Dullesplanen, men den blev ændret, da Pakistans udenrigsminister den 21. august foruden på sit eget lands vegne også på Persiens, Tyrkiets og Abessiniens foreslog visse forandringer i planen, så den kunne blive mere akceptabel for Ægypten, specielt ved en udtrykkelig anerkendelse af, at man ville respektere Ægyptens suveræne rettigheder. U.S.A. og de øvrige vestmagter godkendte disse ændringer og tilføjelser, således at *den reviderede Dulles-plan* straks fik tilslutning af 17 af de 22 magter. Imod gik Indien, Sovjetunio-

nen, Indonesien og Ceylon, der støttede Menons forslag. Kun Spanien havde besvær med at finde ud af, hvilket ben det skulle stå på og havde forsøgt at vinde gehør for et særligt spansk forslag.

Den 23. august sluttede London-konferencen med, at de 17 lande[1] udstedte en erklæring om, at de ville tilslutte sig »5-magtsplanen«, d.v.s. U.S.A.s forslag med de af Pakistan, Persien, Tyrkiet og Æthiopien udarbejdede ændringer, og at de overdrog til et 5-mandsudvalg at føre de videre forhandlinger med den ægyptiske regering med henblik på at klarlægge formålet med 5-magtsplanen for denne. Formand for forhandlingsdelegationen blev den australske udenrigsminister *Menzies*. Den bestod iøvrigt af repræsentanter for U.S.A., Sverige, Persien og Æthiopien. Samtidig meddelte Selwyn Lloyd den ægyptiske regering forhandlingernes forløb og tilsendte Cairo såvel 5-magtsplanen som det indiske forslag.

Hovedindholdet af »*5-magtsplanen*« var, at der skulle oprettes et system til garanti for den frie brug af Suezkanalen. Man tilsigtede herved at sikre, at kanalen blev »administreret på effektiv og pålidelig måde«, at den ikke kunne udnyttes til nogen nations politiske formål, at Ægyptens suverænitet blev respekteret, at Ægypten fik en rimelig afgift, som skulle stige med kanalens øgede brug, og at kanalen ikke skulle give udbytte udover afgifterne til Ægypten. Med henblik på at nå disse mål indeholdt planen bestemmelser, hvorefter der ved traktat skulle træffes aftale mellem Ægypten og andre interesserede nationer om oprettelse af en Suezkanalstyrelse, der af Ægypten skulle have fuld frihed til at virke på ægyptisk territorium, og som skulle have til opgave at administrere kanalen. I dette organ skulle foruden Ægypten også andre magter, der havde interesse i kanalens drift, have sæde, og styrelsen skulle regelmæssigt aflægge rapport til F.N. Desuden skulle der oprettes en voldgiftsinstans og træffes aftale om sanktioner i tilfælde af krænkelse af traktaten.

MENZIESDELEGATIONENS FORHANDLINGER I CAIRO

Den 28. august meddelte Nasser Menzies, at han var rede til at modtage delegationen, og den *3.–9. september forhandlede 5-magtsudvalget i Cairo med Nasser* og hans rådgivere, hvoraf de mest fremtrædende var Ali Sabri og udenrigsminister *Mahmoud Fawzi*. Sverige, Persien og Æthiopien var repræsenteret af deres udenrigsministre *Östen Undén*, *Ardalan* og *Habtewold*, mens Foster Dulles lod sig repræsentere af den fremtrædende amerikanske diplomat, *Lloyd Henderson*, der havde været U.S.A.s ambassadør i Teheran under den britisk–persiske oliekonflikt og som regnes for at være en af U.S.A.s største sagkyndige i mellemøstlige forhold.

[1] De 17 lande blev umiddelbart efter til 18 lande, idet Spanien nu tilsluttede sig 5-magtsplanen.

Menzies-komitéen mødtes med Nasser fem gange, inden forhandlingerne brød sammen den 9. september, da ingen af parterne ville fravige deres standpunkt. Nasser holdt urokkeligt fast på, hvad han havde bekendtgjort i forvejen, nemlig at Ægypten ikke ville gå ind på nogen form for international kontrol, og at det ikke ville opgive sin fulde suverænitet over kanalen og at den ægyptiske regering var rede til at garantere fuldstændig fri sejlads for alle skibe og uden nogen form for diskriminering, forudsat at de to første punkter blev respekteret.

Parterne havde ikke – i hvert fald ifølge de aktstykker der efter forhandlingernes sammenbrud blev offentliggjort – veget så meget som et hårsbred fra de standpunkter, de havde indtaget før Cairo-forhandlingernes begyndelse, men få timer efter, at Menzies-delegationen havde forladt Ægypten, tog den ægyptiske regering et skridt, der kunne tolkes som et første tegn på, at der var kommet en smule skred i sagen. *Nasser sendte noter til F.N.s generalsekretær og til alle lande* undtagen Israel med forslag om, at der straks blev optaget drøftelser mellem alle stater, der benyttede Suezkanalen om oprettelse af et »forhandlingsorgan«, der skulle overveje spørgsmål vedrørende den frie sejlads, kanalens udvikling og kanalafgifterne, eventuelt ved en revision af 1888-konventionen. Om problemets kernepunkt – selve administrationen af kanalen – indeholdt Nassers forslag intet.

Forud for Menzies-forhandlingerne i Cairo var gået en *skærpelse af nervekrigen* på begge sider. I de sidste dage af august arresterede ægypterne fire britiske statsborgere, som de anklagede for spionage mod Ægypten og samtidig udviste Ægypten et par britiske diplomater, som man hævdede havde arbejdet sammen med de anklagede. Men også vestmagterne traf nye forholdsregler og skærpede deres militære beredskab. Mest opsigt vakte det, at franske tropper nu blev stationeret på Cypern, hvorved det blev tilkendegivet, at den militære opmarch blev fortsat.

SEPTEMBERKRISEN

Situationen blev yderligere skærpet ved Menzies-delegationens resultatløse forhandlinger og nye metoder søgtes nu anvendt. Uanset de trusler, Nasser ved nationaliseringen af *Suezkanalkompagniet* havde udstødt imod de funktionærer, der nedlagde arbejdet, *gav* selskabet fra sit hovedkvarter i Paris den 11. september *ordre til, at dets ikke-ægyptiske medarbejdere skulle ophøre med at fungere fra 15. september*. Dette træk betød, at man nu ville forsøge at finde en løsning på konflikten ved at demonstrere, at Ægypten ikke var i stand til at klare gennemsejlingens tekniske problemer og derved heller ikke til at sikre den frie sejlads. Allerede ved krisens ud-

brud havde Suezkanalkompagniet vist tilbøjelighed til at spille det trumfkort ud, det mente at besidde med lodserne, men var blevet holdt tilbage af regeringerne. Efter de fejlslagne forhandlinger i Cairo syntes der imidlertid at være frit slag, og natten mellem 14. og 15. september tog størsteparten af de ikke-ægyptiske lodser deres afsked. Ægypten lagde dem ingen hindringer i vejen, og det viste sig snart, at de ægyptiske lodser selv var i stand til at bære en øget arbejdsbyrde, og at Ægypten hurtigt fik nye lodser udefra til erstatning for de afgåede. Håbet om ad den vej at demonstrere, at nationaliseringen af Suezkanalkompagniet var et overgreb mod den frie sejlads gennem kanalen, blev ynkeligt beskæmmet.

Umiddelbart efter sammenbrudet af forhandlingerne i Cairo aflagde Mollet og Pineau besøg i London den 10. og 11. september og forhandlede med Eden og Selwyn Lloyd om den nye situation som udtryk for, at nye skridt var under overvejelse. Den 12. og 13. september debatterede det britiske underhus Suezkrisen, og herunder foreslog Eden *oprettelse af en sammenslutning af Suezkanalens brugere*, hvorom der i forvejen var opnået enighed mellem Storbritannien, Frankrig og U.S.A.

Eden meddelte i slutningen af sin redegørelse til underhuset, at den britiske regering i forståelse med sine franske og amerikanske allierede havde besluttet, at der ufortøvet skulle oprettes en organisation, der kunne sætte kanalens brugere i stand til at udøve deres rettigheder. Medlemmerne af brugerrådet skulle ansætte lodser og ville påtage sig ansvar for samordning af trafikken gennem kanalen. Man vil, erklærede Eden, forlange »at de ægyptiske myndigheder skal samarbejde. Hvis den ægyptiske regering skulle forsøge at intervenere..... vil denne regering endnu engang bryde 1888-konventionen. Hendes Majestæts regering og andre vil da være frit stillet med hensyn til at tage yderligere skridt gennem FN eller ved andre midler«.

Talen vakte *opstandelse indenfor oppositionen*, hvor Gaitskell omgående gik til angreb mod Eden og erklærede, at han havde bragt Storbritannien i en stilling, hvor »vi enten må gennemføre trusler om magtanvendelse eller se i øjnene, at vi må foretage det største diplomatiske tilbagetog i vor historie«. Han erklærede endvidere, at brugerrådet i Edens fremlægning syntes »at være farligt som et højst provokatorisk skridt.«

Også *den amerikanske regering var rystet*, selvom Dulles vedgik, at han var ophavsmand til planen om bruger-sammenslutningen. Han misbilligede imidlertid den form, Eden havde anvendt, og State Department tog i en erklæring adskillige forbehold overfor planen i den britiske regerings formulering. Disse reaktioner bevirkede, at Eden et par dage senere halede betydeligt i land. I underhuset erklærede han, at Storbritannien ville give afkald på magtanvendelse og fremlægge sagen for FN, hvis Ægypten afviste at samarbejde med brugersammenslutningen.

2. OG 3. LONDONKONFERENCE

På dette grundlag blev der indbudt til en ny konference i London den 19. september med deltagelse af de 18 nationer, der havde underskrevet flertalsbeslutningen på den første Londonkonference. På forhånd havde flere af magterne, især de skandinaviske lande, Italien, Pakistan og Persien taget forbehold og stillede sig afventende. På mødet forelagde *Dulles* i yderst forsigtige vendinger *forslaget om oprettelsen af en brugerorganisation,* der både skulle anvendes til sejladsen gennem kanalen og til eventuelt at boycotte den. Samtidig påpegede han, at et sådant organ også kunne være værdifuldt som en midlertidig ordning, »som FN måske kunne finde nyttigt at oprette, mens man arbejdede på at finde en endelig løsning.«

Men selv i Dulles spagfærdige udformning stødte man på modstand. Japan påpegede en lang række *vanskeligheder,* især med hensyn til mulighederne for at boycotte kanalen og mente iøvrigt, at en boycott nok ville blive en alvorlig sag for Ægypten, men hævdede, at den også ville have vidtrækkende konsekvenser for lande, hvis økonomi var stærkt afhængig af udenrigshandel som Storbritannien, de skandinaviske lande, Vest-Tyskland og Japan. Desuden forlangte både Persien og Pakistan at få at vide, hvad der var til hinder for, at man straks appellerede til FN.

Udgangen på forhandlingerne på 2. Londonkonference blev en *beslutning om at oprette en brugersammenslutning* som en provisorisk organisation – kaldet »*Suez Canal Users' Association*«, SCUA. Den 21. september udstedtes det afsluttende communiqué. Heri erklærede underskriverne, at sammenslutningen ville blive oprettet på et tidligt tidspunkt, efter at de delegerede havde haft lejlighed til at rådføre sig med deres respektive regeringer. I communiquéet hed det endvidere, at der var flere mulige funktioner for rådet, bl. a. at lette ethvert skridt, der kunne føre til en endelig eller en provisorisk løsning på Suezproblemet, at fremme samarbejdet angående kanalens brug og at behandle de problemer, der måtte opstå, hvis trafikken skulle mindskes eller ophøre.

Selvom brugersammenslutningen således blev en kendsgerning, stod det klart, at der bestod betydelige uoverensstemmelser mellem flere af de stater, der var enedes om den første London-beslutning, og desuden at *kløften mellem de vestlige stormagter* var blevet større. Frankrig følte sig svigtet, og den franske delegation havde i første omgang nægtet at underskrive communiquéet. I Paris gik der rygter om en regeringskrise på spørgsmålet, og i sin tilslutning til brugersammenslutningen erklærede regeringen at »Frankrig har i sinde at bevare sin handlefrihed og afslår et samarbejde om nogen forholdsregel, som måtte være i modstrid med dets virkelige interesser«. Også i London var der megen utilfredshed, og labour hoverede over Edens fiasko. Som »Daily Herald« udtrykte situationen: »Dullesplanen, der af Eden blev hilst som et frygtindgydende sværd over Nas-

sers hoved, har vist sig at være en sløv køkkenkniv – ufarlig, men heller ikke særlig nyttig«. Derimod udtrykte Dulles sin store tilfredshed med udfaldet.

Straks efter at 2. Londonkonference var afsluttet den 23. september, udstedte Selwyn Lloyd indbydelse til *endnu en 18-nationers konference,* der skulle åbnes i London den 1. oktober med henblik på at etablere SCUA. Konferencen, der blev holdt på ambassadørplanet, resulterede i, at 15 af de 18 nationer tilsluttede sig organisationen. De tre, der tøvede, fordi deres regeringer endnu ikke havde taget endeligt standpunkt, var Ætiopien, Japan og Pakistan. De 15 lande[1]), som deltog i oprettelsen, repræsenterede tilsammen 90% af skibsfarten gennem Suez-kanalen. De besluttede, at der skulle dannes 1) en organisationskomité, som skulle udarbejde planer for oprettelsen af et eksekutivorgan, som bl.a. skulle udpege en administrator, 2) en operationskomité, der skulle behandle praktiske spørgsmål vedrørende kanalen, bl.a. opkrævning af afgifterne og 3) en finanskomité, som skulle tage sig af organisationens interne finansspørgsmål. Til medlemmer af eksekutivorganet valgtes Storbritannien, U.S.A., Frankrig, Italien, Norge og Persien, mens en plads blev holdt åben i forventning om, at de tre resterende magter skulle tiltræde SCUA og en af dem lade sig repræsentere i organet.

I Ægypten havde Nasser umiddelbart fordømt brugersammenslutningen som »en krigserklæring«, men lidt senere syntes han at have skiftet standpunkt og antaget Dullesplanen som et brugeligt udgangspunkt for forhandlinger – antagelig ud fra den opfattelse, at han derved kunne få spørgsmålet om herredømmet løst på en sådan måde, at Cairo kunne hævde at have nået sit mål. Det ville betyde frie hænder og øget prestige. Dermed ville vejen være banet for Nassers næste skridt på vejen mod skabelsen af det arabiske imperium.

ARABERNE, ISRAEL OG SUEZ-KONFLIKTEN

Nationaliseringen af Suezkanalkompagniet havde straks givet genlyd over hele den arabiske verden og bidraget til at afstive Nassers noget vaklende position som den arabiske nationalismes samlingsmærke. Politikere fra alle arabiske lande gav deres bifald til kende, og da Storbritanniens og Frankrigs holdning i de første dage af august blev mere truende, udtrykte både araberstaternes ledere og talrige folkemøder i de mellemøstlige lande, at *araberne stillede sig solidarisk med Nasser* og ville komme Ægypten til undsætning, hvis englænderne og franskmændene greb ind med militære midler.

[1]U.S.A., Storbritannien, Frankrig, Norge, Sverige, Danmark, den tyske forbundsrepublik, Holland, Spanien, Portugal, Italien, Tyrkiet, Persien, Australien og New Zeeland.

En formel beslutning herom blev truffet enstemmigt af alle ni medlemsstaters repræsentanter på et møde i den arabiske ligas råd den 13. august i Cairo. Samtidig tilbageviste man »den kollektive kolonialisme«, som man fandt Londonkonferencen et udtryk for, og samtidig tilkendegav både Jordan og Libyen, at man agtede at modsætte sig, at britterne fra de derværende baser gik til aktion i kanalzonen. Proteststrejker rundt omkring i araberstaterne understregede den folkelige sympati med Ægypten og varslede tillige om, hvor ubehagelige følger en lammelse af olieproduktionen ville kunne få for Vesteuropa.

På den anden side var det også åbenbart, at aktioner mod olien ville kunne få alvorlige følger for araberne, der derved ville blive berøvet deres væsentligste indtægtskilde, og samtidig gjorde der sig øjensynligt bekymringer gældende hos nogle af araberstaternes ledere over den hyldest, der blev Nasser til del som alle araberes fører. Gennem årtier havde der været kæmpet om førerskabet i den arabiske verden mellem Ægypten, Saudi-Arabien og det hasmitiske dynasti, der beklæder både Jordans og Iraqs troner. Enigheden mellem araberstaterne måtte derfor formodes at være betydelig mindre, end man kunne dømme efter de mange erklæringers ordlyd. Et *udtryk for splittelse* syntes at fremtræde med en dunkel episode under 1. Londonkonference, hvor *Iraq* hævdede, at Ægypten havde anmodet det om at mægle, hvilket blev energisk dementeret af den ægyptiske regering. Man kunne heri se et nyt tegn på magtkampen inden for den arabiske verden mellem Nasser og Iraqs ministerpræsident, *Nuri es-Said,* der tilsyneladende med stort held havde ført sit land ind i et samarbejde med vestmagterne i Bagdad-pagten og som gjorde regning på disses støtte. Det var desuden påfaldende, at *Saudi-Arabien* holdt sig forbløffende tavs, og meget tydede på, at kong Saud erkendte, at hans egen position på langt sigt kunne blive truet, hvad enten Nasser triumferede eller han blev afløst af socialrevolutionære kræfter. Opsigtsvækkende var det også, at kong *Saud* i midten af september mødtes med sin ellers uforsonlige fjende kong *Faisal* af Iraq. Mange så deri optakten til en ny antiægyptisk konstellation blandt araberstaterne. For *Syriens* vedkommende havde regeringen nok reageret på nationaliseringen af Suezkanalkompagniet med stort bifald til Nasser og med at intensivere udarbejdelsen af de planer om en arabisk union, man længe havde arbejdet på, og hvis udgangspunkt skulle være et ægyptisk-syrisk forbund, der strakte sig betydeligt videre end den i oktober 1955 undertegnede militæralliance mellem de to lande. Men Syrien blev dæmpet en del ned både af indre vanskeligheder og af de troppekoncentrationer, Tyrkiet foretog ved sin sydgrænse og som forløb parallelt med den britisk-franske opmarch på Cypern. I det lille *Libanon* herskede en lignende sympati for Nasser som andre steder i araberstaterne, men i den kristne halvdel af befolkningen betragtede man dog

med ængstelse mulighederne for en udvikling, der kunne betyde samling af en stor muhammedansk blok, hvori de kristne libanesere ville være et forsvindende lille mindretal. Heller ikke i *Jordan* trådte nogen ren linie frem. Landet blev som hidtil slidt mellem en pro-ægyptisk retning med de fleste tilhængere blandt de tidligere Palæstinaarabere og de grupper, der ønskede orientering efter Iraq og fastholden ved alliancen med Storbritannien.

Åbenbart i den hensigt at modvirke de splittende kræfter i den arabiske verden fløj Nasser den 22. september til den saudi-arabiske hovedstad Riyadh, hvor han forhandlede med kong Saud og Syriens præsident *Shukri al-Kuwatli*. Nasser hentede med sig fra *Riyadh-mødet* erklæringer om fuld saudi-arabisk og syrisk tilslutning til Nassers Suez-politik, uden at det dog af communiquéet fremgik, at man var nået længere end til den verbale støtte, der i forvejen var blevet udtrykt på den arabiske ligas møder i august og september.

Det spørgsmål rejste sig imidlertid, om der i drøftelserne var indgået problemer vedrørende Israel. Det havde tidligere vist sig, at arabisk enhed manifesterer sig stærkest, når man har en fælles fjende at samles imod, og Ægypten havde både i 1955 og 1956 benyttet Palæstinaspørgsmålet som middel til at ophidse den arabiske nationalisme til modstand mod splittelsen i form af Bagdad-pagten. Den risiko syntes nærliggende, at Ægypten atter kunne få hadet til Israel til at flamme op og dermed puste til den ild, som bedre end noget andet kan få den arabiske verden til at smelte sammen til et imperium.

Til trods for faren og de chancer, situationen indebar, for at etablere en fast forbindelse med i hvert fald Storbritannien og Frankrig, *forholdt Israel sig i første fase af Suez-konflikten nærmest passiv*. Kun højrenationalisternes fører, den tidligere leder af »Irgun Zwai Leumi«-terrororganisationen, *Menachem Beigin* tog til orde for, at man skulle lade englænderne og franskmændene benytte Israel som base og udnytte chancen til sammen med vestmagterne at få gjort op med araberne. Men Ægyptens i øjeblikket næsten israelvenlige holdning gjorde det vanskeligt at foretage aggressive handlinger, og desuden håbede Israel på, at en løsning af Suezkonflikten også skulle føre frem til en ophævelse af den 8 år lange blokade af Israel, som Ægypten havde gennemført uanset Konstantinopelkonventionens bestemmelser. Men efterhånden som tiden gik kom nye momenter til, som øgede spændingen. Af særlig betydning var *de jordanske valg*, der skulle afholdes i slutningen af oktober og som meget let kunne resultere i, at de ægyptisk orienterede krese i landet kom til magten. En sådan udvikling ville betyde, at der langs Israels grænser ville blive etableret en arabisk enighed, som meget vel kunne vise sig at være en dødelig trusel mod Israels eksistens. Dermed nærmede sig en situation, hvor Pa-

læstinaproblemets og Suezkonfliktens tråde kunne risikere at løbe sammen, og åbenbart i bestræbelser for at gøre Jordan klart, hvor høj prisen for angreb mod Israel kunne blive, kom det forud for valget til israelske »gengældelsesaktioner«. Samtidig gjorde Iraq – åbenbart med britisk støtte – et kluntet forsøg på at intervenere i Jordan forud for valgene, men måtte vige tilbage under indtryk af de andre araberstaters skarpe reaktion. Den 21. oktober fandt de jordanske valg sted. Det ægyptiske parti gik sejrrigt ud af dem, og umiddelbart efter sluttede Jordan sig til det syrisk-ægyptiske pagtsystem. Israel var kommet i en overordentlig farlig situation, som stillede landet overfor et afgørende valg mellem krig og fred.

SUEZ-KONFLIKTEN OG SIKKERHEDSRÅDET

Forud for komplikationerne i forbindelse med den øgede spænding i det mellemøstlige område som helhed havde Storbritannien og Frankrig straks ved afslutningen på den efter deres opfattelse mindre vellykkede 2. Londonkonference tilsendt sikkerhedsrådets præsident et brev med *anmodning om, at rådet skulle sammenkaldes* for at behandle »den situation, der er fremkaldt ved den ægyptiske regerings ensidige aktion for at bringe til ophør det system for international drift af Suezkanalen, som blev bekræftet og fuldført ved Suezkonventionen af 1888«. Dette skridt blev taget, efter at Storbritannien og Frankrig den 12. september i en skrivelse havde gjort sikkerhedsrådet bekendt med den foreliggende situation, og efter at Ægypten den 17. september havde foretaget en lignende henvendelse.

Den fransk-britiske appel til sikkerhedsrådet blev den følgende dag besvaret med en ægyptisk anmodning til rådet om at »behandle visse magter, specielt Frankrigs og Storbritanniens aktioner mod Ægypten, som udgør en fare for international fred og sikkerhed og betegner alvorlige krænkelser af FNs pagt.«

Sikkerhedsrådet trådte sammen den 26. september og besluttede at behandle både den fransk-britiske og den ægyptiske klage, men de egentlige forhandlinger i rådet begyndte først den 5. oktober.

De indledtes med, at Selwyn Lloyd og Christian Pineau forelagde et *fransk-britisk resolutionsforslag* om, at Ægypten skulle akceptere 1. Londonkonferences beslutninger, som Cairo tidligere havde afvist under Menzies-delegationens forhandlinger, og den ægyptiske udenrigsminister Fawzi afviste det omgående med støtte fra Sjepilov. Det lykkedes dog Dulles at få Pineau og Selwyn Lloyd til at gå med til uofficielle forhandlinger med Fawzi, mod at U.S.A. støttede det fransk-britiske resolutionsforslag.

Følgelig blev der for første gang siden Suezkrisens opståen indledet direkte drøftelser mellem Storbritannien, Frankrig og Ægypten. De foregik i FNs bygning og overværedes af Hammarskjöld. Under disse private samtaler fandt der en tilnærmelse sted mellem standpunkterne, og navnlig var det af interesse, at englænderne lod sive ud, at de var villige til at gå ind på en del af Krishna Menons plan fra 1. Londonkonference, nemlig at Ægypten skulle have kontrol med kanalen i samarbejde med et opsynsråd, der repræsenterede andre nationer. Dog insisterede Selwyn Lloyd på, at opsynsrådet skulle have myndighed til at iværksætte automatiske sanktioner mod Ægypten, hvis det greb ind mod den fri sejlads gennem kanalen.

De uofficielle forhandlinger mellem Fawzi, Pineau, Selwyn Lloyd og Hammarskjöld trak imidlertid ud til den 12. oktober, da sikkerhedsrådet genoptog møderne og Hammarskjöld forelagde en erklæring om *seks principper,* hvorefter konflikten skulle løses. De seks punkter gik ud på: 1) Der skal være fri og uhindret fart gennem kanalen uden nogen form for diskriminering, 2) Ægyptens suverænitet skal respekteres, 3) driften af kanalen skal være uafhængig af et hvilket som helst lands politik, 4) fastsættelsen af afgifter skal afgøres ved overenskomst mellem Ægypten og brugerne, 5) en rimelig del af indtægterne skal anvendes til udvikling af kanalen og 6) stridsspørgsmål mellem Suezkanalkompagniet og den ægyptiske regering skal afgøres ved voldgift.

Hammarskjölds seks punkter blev mødt med indvendinger fra Storbritannien og Frankrig, der stadig krævede oprettelse af et internationalt organ, hvilket blev afvist både af Fawzi og Sjepilov. Dermed *kuldsejlede mæglingsbestræbelserne,* og dette blev helt klart, da Storbritannien og Frankrig forelagde et resolutionsforslag, hvori de seks principper nok var nedfældet, men som også rummede Londonbeslutningen om et internationalt kontrolorgan. Da forslaget kom til afstemning i sikkerhedsrådet om aftenen den 13. oktober, stemte et flertal af medlemmerne for det, men Sovjetunionen og Jugoslavien gik imod. Dermed var det faldet på *veto-reglen* og Suezspørgsmålet midlertidigt strandet i FN.

Debatten i sikkerhedsrådet blev fulgt af nye bestræbelser for at puste liv i brugerorganisationen og af diplomatisk aktivitet udenfor FN. Indien fortsatte sine forsøg på at mægle, og Storbritannien og Frankrig drøftede stillingen på *møder i Paris og London* mellem Eden, Selwyn Lloyd, Mollet og Pineau, samtidig med, at den mellemøstlige situation som helhed blev skærpet og kompliceret ved nye israelsk-jordanske sammenstød og intrigerne omkring valget i Jordan.

I denne situation, der også blev påvirket af de samtidige begivenheder i Polen og Ungarn, *valgte Israel den 29. oktober at gå til angreb mod Ægypten.* Om dette skridt blev foretaget i forståelse med Storbritannien og Frank-

rig, må stå hen i det uvisse, men de to vestmagter greb i hvert fald omgående ind og stillede den 30. oktober de kæmpende parter et ultimatum, hvori de forlangte, at kampene omgående skulle ophøre. Skete det ikke, ville Storbritannien og Frankrig skride til væbnet aktion med henblik på midlertidigt at besætte kanalzonen. Dermed var Palæstina- og Suezkonflikten blevet kombineret til een, og en helt ny situation med uoverskuelige følger var opstået.

Det fransk-britiske ultimatum blev stillet, uden at U.S.A. blev rådspurgt og betegnede det endelige brud på forståelsespolitikken med Washington i Suezspørgsmålet. I sikkerhedsrådet forelagde U.S.A. et resolutionsforslag, som påbød Ægypten og Israel øjeblikkelig våbenhvile, opfordrede Israel til at trække sine tropper tilbage og henstillede til alle udenforstående magter at afholde sig fra magtanvendelse. Imod dette forslag nedlagde Frankrig og Storbritannien veto og kundgjorde, at de ville *landsætte tropper i kanalområdet,* hvis parterne ikke imødekom det fransk-britiske ultimatum. Også et sovjetrussisk resolutionsforslag om indstilling af kampene blev mødt med veto fra Storbritannien og Frankrig. På et nyt møde i sikkerhedsrådet den 31. oktober stemplede Sovjetunionen den fransk-britiske aktion i kanalområdet, der var blevet iværksat samme dag, som væbnet aggression. Samtidig blev der truffet beslutning om at lade FNs generalforsamling træde sammen til et ekstraordinært møde den 1. november.

KILDER:

New York Times 15. juli–28. oktober 1956.
Neue Züricher Zeitung 15. juli–30. oktober 1956.
Keesing's Contemporary Archives.
Economist 21. juli–27. oktober 1956.
New Statesman and Nation 21. juli–27. oktober 1956.

1.11.1956.