



Masteroppgave

NTNU
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Det humanistiske fakultet
Institutt for historiske studier

Eirik Amundsen

Richard Nixon og Black September

Er trusselen om maktbruk det mest effektive for å unngå det?

Masteroppgave i Historie

Trondheim, juni 2018

Eirik Amundsen

Richard Nixon og Black September

Er trusselen om maktbruk det mest effektive for å unngå det?

Masteroppgave i Historie
Trondheim, juni 2018

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Det humanistiske fakultet
Institutt for historiske studier

Forord

Det har vært utrolig morsomt og spennende å skrive denne masteroppgaven. Ikke bare fordi Nixon og Kissinger er blant de mest fascinerende figurene i amerikansk historie, men også fordi Midtøsten aldri slutter å overraske med sin særegne kompleksitet. Det har også vært deilig å avslutte studiene med det overlegent morsomste jeg har gjort på universitetet.

Først og fremst vil jeg takke den syvende far i huset, Tore T. Petersen. Israelerne sier at selvmordsbomben bare er en fattigmanns kryssermissil. Du har gjort alt som står i din makt for å transformere denne oppgaven fra en selvmordsbombe til et kryssermissil, og for det er jeg evig takknemlig. Men, som Richard Nixon brukte å si til Henry Kissinger: du kan følge hesten ned til vannet, men du kan ikke tvinge den til å drikke.

Jeg vil også takke morsan, som har bidratt med finansiell støtte og høflige spørsmål om progresjon istedenfor tema. Mine venner skal også ha en takk, fordi de alltid dukket opp på kort varsel når gammeldansken har sett sur ut og hatt behov for rask ekspedering. Mine medbanditter i situasjonsrommet skal også ha en stor takk, i mine øyne er dere historikere av internasjonalt kaliber, og enda bedre mennesker.

L'chaim.

Eirik Amundsen

Trondheim 2018

Persongalleri og forkortelser

USA

Richard Nixon – President i USA

Henry Kissinger – Nasjonal sikkerhetsrådgiver

William Rogers – Amerikansk utenriksminister

Melvin Laird – Amerikansk forsvarsminister

Richard Helms – CIA-sjef

Joe Sisco – Assisterende utenriksminister for Midtøsten

Dean Brown – Amerikansk ambassadør i Amman

Harry Odell – Amerikansk charge d'affairs ved ambassaden i Amman (til Dean Brown ankommer den 8. september 1970)

Walworth Barbour – Amerikansk ambassadør i Tel Aviv

Joseph Owen Zurhellen – Nestkommanderende ved ambassaden i Tel Aviv

Jacob Beam – Amerikansk ambassadør i Moskva

William Buffum/Dwight Porter – Amerikansk ambassadør i Beirut (Buffum fra 2. oktober)

John Calhoun – Amerikansk ambassadør i Tunis

Sovjetunionen

Leonid Brezhnev – Generalsekretær i kommunistpartiet

Alexei Kosygin – Statsminister

Anatoly Dobrynin – Sovjetisk ambassadør i Washington DC

Yuli Vorontsov – Sovjetisk charge d'affairs ved ambassaden i DC, ved Dobrynins fravær sommeren 1970

Israel

Golda Meir – Statsminister

Yitzhak Rabin – Israelsk ambassadør til USA

Jordan

Hussein – Konge av Jordan

Zaid Rifai – Stabssjef og nær rådgiver av kongen

PLO/fedayeen

Yasir Arafat – Leder av Fatah

George Habash – Leder av PFLP

Nayef Hawatmeh – Leder av DFLP

WSAG – Washington Special Actions Group

PLO – Paraplyorganisasjon for den palestinske motstandsbevegelsen

PFLP – Palestinsk terrororganisasjon, medlem i PLO

DFLP – Palestinsk terrororganisasjon, medlem i PLO

Fatah – Palestinsk frigjøringsorganisasjon, politisk bevegelse, største medlem av PLO

IDF – Israel Defense Forces, det israelske militæret

Resolusjon 242 – FN-resolusjon 242, som ble fattet etter Seksdagerskrigen og gikk ut på at de arabiske landene i krigen skulle gi Israel anerkjennelse som stat, mot at araberne fikk tilbake landområder de hadde mistet under krigen. Land for anerkjennelse.

FORORD	III
PERSONGALLERI OG FORKORTELSER	V
1.0 INNLEDNING	1
1.1 PROBLEMSTILLING	3
1.2 KILDER OG METODE.....	3
1.3 HISTORIOGRAFI	5
1.4 FORSKNINGSMÅL OG RELEVANS	10
1.5 FUNN	11
1.6 AVGRENSNING OG OPPGAVENS STRUKTUR	12
2.0 BAKGRUNNSHISTORIE	15
2.1 SEKSDAGERSKRIGEN	15
2.2 PLO OG JORDAN	17
2.3 USA OG MIDTØSTEN	20
3.0 KRISENS INNLEDENDE FASE	23
3.1 GISSELSITUASJONER OG TREFNINGER	27
3.2 FORSØK PÅ FRED OG KONGEN TAR INITIATIVET	30
3.3 NYTT ATTENTAT OG FORESPØRSEL TIL ISRAEL.....	33
3.4 NYE DIPLOMATISKE TILTAK.....	35
3.5 KAPRINGSKRISE OG AMERIKANSK RESPONS.....	36
4.0 BLACK SEPTEMBER	45
4.1 KAMPENE STARTER	47
4.2 SYRIA INTERVENERER.....	51
4.3 KRISEN LØSER SEG.....	60
5.0 KONSEKVENSENE AV AMERIKANSK POLITIKK	65
5.1 VÅPENHVILE OG SITUASJONSRAPPORT.....	67
5.2 OKTOBER OG FREDSAVTALE	74
5.3 FREDSAVTALE OG ANBEFALINGER OM PALESTINERNE.....	80
6.0 KONKLUSJON	87
7.0 LITTERATURLISTE.....	91
7.1 PRIMÆRKILDER	91
7.2 SEKUNDÆRLITTERATUR	91

1.0 Innledning

Whatever the academic answer, the statesman cannot adopt abdication as a principle of policy. He may learn to moderate his confidence in his assessments and to allow for the unforeseeable; but relying on the eventual collapse of a threatening adversary is a policy that offers no solace to the millions of immediate victims, and turns policymaking into a reckless gamble of intuition.¹

Sitatet over er hentet fra Henry Kissingers bok *Diplomacy*, og er en svært presis beskrivelse av hvordan Kissinger ville at USA skulle utføre sin utenrikspolitikk. Sitatet handler om Vietnamkrigen, men kan med enkelhet overføres til håndteringen av krisen i Jordan 1970. Denne måten å tilnærme seg utenrikspolitiske problemstillinger og kriser demonstreres ganske tydelig i denne oppgaven. Filosofien baserer seg på at fravær av handling også er et bevisst valg, som kan få enorme konsekvenser for de involverte. Henry Kissinger mente derfor at en aktiv utenrikspolitikk var mer effektiv enn en reaktiv utenrikspolitikk, fordi dette ville tvinge amerikanske motstandere til å reagere på de tiltakene amerikanerne gjennomførte. Et viktig aspekt ved en slik tilnærming, er at beslutningstageren får mulighet til å legge premisset for hvordan krisen skal utvikle seg. En slik filosofi får helt konkrete uttrykk i denne oppgaven, ettersom den amerikanske responsen på krisen ble utført i tråd med denne tankegangen.

Denne oppgaven handler om Richard Nixon og hans administrasjons politikk i håndteringen Black September. Begrepet Black September stammer fra oppgjøret mellom palestinsk gerilja, heretter kalt *fedayeen*, og Kong Hussein i Jordan. Sommeren 1970 var preget av stor uro og sporadiske trefninger mellom fedayeen og jordanske sikkerhetsstyrker. Dette skjedde i tillegg til, og som en konsekvens av, palestinske terroraksjoner. Blant annet en gisselsituasjon på et av Ammans finere hoteller, i juni 1970. PFLP, *Popular Front for the Liberation of Palestine*, kapret flere fly og tok et stort antall gisler i september 1970. Dette ble den utløsende årsaken til kampene mellom geriljaen og jordanske sikkerhetsstyrker, i et oppgjør som hadde vært nært forestående en god stund. Den 20. september Syria i gang en intervensjon, som baserte seg på bruk av stridsvogner. Intervensjonen varte til 24. september, da syrerne trakk seg ut.

Formålet med denne oppgaven har vært å undersøke hvordan politikken ble formet, slik at krisens utfall kunne styres i en retning som var i amerikanske interesser. Årsakene til at Syria

¹ H. Kissinger, *Diplomacy*, (New York 1994): 701

stoppet intervensjonen og trakk seg ut, har derfor vært viktig å redegjøre for i denne oppgaven, fordi det var en indikasjon på om den amerikanske politikken fikk ønsket effekt. Oppgaven beskriver også hvordan amerikansk politikk gikk fra den balanserte tilnærmingen som ble foretrukket av State Department, til en mer aktiv rolle for å beskytte Kong Hussein. Denne endringen signaliserer ikke bare hvor alvorlig situasjonen ble for Kong Hussein, men ble også et uttrykk for en endring i amerikansk politikk i Midtøsten. Etter Black September forsvant den balanserte tilnærmingen, og støtten til Israel og Jordan ble tydeligere og mer bestemt. Begrepet Midtøsten brukes i denne oppgaven ofte som en samlebetegnelse på Jordan, Israel, Syria og Egypt, men det understrekes at begrepets geografiske utstrekning er større enn dette. Persiabukta tilhører eksempelvis også Midtøsten, men av praktiske årsaker brukes begrepet i denne oppgaven om landene nevnt over.

Kamphandlingene i Jordan varte bare i en uke, men forandret USA sitt forhold til Israel og Jordan. Israel demonstrerte sin strategiske verdi for USA, ved en positiv respons til å intervenere i den pågående krisen i Jordan. Det bilaterale forholdet mellom USA og Jordan ble på sin side mye sterkere, fordi amerikanerne hadde vist sin resolute støtte til Kong Hussein i en svært krevende periode. Det startet som en intern konflikt mellom to folkegrupper, men endte raskt opp med å involvere mange omkringliggende stater, samt USA og Sovjetunionen.

Black September har ikke vært gjenstand for enorm forskning, og kommer ofte som et vedheng til de større konfliktene på verdensbasis i samme periode. Vietnam har fått det meste av fokuset, samtidig som den generelle forskningen på Midtøsten handler om Israel og fredsforhandlingene med nabostatene, noe som har medført at Black September har blitt mindre omtalt. Ved bruk av primærkilder fra National Archives i College Park, Maryland, blir det i denne oppgaven fremsatt en grundig vurdering av hvordan situasjonen så ut på bakken for de amerikanske diplomatene i Jordan, og hvilke ulike faktorer som drev frem konfrontasjonen mellom *fedayeen* og Kong Hussein. Denne oppgaven går grundig gjennom de strategiske vurderingene som lå til grunn for Richard Nixon og amerikanernes håndtering av krisen, samt hvordan Black September ble et uttrykk for endring i amerikansk utenrikspolitikk. Konsekvensene for de involverte partene blir også belyst. Av hensyn til oppgavens omfang, vil derimot det primære fokuset være sentrert rundt den amerikanske håndteringen av krisen, og de umiddelbare konsekvensene for Kong Hussein.

1.1 Problemstilling

På bakgrunn av hendelsene på sommeren og september 1970, blir det mest interessante spørsmålet å få rede på hvordan amerikansk utenrikspolitikk preget utfallet av Black September, i tillegg til hvordan det forandret USA sin tilnærming til Midtøsten.

Problemstillingen for denne masteroppgaven blir dermed: På hvilken måte var USA i stand til å styre utfallet av Black September ved hjelp av militære og politiske virkemidler, og hvordan påvirket krisen det politiske forholdet til aktørene i Midtøsten?

1.2 Kilder og metode

Primærkildene i denne oppgaven ble hentet fra National Archives i College Park, Maryland. Årsaken til valg av primærkilder var at hovedfokuset i oppgaven ligger på amerikansk politikk i Midtøsten på dette tidspunktet, dermed ble det naturlig å se på kildene fra State Department knyttet til Jordan i 1970. Arkivet inneholder en lang rekke ulike dokumenter fra State Department. Det mest relevante for denne oppgaven ble diplomatiske telegrammer mellom ambassadene i Midtøsten og State Department, i tillegg til eventuelle instruksjoner som ble sendt fra State Department til ambassadene. Diplomatiske korrespondanse mellom de ulike ambassadene er også en del av kildematerialet, i tillegg til enkelte memorandum som ble utarbeidet av etterretningsavdelingen i State Department. Disse telegrammene og memoene inngår i Jordan POL-23 serien, som er «*political affairs*» og alle telegrammer som er relevante for ambassaden i Amman havner her. Underkategorien «9» dreier seg om «*insurgency*», altså opprør, som er en presis beskrivelse av hendelsene i Jordan 1970.

Telegrammene fra Amman er de mest informative hva angår interne forhold i Jordan, ettersom de lokale diplomatene hadde god oversikt og kilder til informasjon. Diskusjoner med tjenestemenn i det jordanske statsapparatet, eller kongen selv, suppleres ofte med ambassadørens egne vurderinger av uttalelsene og situasjonen i Jordan. Telegrammene fra ambassaden i Tel Aviv fungerer som gode supplementer, ettersom ambassaden hadde gode kontakter i det israelske utenriksdepartementet, som ofte ga sine vurderinger og analyser. Det israelske perspektivet er ofte viktig, ettersom de har svært god oversikt over det som foregår rent militært. De politiske analysene er riktignok svært pessimistiske, men situasjonsbeskrivelsene er solide. Dette underbygges av at israelsk etterretning ble lagt til grunn da avgjørelsen om intervensjon skulle tas, i tillegg til at ambassaden i Amman i enkelte tilfeller

etterspør etterretning fra Tel Aviv.² Kildematerialet er også fascinerende lesning, og inneholder mange interessante detaljer, som for eksempel ubekreftede rykter om at Yassir Arafat ville bytte side i konflikten frem til Syria intervenerte.³ Dette blir vanskelig å fastslå, dermed gis det ikke større betydning i oppgaven.

Den største delen av arbeidet med kildene har vært å sortere hva som er relevant, ettersom mye av kildematerialet er detaljerte situasjonsrapporter angående livet i den jordanske hovedstaden og annen informasjon knyttet til den daglige driften ved ambassaden. Arbeidet med kildene har vært utfordrende fordi informasjonsmengden er svært stor, slik at jobben med å filtrere det som skulle være med i oppgaven har vært stor. Samtidig har det vært viktig å være kritisk til det som står i kildene, og spesielt de politiske analysene fra Tel Aviv burde leses med visshet om den eksistensielle engstelsen som ofte preger israelske beslutningstagere. Et godt eksempel kom i starten av oktober 1970, da israelerne uttrykte bekymring for at Hussein var i ferd med å miste overtaket etter kampene.⁴ Dette var helt motsatt av vurderingen fra militærguvernøren i Amman⁵, og Dean Brown sin egeg vurdering noen dager senere.⁶

Det viktigste redskapet man har for å vurdere sannhetsgehalten i primærkildene kan ofte være sekundærkilder. Disse kildene gir et godt rammeverk å plassere primærkildene i, slik at disse kan ha en utdypende funksjon. Noen ganger har også primærkildene vist noe annet enn sekundærlitteraturen, eller gitt grunnlag for andre årsaksforklaringer og analyser av det som skjedde. Denne oppgaven har også brukt biografier og memoarer, som kan være svært nyttige kilder for å gjøre rede for de ulike aktørenes resonnement rundt hendelsene. Memoarer er subjektive fremstillinger av hvordan en aktør har opplevd en situasjon, og kan dermed ikke brukes som en absolutt sannhet. Biografier har av natur fokus på person, dermed kan det overordnede fokuset forsvinne, men ikke alltid. Dette har vært viktige ting å ha fokus på da sekundærlitteraturen ble anvendt. Bevissthet rundt både primærkildene og sekundærkildenes begrensninger har ført til at de har blitt brukt nøkternt og kritisk, slik at de ble naturlig utfyllende for hverandre.

² POL-23-9, 21/9/1970, fra Dean Brown i Amman til State Department

³ POL-23-9, 21/9/1970, fra Dean Brown i Amman til State Department

⁴ POL-23-9, 6/10/1970, fra Zurhellen i Tel Aviv til State Department. Referat fra samtale med Hadass i det israelske utenriksdepartementet

⁵ POL-23-9, 1/10/1970, fra Dean Brown i Amman til State Department. Referat fra samtale med militærguvernør al-Majali

⁶ POL-23-9, 5/10/1970, fra Dean Brown i Amman til State Department

1.3 Historiografi

Forskningen på Black September finnes, men den er aldeles ikke omfattende. Som nevnt tidligere blir septembermåneden i 1970 ofte nevnt i forbifarten, som en aldri så liten konflikt mellom Seksdagerskrigen i 1967 og Yom Kippur-krigen i 1973. Samtidig er tidsperioden relativt kort, med tanke på at det dreier seg om en tremånedersperiode fra juni til oktober 1970. De aller fleste bøkene om Midtøsten er derfor innom Black September, men det er langt i fra alle forskere som bruker mer enn to-tre sider for å beskrive det skjedde, uten noen videre dybdeanalyse i verken årsaker eller konsekvenser. Men det skal også være sagt, alle bøker kan ikke handle om alt, og det tematiske fokuset i øvrig litteratur om Midtøsten har også sin egen veloverveide begrunnelse.

Det finnes selvsagt unntak. Midtøstens historie har vært gjenstand for omfattende forskning av en rekke historikere, og spesielt Jordan har vært hovedfokus for den libanesiske historikeren Kamal Salibi, som har skrevet *The Modern History of Jordan*. Denne boken har vært svært viktig ved at den tok for seg den generelle jordanske historien, noe som naturligvis har vært et viktig bidrag til å forklare årsakene til Black September. Blant annet peker Salibi på den økonomiske kostnaden Seksdagerskrigen fikk for Jordan. Egypt mistet Sinai-halvøya, som hovedsakelig hadde strategisk verdi, noe som også gjaldt for Golan-høyden som Syria mistet. Vestbredden var den mest utviklede delen av Jordan, samtidig som Jerusalem hadde monumental symbolsk verdi.⁷ Salibi sine beskrivelser av hvordan misnøyen vokste frem blant både palestinere og jordanske arabere har vært viktig i denne oppgaven, ettersom det har gitt et etterlengtet perspektiv som er svakt belyst i andre bøker om temaet. Salibi sin bok skiller seg fra resten av litteraturen ved at den tar et unikt jordansk perspektiv, og primært omhandler jordanske forhold.

En annen bok som har vært viktig for denne oppgaven er boken til Clea Lutz Hupp, fordi den helt spesifikt omhandler forholdet mellom USA og Jordan. Dette temaet har vært helt sentralt, noe som har gjort Lutz Hupp sin bok viktig for både forskningsfeltet og denne oppgaven. I tillegg til å beskrive hvordan forholdet mellom USA og Jordan har utviklet seg etter 1945, gir boken en svært detaljert beskrivelse av Black September. Innsikten i den interne prosessen rundt Kong Hussein da situasjonen var på sitt mest dramatiske har vært uvurderlig. Dette kommer i tillegg til at boken underbygger annen litteratur, for eksempel Kissinger sine

⁷ K. Salibi, *The Modern History of Jordan*, (London 1993): 222

memoarer, som drar frem den viktige rollen Israel spilte.⁸ Informasjonen i boken ligger også tett opp på primærkildene som er brukt i denne oppgaven, men den har fungert mest som et viktig supplement fordi den er svært tett på den politiske prosessen i palasset.

Samtidig har Lutz Hupp gjort en rekke analyser av amerikansk politikk i Midtøsten spesielt, og Jordan spesielt. Blant annet hvordan den amerikanske forpliktelsen til Jordan endret seg under Richard Nixon⁹, samtidig som de ulike politiske retningene blir kraftig kritisert. Lutz Hupp mener at den usystematiske amerikanske tilnærmingen til Midtøsten er en del av årsaken til regionens ustabilitet, fordi hver president bestemte seg for å gjøre ting forskjellig fra forgjengeren.¹⁰ På denne måten blir poenget hennes at fravær av stabilitet, var det fremste kjennetegnet på amerikansk politikk. Denne fremstillingen tar derimot ikke høyde for regionens stadige forandringer, som fremkalte behovet for endringer i den politiske tilnærmingen. Nixons oppgave var ikke å håndtere det samme Midtøsten som for eksempel presidentene Kennedy og Johnson. En president er selvsagt helt avgjørende for hvilken politikk som ble ført, men de ulike presidentenes forskjellige tilnærming var også et uttrykk for at regionens utfordringer og balanse var i stadig endring.

Hun fremfører også en klassisk kritikk av den amerikanske troen på maktbruk, samt manglende forståelse for regionen som årsaker til at USA ikke klarte å forme Midtøsten.¹¹ Her blir analysen upresis, noe drøftingene i Det Hvite Hus rundt maktbruk på jordansk jord i 1970 er et eksempel på. Amerikanerne hadde utvilsomt evne til å bruke makt for å påvirke krisens utfall, men det fantes heller ingen illusjoner om at amerikanske soldater på bakken i Jordan ville løse regionens problemer. Bruken av makt ble vurdert nøkternt, som et redskap for å løse en pågående krise, ikke som et alternativ som var i stand til å endre regionen varig. Dette tyder på at Nixon-administrasjonen hadde et en presis vurdering og forståelse av situasjonen i Midtøsten, noe som var helt nødvendig for å se mulighetene og begrensningen til eventuell maktbruk. En slik type kritikk om overdreven tro på maktbruk som redskap til å forandre regionen, kan også rettes mot fedayeen. Den palestinske geriljaen gjennomførte en rekke forsøk på å forbedre sin politiske situasjon ved bruk av makt, uten å lykkes nevneverdig.

⁸ C. Lutz Hupp, *The United States and Jordan. Middle East Diplomacy During the Cold War*, (New York 2014): 176

⁹ C. Lutz Hupp, *The United States and Jordan. Middle East Diplomacy During the Cold War*, (New York 2014): 184

¹⁰ C. Lutz Hupp, *The United States and Jordan. Middle East Diplomacy During the Cold War*, (New York 2014): 187

¹¹ C. Lutz Hupp, *The United States and Jordan. Middle East Diplomacy During the Cold War*, (New York 2014): 186

Første prioritet for Nixon-administrasjonen var amerikanske interesser, som i dette tilfellet var å beholde Hussein ved makten. Dette påpeker også Lutz Hupp, som påberoper Kong Hussein en sentral rolle for stabiliteten i Midtøsten.¹² Hovedkritikken i boken baserer seg på at den kalde krigen fikk hovedfokus, og dermed fikk regionale konflikter underordnet prioritet.¹³ Boken har vært veldig nyttig, ikke bare fordi den har svært gode beskrivelser av Kong Husseins beslutningsprosesser, men også fordi den har et fokus på det bilaterale forholdet mellom USA og Jordan, noe som er sjeldent i litteraturen om Midtøsten. Fremstillingen av amerikansk politikk i Jordan er kritisk, men nyansert nok til å anerkjenne de ulike hensyn den amerikanske presidenten til enhver tid må ta.

Bøker som gir ulike perspektiver på Black September er ikke vanskelig å oppdrive. Et eksempel på skildringer med ulik beskrivelse av krisen, er Kathleen Christison sin bok «*Perceptions of Palestine*», og «*Peace Process*» av William Quandt. Christison sin bok er naturligvis fokusert rund palestinerne, men bidrar til å utvide forståelsen av hvordan Nixon-administrasjonen forholdt seg til palestinerne. Forfatteren kritiserer Nixon-administrasjonen sin Midtøsten-politikk for å være sentrert rundt Israel, noe som førte til at de legitime bekymringene til det palestinske folket ble ignorert. De amerikanske vurderinger av araberne blir også kraftig kritisert, ved at tilnærmingen blir beskrevet som endimensjonal. Nixon så på araberne som enten radikale, eller moderate, noe som etterlot lite rom for nyanser i utformingen av politikken. Beskrivelsen av amerikansk tilnærming til palestinerne er interessant, og hun treffer godt på sine analyser vedrørende de underliggende årsakene til Black September. Christison avfeier derimot oppfattelsen av risiko for amerikanske interesser knyttet til Black September, ettersom hun skriver at Sovjetunionen ikke hadde noe med den syriske intervensjonen å gjøre. De sovjetiske protestene da Syria invaderte ble derimot en indikasjon på at Sovjetunionen ikke var involvert, og at oppfattelsen av trussel mot amerikanske interesser i Midtøsten var grunnløs. Lignende påstander fremmes av Hilde Henriksen Waage, i boken «*Konflikt og Stormaktspolitikk i Midtøsten*». Begge overnevnte forfattere avviser trusselen mot amerikanske interesser, på bakgrunn av minimal sovjetisk involvering i Black September. De unnlater begge å belyse hvilke konsekvenser det ville fått for regionen hvis Hussein ble styrtet, og viser ikke til det faktum at den amerikanske politikken påvirket krisens utfall. Det faktum at

¹² C. Lutz Hupp, *The United States and Jordan. Middle East Diplomacy During the Cold War*, (New York 2014): 181

¹³ C. Lutz Hupp, *The United States and Jordan. Middle East Diplomacy During the Cold War*, (New York 2014): 186

Sovjetunionens protester kom etter amerikansk mobilisering og advarsler, blir ignorert, noe som bidrar til inntrykket av overfladisk analyse.

William Quandt analyserer hendelsene på en annen måte, og kontrastene til Waage og Christison er store. Quandt sin fremstilling er langt grundigere, og belyser hendelsene mer detaljert. Denne tilnærmingen bidrar til å få frem en mer nyansert situasjonsbeskrivelse, der det faktisk blir tatt høyde for at den sovjetiske innflytelsen i regionen ville øke hvis Hussein ble styrtet. Forfatteren beskriver godt den forskjellige håndteringen som ble tilstrebet fra State Department, sammenlignet med Kissinger. Quandt er usedvanlig detaljert i sine beskrivelser av de strategiske konseptene som formet Midtøsten-politikken, og bidrar dermed med god innsikt i hvordan Black September endret den amerikanske tilnærmingen. Bokens fokus er det overordnede bildet i Midtøsten, og fredsforhandlingene mellom Israel og de arabiske statene blir hovedtema. De interne forholdene i Jordan blir ikke neglisjert, men får mindre fokus på bekostning av en helhetlig beskrivelse av hvordan USA tilnærmet seg Midtøsten.

Denne oppgavens jordanske perspektiv blir ytterligere utvidet av Avi Shlaim. Boken «*Israel and Palestine*» har vært nyttig for oppgaven ettersom den inneholder et intervju med Kong Hussein. Dette gir et innblikk i hva kongen tenkte da Black September utspilte seg, og hvordan situasjonen så ut fra kongens palass. Hussein er svært unnskyldende i intervjuet, og forklarer at Jordan gjorde svært mye for å integrere palestinerne, men at det måtte være sameksistens.¹⁴ Kong Hussein mente også at fedayeen tok en sjanse på at den jordanske hæren skulle splittes mellom etniske palestinere og jordanere, noe som ikke skjedde. De andre arabiske landene får også litt av ansvaret, ettersom Hussein mente at de finansierte fedayeen og nektet å bidra til avspenning.¹⁵ Dette er verdifulle perspektiver, ettersom det kommer direkte fra en av hovedpersonene selv. En svakhet er mangelen på selvinnsikt angående hva han kunne gjort annerledes, i tillegg var Avi Shlaim mest opptatt av fredsforhandlingene og forholdet til Israel, noe som er intervjuets hovedfokus.

Når det kommer til aktiviteten i Det Hvite Hus har memoarene til Henry Kissinger som omhandler de første årene i Nixon-administrasjonen vært helt sentral, ettersom den gir en svært detaljert gjennomgang av sommeren og høsten 1970. Den er også svært nøye i sin beskrivelse av hvordan administrasjonen jobbet, samt hvilke ulike tiltak som ble foreslått. Kissinger beskriver også de ulike meningene innad i administrasjonen, i tillegg til at han understreker at Nixon var enig med han i de mest grunnleggende spørsmålene knyttet til at Sovjetunionen kom

¹⁴ A. Shlaim, *Israel and Palestine*, (New York 2009): 331

¹⁵ A. Shlaim, *Israel and Palestine*, (New York 2009): 329

til å tjene på det hvis Hussein ble styrtet. Denne utleggingen av hendelsesforløp og uenigheter innad i administrasjonen blir bekreftet fra annen litteratur om emnet, for eksempel i boken til Clea Lutz Hupp, biografien Walter Isaacson har skrevet om Kissinger¹⁶, samt boken Robert Dallek har skrevet om Nixon og Kissinger¹⁷. Dermed blir resonnementet som beskrives i boken til Kissinger troverdige, i tillegg til at de faktiske forhold blir bekreftet fra annen litteratur. Det som uansett er det viktigste med Kissinger sine memoarer, er de strategiske vurderingene som gjøres underveis. Kissinger har ingen problemer med å beskrive de intrikate maktforholdene i Midtøsten på overbevisende vis, i tillegg til å argumentere godt for sine egne standpunkter og redegjøre for hvilke muligheter han mente Black September førte med seg. Memoarene inneholder også beskrivelser av Richard Nixon, uten at det som står om presidenten er spesielt kontroversielt.¹⁸ Når memoarene til Kissinger leses, er det viktig å være kritisk til det som står der. Henry Kissinger er kjent for å gi seg selv en større rolle enn det som faktisk var tilfelle, derfor er det svært viktig å se forbi den imponerende veltalenheten og få fatt i realitetene. Et eksempel kan være at Kissinger gir inntrykk av at han overtaler Nixon til å la israelerne foreta en eventuell intervensjon, da det sannsynligvis var flere faktorer enn Kissingers argumentasjon som endrer presidentens mening.¹⁹ Derfor har det vært viktig å lese flere beretninger av samme prosess, til tross for at Kissinger skriver mest omfattende om både prosess og strategi rundt Black September.

Richard Nixon nevner for øvrig i sine memoarer ingenting om hva han foretrakk, bare at han ga beskjed om at Kissinger måtte ta kontakt med Rabin for å iverksette intervensjon hvis det ble nødvendig. Presidenten har også en alternativ gjenfortelling av hendelsesforløpet, der han beskriver den syriske intervensjonen i flere bølger, som gikk dypere inn på Jordansk territorium for hver gang.²⁰ Biografien er ikke unyttig, fordi Nixon redegjør veldig grundig for sine resonnementer rundt Midtøsten og på hvilket grunnlag politikken ble formet. Fremstillingen av hendelsesforløpet blir derimot ord mot ord, og et klassisk eksempel på at memoarer ikke er sikre fremstillinger av detaljer, men kan fungerer bedre som beskrivelse av beslutningsprosessen. Det er også en fin demonstrasjon av at memoarer ikke kan brukes alene som primærkilder, men må settes sammen med andre kilder for å sikre informasjonsgrunnlaget. Memoarer er tross alt subjektive fremstillinger av handlinger, slik som aktørene husker dem.

En tredje kategori litteratur som har blitt brukt i denne oppgaven, er biografier. Disse

¹⁶ W. Isaacson, *Kissinger. A Biography*, (New York 1992): 306

¹⁷ R. Dallek, *Nixon and Kissinger*, (New York 2007): 225

¹⁸ H. Kissinger, *Memoarer: De første år i Det Hvite Hus*, (Boston 1979): 607

¹⁹ H. Kissinger, *Memoarer: De første år i Det Hvite Hus*, (Boston 1979): 624

²⁰ R. Nixon, *The Memoirs of Richard Nixon*, (New York 1978): 485

har blitt brukt for å si noe om persondynamikken innad i Nixon-administrasjonen, i tillegg til hvordan de ulike aktørene i tenkte rundt de ulike temaene. Dette har også blitt brukt som bekreftelse, eller avkreftelse på annen litteratur, slik at de ulike bøkene kan utfylle hverandre og bidra til en grundigere belysning av konflikten som drøftes i denne oppgaven. Forfatterne av biografiene bidrar også med sine egne analyser av hva som skjedde i Jordan. Jussi Hanhimaki mener blant annet at Black September gjorde Kissinger til nøkkelperson når det kom til Midtøsten-politikk, noe som også medførte at begrensning av sovjetisk innflytelse i regionen fikk en overdrevet prioritet.²¹ Både Jussi Hanhimaki og Walter Isaacson beskriver Nixon-administrasjonens håndtering av krisen som en suksess, ettersom de oppnådde ønsket utfall. På den annen side er Isaacson svært skeptisk til idéen om at Sovjetunionen stod bak, ettersom han hadde kilder i State Department som avkreftet dette.²² Biografiene fungerer i denne oppgaven som den øvrige sekundærlitteratur, altså som et supplement til primærkildene. De har på sin side naturligvis et mer overordnet blikk på subjektens rolle enn memoarene, noe som kan bidra til mer nyansert fremstilling av hvordan de ble oppfattet og hva de oppnådde.

Denne undersøkelsen posisjonerer seg annerledes fra den litteraturen som har blitt nevnt. Først og fremst ved at amerikansk politikk blir grundig belyst, sammen med de lokale jordanske forholdene som utløste krisen. Hovedfokuset til eksisterende litteratur om perioden har enten vært amerikansk utenrikspolitikk generelt, eller amerikansk politikk i Midtøsten spesielt. Sistnevnte innfallsvinkel har vært nyttig i sine strategiske beskrivelser, men har svært mye fokus på Israel og forsøkene på fredsforhandlinger med de arabiske statene. Dette har skapt et behov for nærmere belysning av Black September, noe denne undersøkelsen har bidratt til. Tolkningene i undersøkelsen baserer seg på primærkildene og det har via disse vært mulig å gi en grundig vurdering av sekundærlitteraturen, og på den måten bestride en del av eksisterende konsensus om Black September. Analysen av Black September, dens konsekvenser for Midtøsten og amerikansk politikk, legger seg i denne undersøkelsen nærmere William Quandt, enn for eksempel Christison og Waage. Effekten av amerikansk politikk har vært hovedfokuset i undersøkelsen, og den grundige undersøkelsen har gitt grunnlag for trygge konklusjoner om effekten og de faktiske forhold.

1.4 Forskningsmål og relevans

Målet med arbeidet mitt i arkivet var å avdekke beslutningsprosessen, og tilføre noe til forståelsen av det som ledet frem til Black September. Hovedfokuset i oppgaven har vært på

²¹ J. Hanhimaki, *The Flawed Architect. Henry Kissinger and American Foreign Policy*, (New York 2004): 97

²² W. Isaacson, *Kissinger. A Biography*, (New York 1992): 312

amerikansk politikk, dermed valget av primærkilder. Ved å se på de ulike telegrammene som ble sendt mellom ambassadene i Midtøsten og State Department, er det mulig å se hvilken vurdering diplomatene på bakken gjorde seg på det aktuelle tidspunktet. Kildematerialet inneholder svært detaljerte beskrivelser av de interne forhold i Jordan, noe som øker forståelsene av de politiske realitetene i landet. Målet har ikke bare vært å ta rede på hvordan den politiske situasjonen i Jordan ble oppfattet, men også belyse hvordan krisen skred frem og hvilke tiltak som ble iverksatt lokalt.

Relevansen for emnet er at dette studiet går i dybden på konflikten, ved hjelp av et kildemateriale som, så vidt meg bekjent, ikke før er undersøkt. Dette bidrar til økt innsikt i situasjonen, de ulike analysene på bakken og hvilke utfall aktørene så for seg. Kildematerialet gir også en beskrivelse av kaoset som oppstår i en krisesituasjon, men det er også en fremstilling av hvor viktig ambassadene er for beslutningsgrunnlaget i State Department og Det Hvite Hus. Den viktige rollen til ambassadene baserer seg på beskrivelser av den politiske situasjonen opp mot krisen, samt situasjonsrapporter fra ulike steder i Midtøsten, i tillegg til analyser av de politiske konsekvensene av det som inntraff. Dette har gitt en langt mer grundig gjennomgang av de endringene som skjedde i Midtøsten, og har dermed en relevans for forskningen på temaet fordi det bidrar til økt belysning av Black September.

1.5 Funn

Blant kildematerialet som ble undersøkt finnes det tre hovedfunn som ikke har blitt godt nok belyst i tidligere forskning, eller som gir en annen forklaring enn det som foreligger. Det første funnet er årsaken til den syriske tilbaketrekningen, som i sekundærlitteraturen blir beskrevet som et resultat av det jordanske militærets effektive håndtering. Primærkildene viser helt eksplisitt, både via jordanske og israelske kilder, at årsaken til at syrerne trakk seg ut var trusselen om intervensjon fra Israel, i tillegg til den amerikanske mønstringen av marinefartøy øst i Middelhavet. Dette fikk også Sovjetunionen til å legge press på Syria, noe som ikke blir lagt vekk på i eksisterende litteratur om emnet. På denne måten blir et av de viktigste funnene i oppgaven det faktum at amerikansk politikk ble utslagsgivende for krisens utfall. Men det skal også legges til at det er riktig at det jordanske militærets prestasjoner på slagmarken var avgjørende. Årsakene til at syrerne trakk seg ut er flere, uten å være gjensidig utelukkende.

Det andre funnet var endringen i forholdet mellom Jordan og nabolandene. Tidligere hadde Israel blitt sett på som den viktigste eksterne fienden, men etter Black September var den militærstrategiske vurderingen endret. Dette var på grunn av den syriske intervensjonen, påfølgende mangel på reaksjon fra de andre arabiske statene, samt den israelske responsen på

forespørsel om assistanse. Kong Hussein fant seg i en svært bemerkelsesverdig isolasjon da kampene var i gang i september, noe som fikk strategiske konsekvenser for forholdet til naboene i regionen.

Det siste funnet er den åpenbart økte relevansen den palestinske motstandsbevegelsen oppnådde. Israel hadde sommeren 1970 konkludert med at palestina-bevegelsen var et stadig mer relevant tema i arabisk politikk, og at det ikke kom til å forsvinne. Det var blitt en del av hverdagen, og hensynet til palestinerne hadde bare økt i arabiske politikk. Den samme erkjennelse kom amerikanerne til etter Black September. Diplomater i Midøsten konkluderte med at palestinerne var en maktfaktor som ikke lenger kunne ignoreres, dermed burde det opprettes kontakt slik at bevegelsen kunne påvirkes politisk. Denne endringen i det amerikanske synet på den palestinske geriljaen, var helt åpenbart et resultat av den store splittelsen i den arabiske verden etter Black September. Palestinerne ble rett og slett en maktfaktor som ikke lenger kunne ignoreres.

1.6 Avgrensning og oppgavens struktur

Den naturlige avgrensningen i oppgavens empiri blir fra juni 1970, til oktober 1970. Årsaken til det er at konflikten mellom *fedayeen* og Kong Hussein gikk inn i en ny fase i juni, som følge av gisselsituasjonene og de konsekvensene det fikk for Kong Hussein sin autoritet. Oktober ble også en naturlig avslutning, ettersom de umiddelbare følgene for de involverte aktørene ble tydelige på det tidspunktet. Den amerikanske responsen var ulik i juni og september, dermed blir oppgavens avgrensning nyttig for å vise forskjellen i krisehåndteringen, samt forklare hvorfor denne ble endret.

Bakgrunnskapittelet i oppgaven inneholder en redegjørelse for Seksdagerskrigens forløp, og hvordan den forandret regionen. Den latente misnøyen blant palestinerne i Jordan baserte seg på de omveltende konsekvensene av Seksdagerskrigen, i tillegg var det israelske militærets avskrekkende fremtoning et direkte resultat av konflikten. Bakgrunnskapittelet inneholder videre en redegjørelse for forholdet mellom Jordan og PLO, i tillegg til en grundig beskrivelse av forholdet mellom USA og landene i Midtøsten. Delen i bakgrunnskapittelet som omhandler USA og Midtøsten, inneholder også en redegjørelse for to ulike måter å tilnærme seg Midtøsten på, der hovedforskjellen var mellom Rogers og Kissinger. Dette er viktig for å forstå den politiske endringen som inntreffer i september, ettersom Kissingers alternativ vinner frem.

Deretter følger tre empirikapitler, som er bygget opp med en konkluderende del der det vises til hovedargumentene i starten av kapitlet, før kildematerialet og relevant sekundærlitteratur presenteres, for så og drøftes fortløpende. Det første empirikapitlet tar for seg perioden fra juni til midten av september 1970, og inneholder en redegjørelse og drøfting av årsakene til krisen. Dette kapitlet inneholder også en drøfting av de ulike alternativene som ble overveid av amerikanerne, samt nærmere beskrivelse av hvordan ansvaret for utforming av disse alternative havnet hos Kissinger.

Deretter drøfter det andre empirikapitlet de dagene Black September utspiller seg på, nærmere bestemt kampene og det omfattende diplomatiet i kulissene. Det tredje empirikapitlet behandler de siste dagene av september og hele oktober, slik at konsekvensene av kamphandlingene i september blir grundig drøftet. Avslutningsvis følger en egen konkluderende del, der de viktigste konsekvensene blir trukket frem på bakgrunn av kildematerialet og litteraturen som er presentert i oppgaven.

2.0 Bakgrunnshistorie

2.1 Seksdagerskrigen

Forløpet til den eksplosive situasjonen i Jordan ligger i en av de mest betydningsfulle hendelsene i Midtøstens nyere historie: Seksdagerskrigen. På bakgrunn av de enorme endringene, både hva angår landegrenser og demografi, finnes det en klar sammenheng mellom konsekvensene av Seksdagerskrigen og Black September. Dette kapittelet kommer til å gå nærmere inn på hvilke konsekvenser krigen fikk, og hvorfor den fungerte som grobunn for konflikt, til tross for at Kong Hussein stilte seg klart og tydelig på den arabiske siden av Seksdagerskrigen.

Rett etter Seksdagerskrigen hadde PLO, en paraplyorganisasjon for en rekke palestinske opprørsgrupper, posisjonert seg nord i Jordan. Årsaken til dette var at Jordan kunne fungere bra som en base for geriljaangrep mot israelske mål, og den israelske okkupasjonen av Vestbredden og Gaza gjorde det vanskeligere å operere der. Grunnen til at Jordan var et naturlig oppholdssted var at Gaza og Vestbredden var under jordansk styre før Seksdagerskrigen. Etter krigen ble det også opprettet gigantiske flyktningeleirer i Jordan, der *fedayeen* kunne operere relativt uforstyrret.

Den 5. juni, 1967 angrep Israel sine naboer i et voldsomt overraskelsesangrep, der resultatet ble en spektakulær seier som skulle forandre Midtøsten for alltid. Krigshandlingene ble avsluttet den 10. juni, da Israel hadde okkupert hele Sinai-halvøya, Gazastripen, Golanhøyden og Vestbredden. Det israelske luftvåpenet trengte bare et par timer på morgenen den 5. juni for å utradere hele det egyptiske luftvåpenet, deretter ble fokuset rettet mot Syria og Jordan, som også fikk sine respektive luftstyrker knust av israelerne. Dette ble avgjørende, ettersom luftherredømme var nøkkelen til den overlegne israelske seieren.²³ Jordan hadde på sin side ikke behov å bli med i krigen, israelerne overbragte dermed en beskjed om at konflikten var mellom Israel og Egypt, ikke Israel og Jordan. Men med tanke på halvparten av den jordanske befolkningen bestod av palestinere, havnet Kong Hussein under et enormt press for å delta på arabernes side i krigen.²⁴ Hussein har i ettertid påpekt at en avgjørelse om å stå utenfor konflikten ville ført til borgerkrig i Jordan, fordi spørsmålet om arabisk solidaritet var så viktig for den palestinske delen av befolkningen.²⁵ Da Hussein fikk beskjeden fra israelerne var det uansett for sent. Jordansk artilleri var allerede i gang med å bombardere den israelske delen av Jerusalem, og stridsvogner var på vei inn på Vestbredden.

²³ A. Shlaim, *Israel and Palestine*, (New York 2009): 241

²⁴ A. Bregman, *Israel's Wars: A History Since 1947*, (New York 2010): 86

²⁵ A. Shlaim, *Israel and Palestine*, (New York 2009): 327

Hvis Hussein hadde lyttet til den israelske statsministeren, Levi Eshkol, og holdt seg utenfor konflikten, ville han beholdt Vestbredden og gamlebyen i Jerusalem. Ingen i den israelske regjeringen, eller den militære ledelsen, hadde foreslått å okkupere gamlebyen i Jerusalem før den jordanske bombingene startet. Derimot ga den jordanske bombingene en moralsk åpning for å okkupere gamlebyen i Jerusalem, noe som av enkelte israelere ble sett på som en frigjøring, på grunn av den religiøse og historiske tilknytningen.²⁶ Israelske militære ledere i området rundt Jerusalem og Vestbredden fikk sine forslag om offensiver avslått, helt til det oppstod en reell trussel om Jerusalems sikkerhet på grunn av jordanske styrkers bevegelser. Yitzhak Rabin, daværende stabssjef i IDF, spurte etter okkupasjonen var gjennomført sine offiserer hvordan de skulle håndtere en million arabere. Dette var et spørsmål ingen hadde et godt svar på. Etter krigen uttalte Rabin at det territorielle utfallet ikke var politisk styrt, men var en funksjon av militære muligheter som ble grepet. Krigens utvikling fikk en indre logikk, noe som altså ble årsaken til at Israel benyttet anledningen til å utvide sitt territorium.²⁷

Seksdagerskrigen ble utslagsgivende for hendelsene i Jordan 1970. Den palestinske motstandsbevegelsen maktet bare tre år under samme tak som Hussein, før det smalt ordentlig. De store flyktningeleirene ble ikke bare et problem for israelerne, ettersom det var her geriljaangrepene ble planlagt og iverksatt, men også for Kong Hussein fordi de fungerte som autonome republikker inne i Jordan. Det er bemerkelsesverdig at Hussein kunne holdt seg utenfor Seksdagerskrigen, men valgte å bli med av hensyn til panarabisk solidaritet. Dermed tok Hussein en stor sjanse, og tapte Vestbredden og Øst-Jerusalem, i tillegg til at han på egenhånd hadde skapt en eksplosiv innenrikspolitisk situasjon som skulle kulminere i Black September. Det blir også viktig å påpeke at konsekvensene for Hussein ved ikke å bidra ville vært store. På grunn av sammensetningen i den jordanske befolkningen, som bestod av et betydelig antall palestinere, er det naturlig å tenke seg at det ville oppstått voldsomme protester hvis Hussein ikke stilte seg sammen med Syria og Egypt. Det er heller ingen tvil om at Seksdagerskrigen gjorde den palestinske situasjonen vanskeligere, ettersom så store områder havnet under israelsk kontroll.

Det israelske standpunktet var også at områdene skulle forhandles om, slik at Israel til syvende og sist kunne oppnå anerkjennelse fra sine naboer. Et annet viktig aspekt ved disse hendelsene var krigens omfang og egenart, som ble en demonstrasjon av Israels overlegne militærmakt. Seieren var så omfattende at den arabiske verden følte seg ydmyket, noe som

²⁶ A. Shlaim, *The Iron Wall: Israel and The Arab World*, (London 2000): 244

²⁷ A. Shlaim, *The Iron Wall: Israel and The Arab World*, (London 2000): 246

radikaliserte enkelte palestinske bevegelser ytterligere. Oppfatningen, og følelsene, i den arabiske verden var at dette var en ydmykelse som måtte rettes opp. Denne oppfatningen var naturligvis noe den palestinske opprørsbevegelsen delte, om enn mer motivert enn sine jordanske våpenbrødre. De palestinske og jordanske interessene skulle i kjølvannet av krigen bli svært motstridende, noe som også var en viktig årsak til at situasjonen i Jordan ble så spent.

2.2 PLO og Jordan

Like etter krigen kunne dermed fedayeen utføre geriljaangrep fra sine baser nord i Jordan, uten store sanksjoner fra de lokale myndighetene. Etter hvert som tiden gikk, ble det åpenbart at myndighetene i Jordan var ute av stand til å kontrollere PLO. Dette utviklet seg til et problem, fordi flyktningeleirene og palestinerne ble en ganske stor maktfaktor, noe som kunne beskrives som en stat i staten. Jordanske myndigheter fikk for eksempel ikke tilgang til flyktningeleirene, og opprørsorganisasjonene ble etter hvert synlige i urbane strøk. De to største organisasjonene var Fatah, som ble ledet av Yasser Arafat, og PFLP, som ble ledet av George Habash.²⁸

Situasjonen viste seg raskt å bli problematisk, ettersom Kong Hussein fikk en rekke problemer med palestinsk gerilja etter Seksdagerskrigen. Årsaken til dette var blant annet den store militære nedturen, noe som hadde økt den interne jordanske støtten til palestinsk geriljakrigføring mot Israel. For å gjenopprette den arabiske æren som var tapt under krigen, ble det besluttet at det skulle føres en langvarig geriljakrig mot Israel. Kong Hussein var svært skeptisk til dette, men kunne ikke uttrykke det offentlig på grunn av de militantes støtte i befolkningen.²⁹

Like etter krigen var det stor misnøye i den palestinske delen av den jordanske befolkningen, spesielt blant de store mengdene med flyktninger som ankom Østbredden. Flere av flyktningene ga Kong Hussein skylden for situasjonen, ettersom de mente at kongen hadde gitt opp Vestbredden svært lett. Dette var muligens et gyldig poeng fordi Kong Hussein hadde nektet palestinerne på Vestbredden å bevæpne seg, noe som resulterte i at den jordanske hæren fikk ansvaret for å forsvare Vestbredden. Jordanerne hadde ikke samme tilknytning til Vestbredden som palestinerne, i tillegg følte mange palestinere at de ble behandlet som undersåtter istedenfor likeverdige innbyggere. Med denne argumentasjonen kunne palestinerne

²⁸ Gat, Moshe, *In Search of a Peace Settlement. Egypt and Israel Between The Wars, 1967-1973*, (New York 2012): 126

²⁹ C. Lutz Hupp, *The United States and Jordan. Middle East Diplomacy During the Cold War*, (New York 2014): 166

laste ansvaret for tapet av Vestbredden over på Kong Hussein, samtidig som de kunne kritisere hæren for å ha gitt opp svært lett.³⁰

Umiddelbart etter krigen var ikke den jordanske hæren sterk nok til å forhindre at fedayeen opererte fritt i deler av landet, og var dermed prisgitt etterretningstjenesten sin for å infiltrere organisasjonen. Innledningsvis ville den jordanske hæren gi sin bistand til palestinerne, til tross for at motivene for dette ble tvilsomt oppfattet av palestinerne. Vanlige jordanere oppfattet denne skepsisen som at palestinerne ville operere selvstendig i Jordan, noe som skapte ytterligere splittelse fordi det vokste frem en følelse blant befolkningen om at det var viktigere å styrte Kong Hussein enn å bekjempe Israel.³¹

Den 21. mars, 1968, ble det utført et stort israelsk raid mot byen Karameh i Jordandalen. Raidet ble slått tilbake av fedayeen, i et vellykket og koordinert samarbeid med jordanske styrker. Hussein hyllet både hæren og fedayeen, og uttalte at seieren var samlende for nasjonen. Palestinerne ville forfekte et annet narrativ, og beskrev seieren som en enestående prestasjon av fedayeen mot israelske styrker. Altså en av mange fremtidige seire i motstandskampen. Den jordanske hæren uttalte at denne seieren ikke hadde vært mulig uten deres støtte, men palestinerne ignorerte dette og ville dermed ikke akseptere idéen om et samarbeid mellom hæren og fedayeen. Etter det feilslåtte raidet startet israelerne med bombing av kjente fedayeen-gjemmesteder i Jordandalen, noe som førte til at basene ble flyttet fra grensetraktene til mer urbane strøk, blant annet hovedstaden Amman.³² Palestinsk fedayeen fra Libanon og Syria møttes nå i Jordan, og fikk et solid fotfeste i Amman. Flyktningleirene Wahadat og Hussein, rett utenfor Amman, ble på folkemunne omtalt som to uavhengige republikker. Etter sammenstøt mellom en liten fedayeen-organisasjon, ved navn al-Nasr, og politiet i Amman, tok hæren affære og arresterte lederen. Han ble senere dømt til døden, noe som ble sett på som en advarsel til eventuelle andre palestinske organisasjoner som fortsatte å ignorere jordansk lov. Denne beskjeden ble tatt til følge, og de palestinske organisasjonene lovet å innrette seg etter jordansk lov. Dette viste seg å bli svært vanskelig på grunn av udisiplinerte palestinere, noe som førte til at Jordan fortsatte sin ferd mot anarki.³³

Da Yasser Arafat ble valgt som ny leder av PLO i februar 1969, holdt han umiddelbart forhandlinger med Hussein for å bedre situasjonen. Men samtalene brøt sammen flere ganger. Hovedårsaken var at palestinerne ikke stolte på de jordanske myndighetene, som på sin side

³⁰ K. Salibi, *The Modern History of Jordan*, (London 1993): 224

³¹ K. Salibi, *The Modern History of Jordan*, (London 1993): 228

³² K. Salibi, *The Modern History of Jordan*, (London 1993): 229

³³ K. Salibi, *The Modern History of Jordan*, (London 1993): 230

mente at fedayeen ikke hadde noe i Jordan å gjøre. Myndighetene hadde nå tilstrekkelig moralsk støtte i befolkningen til et endelig oppgjør med fedayeen. De palestinske organisasjonene hadde strukket tålmodigheten for langt, og dermed vekket til live en sterk jordansk patriotisme i befolkningen. På dette tidspunktet var palestinerne overbevist om at de hadde en sterk pan-arabisk sympati, noe som ville føre til at de arabiske statene ville vike sine nasjonale interesser for de palestinske. Dette skulle vise seg å være en feilvurdering, og en av mange svakheter i den palestinske revolusjonen.³⁴

Løsningen for kongen av Jordan ble derfor en skjult kamp mot palestinerne, der han infiltrerte de forskjellige gruppene og prøvde å spille de opp mot hverandre. Kongen ville oppnå to ting: redusere strømmen av terrorister som brukte Jordan som oppmarsjsted og bryte opp organisasjonene, samtidig som han ville unngå et folkelig opprør. Årsaken til dette var at Kongen forstod at de mange terrorgruppene som samlet seg i Jordan fort kunne vende seg mot ham, og prøve å styrte regimet.

Situasjonen var alvorlig i hovedstaden Amman, der jordanske myndigheter ikke lenger hadde kontroll. Flere militante palestinere begynte også å gå med distinkte uniformer og bære våpen åpenlyst, i tillegg til at det ble satt opp veisperringer og jordanske innbyggere ble trakassert. Dette var noe som ytterligere utfordret Kongens autoritet.³⁵ Opprørerne opprettet også leire rundt populære turistattraksjoner, noe som resulterte i tilfeller av skyting mot turisthelikoptre. Kong Hussein innså etter hvert at et oppgjør med opprørsgruppene var uunngåelig, og startet derfor forberedelsene i starten av 1970.³⁶

Situasjonen i Jordan var altså svært ustabil lenge før Black September. I juni 1970 tok PFLP 40 gisler på et hotell i Amman, noe som fikk en ytterligere destabiliserende effekt. Gislene ble satt fri mot at Kongen avsatte deler av regjeringen, og erstattet den med enkelte palestinere. Da dette ble gjennomført var regimets autoritet i realiteten kraftig redusert før september 1970.³⁷ Videre oppstod det en kapringskrise i starten av september 1970, da palestinske terrorister kapret tre passasjerfly. Et amerikansk, et britisk og et sveitsisk fly. De kaprede flyene ble fløyet til en forlatt flystripe utenfor Ammann, der et gisseldrama utspilte seg

³⁴ K. Salibi, *The Modern History of Jordan*, (London 1993): 231

³⁵ C. Lutz Hupp, *The United States and Jordan. Middle East Diplomacy During the Cold War*, (New York 2014): 167

³⁶ C. Lutz Hupp, *The United States and Jordan. Middle East Diplomacy During the Cold War*, (New York 2014): 168

³⁷ C. Lutz Hupp, *The United States and Jordan. Middle East Diplomacy During the Cold War*, (New York 2014): 169

de neste dagene. Det dreide seg om et flere hundretalls gisler, flere av dem amerikanske³⁸. Totalt var det 426 gisler fra 5 forskjellige nasjoner.³⁹

Om et endelig oppgjør mellom fedayeen og Kong Hussein kunne vært unngått er et vanskelig spørsmål å besvare, ettersom palestinerne ville reagert svært negativt om Hussein hadde stått utenfor Seksdagerskrigen. Selv Husseins, etter palestinsk syn, nølende deltagelse i krigen ble kraftig kritisert. På denne måten er det mulig å stadfeste at forholdet mellom den palestinske delen av befolkningen og Kong Hussein var svært dårlig, uavhengig av Seksdagerskrigen. Den palestinske motstandsbevegelsen var også svært udisiplinert og fragmentert, noe som gjorde Yasser Arafats jobb med å tøyte aktiviteten, og dermed forhandle med Kong Hussein, mye vanskeligere. Kapringskrisen i september ble til slutt hendelsen som markerte slutten på kongens tålmodighet, og ble den utløsende årsaken til at regenten tok i bruk omfattende militære virkemidler for å løse sine problemer med fedayeen.

2.3 USA og Midtøsten

Da Richard Nixon tok over presidentembetet i januar 1969, var et av hovedmålene å styrke sine allierte i Persiabukta, nærmere bestemt Sjahen av Iran. Hva angår Jordan, ble Nixon-administrasjonens politikk formulert av nasjonal sikkerhetsrådgiver Henry Kissinger da han ble intervjuet i april 1969. Kissinger uttalte at USA så på det som hensiktsmessig å beholde Kong Hussein på tronen, ettersom han var en moderat leder som befant seg på en av de mange betente frontene mellom Israel og de arabiske statene. Kissinger uttalte også at Nixon-administrasjonen hadde en oppfatning av at Kong Hussein representerte en god mulighet for et gjennombrudd i forhandlingene mellom araberstatene og Israel. Derimot tvilte han på at USA ville kunne bidra med direkte militær assistanse i form av soldater, hvis opposisjonen i Jordan begynte å røre på seg. Tvilen ble begrunnet med at intervensjonen i Vietnam var svært upopulær i USA på dette tidspunktet. Løsningen ble dermed moderat bistand i form av militært materiell og utstyr.⁴⁰

Rivaliseringen mellom utenriksminister William Rogers og sikkerhetsrådgiver Henry Kissinger er også relevant i utformingen av Midtøsten-politikken under Nixon-administrasjonen. Fredsinitiativet Rogers hadde fremmet, som lå nær linjene i resolusjon 242, var på kollisjonskurs med regjeringsplattformen til Golda Meirs ferske regjering fra høsten 1969. Dermed skjønte Israels ambassadør til USA, Yitzhak Rabin, og utenriksminister Abba

³⁸ D. Little, *American Orientalism – The United States and The Middle East*, (University of North Carolina 2008): 105

³⁹ O. K. Tveit, *De Skyldige. Israel og Palestina – Krigen, Menneskene, Spillet*, (Oslo 2015): 94

⁴⁰ C. Lutz Hupp, *The United States and Jordan. Middle East Diplomacy During the Cold War*, (New York 2014): 165

Eban at det ville lønne seg å samarbeide med Henry Kissinger. Avgjørelsen om å gå rundt Rogers ble akseptert av Nixon da han opprettet en bakkanal mellom Kissinger og Rabin, noe som førte til at Det Hvite Hus kunne holde State Department utenfor Israelpolitikken.⁴¹

Rogers så verden på en annerledes måte enn Nixon og Kissinger. Først og fremst vurderte han ikke verden som et strategisk spill der stormakter kjempet om interessesfærer, personlig var han var også veldig tilbakelent og konfliktsky. Han var av den oppfatning at USA burde søke en rolle som var bedre tilpasset deres karakter og kapasitet, noe som kan sies å være en mindre ambisiøs tilnærming enn det Nixon og Kissinger hadde. Kissinger kunne på sin side ikke fordra Rogers, og det finnes en rekke forhenværende medlemmer av rådgiverkorpset i det nasjonale sikkerhetsrådet som kunne fortelle at Kissinger ofte snakket om hvor lat og inkompetent Rogers var.⁴² Nixon har selv formulert hovedforskjellen på sine to medarbeidere: Kissinger mente at Rogers var intellektuelt utilstrekkelig, samtidig som Rogers mente at Kissinger var maktsky.⁴³

Områdene i utenrikspolitikken var i starten av presidentperioden delt opp slik at Nixon og Kissinger jobbet med Vietnam og Sovjetunionen fra Det Hvite Hus, samtidig som Midtøsten ble håndtert fra State Department. Arbeidsfordelingen mellom Nixon og Kissinger var slik at presidenten konkretiserte hvilke overordnede retningslinjer de skulle arbeide ut ifra, deretter fikk Kissinger og hans stab jobben med detaljer og oppfølging av implementering. Rivaliseringen mellom Kissinger og Rogers inneholdt også en grunnleggende forskjell i tilnærming til Midtøsten. State Department og Rogers mente at det var behov for en mer balansert tilnærming til regionen, noe som var annerledes fra det Kissinger foretrakk. Nixon hadde blandede synspunkter angående politikken, men fra 1969 til 1970 var det State Department sin tilnærming som ble foretrukket.⁴⁴ State Department ville verken ha en pro-israelsk, eller pro-arabisk tilnærming. Dette innebar at Israel ikke skulle få betydelige våpenleveranser, ettersom den militære balansen var tydelig i deres favør etter Seksdagerskrigen, i tillegg til et standpunkt om at Israel ikke skulle tilegne seg permanent nytt territorium som følge av krigen i 1967. Det fantes også en bekymring i State Department om at USA og Israel plasserte seg sammen med moderate arabiske regimer på den ene siden, med

⁴¹ C. Smith, *Palestine and The Arab-Israel Conflict*, (Boston 2004): 307

⁴² W. Isaacson, *Kissinger. A Biography*, (New York 1992): 197

⁴³ W. Isaacson, *Kissinger. A Biography*, (New York 1992): 198

⁴⁴ W. Quandt, *Peace Process. American Diplomacy and The Arab-Israeli Conflict since 1967*, (Washington DC 2005): 59

Sovjetunionen og radikale arabiske regimer på den andre siden. Denne todelingen kunne føre til polarisering, noe State Department var ute etter å unngå.⁴⁵

Kissinger var uenig, og mente at et sterkt Israel ville overbevise araberne om at de ikke kom noen vei med Sovjetunionen som samarbeidspartner, noe som ville føre til at USA fremstod som et bedre alternativ.⁴⁶ Dette var den viktigste distinksjonen mellom de ulike synene på hvordan USA skulle tilnærme seg Midtøsten, og er dermed et viktig grunnlag for å forstå den løpende responsen på urolighetene i Jordan. Ønsket fra State Department om en balansert politikk, innebar at Jordan ikke skulle få uforbeholden og besluttsom støtte med en gang, ettersom det ville plassere Kong Hussein tydeligere på samme side som USA og Israel. Alvorlighetsgraden i Jordan steg derimot voldsomt i september, og førte til at Det Hvite Hus overtok håndteringen av situasjonen. Overføring av krisehåndteringen fra State Department til Det Hvite Hus, blir drøftet nærmere i denne undersøkelsens Kapittel 1. Black September ble på denne måten et brudd med den tidligere politikken, som baserte seg på balansering av de ulike aktørenes behov.

⁴⁵ W. Quandt, *Peace Process. American Diplomacy and The Arab-Israeli Conflict since 1967*, (Washington DC 2005): 61

⁴⁶ W. Quandt, *Peace Process. American Diplomacy and The Arab-Israeli Conflict since 1967*, (Washington DC 2005): 62

3.0 Krisens innledende fase

Amerikansk politikk i Jordan var før Black September sentrert rundt fredsinitiativet utenriksminister Rogers hadde startet, høsten 1969. Dette initiativet gikk ut på å legge til rette for fredsforhandlinger mellom Israel, Egypt, Syria og Jordan, slik at partene kunne komme frem til en varig løsning. Da de første gisselsituasjonene oppstod i Jordan i juni 1970, startet de første store trefningene mellom *fedayeen* og den jordanske hæren. På dette tidspunktet fantes det ingen konkrete amerikanske planer for hvordan et oppgjør mellom *fedayeen* og den jordanske hæren skulle håndteres. Da Kong Hussein anmodet amerikanerne om å komme med en uttalelse for å dempe spenningen, ble dette ignorert i State Department. Årsaken til dette var det sensitive fredsinitiativet som var iverksatt av utenriksminister Rogers. Det var en utbredt oppfatning i State Department om at en eventuell uttalelse ville kunne forpurre prosessen, fordi det kunne provosere avtalens øvrige aktører.

Det var samtidig flere hensyn enn Rogers sitt initiativ, som måtte tas. Hvis Kong Hussein ble styrtet, og PLO tok makten, ville det fått store konsekvenser for maktbalansen i Midtøsten. Jordan var en moderat, arabisk samarbeidspartner for USA i Midtøsten, derfor var det svært kritisk hvis Hussein mistet makten og landet havnet under sovjetisk innflytelse. PLO hadde nære tilknytninger til Syria, som hadde tette forbindelser til Sovjetunionen. Dermed var det plausibelt at hvis Kong Hussein ble styrtet, ville det øke den sovjetiske innflytelsen i regionen betraktelig. Dette var årsaken til at president Nixon så behovet for en mer konkret politikk knyttet til Jordan, noe som ble særdeles tydelig da spenningen mellom *fedayeen* og jordanske myndigheter begynte å stige i juni 1970. Henry Kissinger ble instruert av Nixon om å utarbeide beredskapsplaner knyttet til ulike utfall i Jordan, noe som ble gjennomført i WSAG, et interdepartementalt krisehåndteringsapparat. De viktigste tiltakene innebar å flytte deler av den 6. flåte nærmere kysten av Libanon. Dette skulle gi et inntrykk av at amerikanerne var villige til å gripe inn militært i Jordan, ved behov. En slik manøver skulle fungere avskrekkende, og ble det fremste uttrykket for den mer aktive rollen som Kissinger hadde etterlyst. Nixon så også på situasjonen som et spørsmål om kredibilitet i regionen, ettersom Jordan var en nær samarbeidspartner og oppfattet som et bolverk mot spredning av sovjetisk innflytelse og kommunisme. Tiltakene skulle også fungere på den måten at de sendte et signal til resten av Midtøsten om at et nært forhold til USA kom til å lønne seg.

Utover i juni døde kampene ut, og inngripen skulle ikke komme på agendaen igjen før i september. Årsaken til dette var kapringskrisen som inntraff den 6. og 9. september, da palestinske ekstremister kapret en rekke fly og landet dem på en flystripe nær den jordanske hovedstaden. Resultatet ble at et enormt oppgjør mellom *fedayeen* og den jordanske hæren, på

nytt var under oppseiling. Nixon satte i gang WSAG igjen, som gikk enda mer konkret til verks med planlegging av hvordan ulike handlingsforløp skulle håndteres, i tillegg til at hangarskip og kryssere fra den 6. flåte ble sendt til kysten av Libanon. Den forsiktige responsen State Department hadde levert, var forduftet. Dette var også et uttrykk for den store forskjellen mellom Det Hvite Hus og State Department når det kom til hvordan krisen skulle håndteres, representert ved Kissinger og Rogers. De amerikanske ambassadene i Midtøsten reagerte på samme måte som State Department, altså forsiktig og varsomt for å ikke piske opp stemningen. Dette ble tydelig demonstrert da ambassadene i Beirut og Amman sendte advarsler til Washington om at eventuell amerikansk maktbruk, eller mistanke om det, ville være svært problematisk for amerikanske interesser.

Da Kissinger ble tilbudt jobben av Nixon høsten 1968, fikk han beskjed om at Nixon ville styre mer av utenrikspolitikken fra Det Hvite Hus. Dette passet svært godt for Kissinger, som mente han var langt bedre rustet enn Rogers til å styre utenrikspolitikken. Dette var ikke uten grunn, ettersom State Department hadde et svært tungrodd byråkrati, som ifølge Nixon ville forhindre raske og besluttsomme avgjørelser. Da Nixon tok over presidentembetet i 1969, hadde State Department mistet mye av sin kreative beslutningsevne, i tillegg til at selvsikkerheten i departementet var svært lav. Selvsikkerheten hadde forsvunnet i dragsuget av Vietnam, som på dette tidspunktet hadde utviklet seg til en svært problematisk og ressurskrevende hengemyr. State Department bar preg av mer forsiktighet, istedenfor besluttsomhet og dristighet som en effekt av Vietnamkrigen. Derfor prøvde Nixon å unngå konfrontasjoner med byråkratiet i State Department, ved å støtte seg på det nasjonale sikkerhetsrådet. Det Nixon søkte fra Kissinger og sikkerhetsrådet var ikke konsensusavgjørelser, men forskjellige meninger og ulike politiske alternativer.⁴⁷

WSAG var et annet redskap for å oppnå disse resultatene, derfor var utarbeidelsen av responsen til Black September et godt eksempel på at hvis Nixon mente det ble nødvendig, flyttet han beslutningsmakt og utarbeidelse av alternativer fra State Department til Det Hvite Hus. En slik flytting av håndtering skjedde da *fedayeen* og Kong Hussein nærmet seg et oppgjør i september. Da den syriske intervensjonen ble igangsatt 20. september, gikk situasjonen fra dramatisk til kritisk. På det tidspunktet ble det nødvendig å mobilisere israelerne på grunn av at de var i en bedre posisjon til å slå til, og da var det Kissinger som fikk jobben med å kontakte den israelske ambassadøren, Yitzhak Rabin, for å be om en intervensjon som kunne berge kongen. Årsaken til at det var Kissinger, og ikke Rogers, som fikk denne oppgaven var at

⁴⁷ W. Isaacson, *Kissinger: A Biography*, (New York 1992): 152, 153, 154

fredsinitiativet fra Rogers hadde blitt så dårlig mottatt i Israel, at israelerne foretrakk å forholde seg til Kissinger. Dette var også et uttrykk for at utenrikspolitisk makt ble flyttet fra State Department til Det Hvite Hus, men med tanke på at Nixon hadde opprettet en bakkanal mellom Kissinger og Rabin, var dette den mest hensiktsmessige fremgangsmåten for å overbringe forespørselen om assistanse.

Kissinger sin rolle var å gi Nixon ulike råd og presentere forskjellige alternativer, og sammen med staben sin konkretisere detaljer i de tiltakene Nixon iverksatte. I forbindelse med hendelsene i Jordan medførte dette å utarbeide alternativer i WSAG, og deretter sørge for å mobilisere israelerne da Nixon ba om det. Makten til Kissinger var begrenset når det kom til hvilke tiltak som skulle iverksettes, men hans ledelse av WSAG førte til at han hadde svært stor innflytelse på innholdet i tiltakene. På den annen side hadde Kissinger stor tilgang på presidenten, slik at de kunne drøfte ulike saker på tomannshånd. Dermed er det åpenbart at Kissinger hadde anledning til å påvirke Nixon, men det blir vanskelig å fastslå nøyaktig hvor stor innflytelse han hadde på presidenten. Nixon konkretiserte hva som skulle oppnås, og Kissinger fikk oppgaven med å utarbeide tiltak innenfor disse rammeverkene.

Ambassaden i Amman advarte gjentatte ganger om at ekstremister, både blant palestinerne og i den jordanske hæren, hadde potensial til å utløse en full konfrontasjon mellom partene i Jordan. Dette skulle vise seg å stemme. Kapringskrisen i september ble iverksatt av PFLP, og ble den siste i en lang rekke provokasjoner mot monarkiet. Fedayeen satte opp veisperringer og ransakte jordanske borgere. De prøvde å ta livet av Kong Hussein, og kapret fly for så å lande dem ved hovedstaden med den største selvfølgelighet, noe som var betydelige provokasjoner som satte i gang Black September. Kongens autoritet var til slutt så svekket at han måtte foreta seg noe. Hussein var derimot sikker på at han hadde USA i ryggen hvis Syria eller Irak skulle intervenere da han satte i gang med militære operasjoner. Dette var uten tvil noe som økte selvtilliten til monarken og ga han en mulighet til å agere fra en sterk posisjon, rent militært og sikkerhetspolitisk. Det siste baserte seg på at Israel var svært dårlig tjent med at regimet i Amman falt, fordi dette ville bli erstattet av noe langt mer radikalt og ustabil, dermed kunne kongen være trygg på at Israel hadde i sin interesse at det jordanske monarkiet bestod. På denne måten hadde USA, Israel og Jordan, til tross for sine opprinnelige forskjeller, sammenfallende interesser.

Israel hadde i mange år vært en viktig samarbeidspartner for USA i Midtøsten, men opptakten til Black September viste at hensynet til regionen som helhet ble prioritert av amerikanerne. Det viktigste var regionens stabilitet, som kunne forrykkes om Kong Hussein falt. Dermed utsatte amerikanerne en annonsering av jagerflysalg til Israel, noe som ble et

eksempel på at strategiske hensyn ble lagt til grunn. Hvis det hadde kommet ut at Israel hadde kjøpt flere jagerfly fra USA, kunne det skapt mer uro i Midtøsten. Nixon så det som hensiktsmessig å ta regionen som helhet i betraktning, og utsatte dermed annonseringen for ikke å skape ytterligere uro. Dette er viktig fordi det viser at Jordan var en utenrikspolitisk prioritet for USA, ikke på bekostning av Israel, men sammen med Israel, fordi de begge utgjorde en moderat, forutsigbar stabilitet i Midtøsten. Et annet viktig poeng er at israelsk sikkerhet også var knyttet til Husseins overlevelse, og stabilitet i regionen var en viktig faktor for å oppnå dette. Samtidig ble det slik at da Hussein havnet under ordentlig press, gjennomførte Nixon de nødvendige tiltakene for å sikre at kongen beholdt makten. Dette innebar å anvende Israel som en avskrekkende faktor, ettersom det etter hvert ble tydelig at de var bedre plassert enn USA til å gripe inn. Det faktum at Israel aksepterte å hjelpe Hussein, skulle bli betydningsfullt fordi det førte til en kraftig forbedring av forholdet til Jordan, i tillegg til at amerikanerne anså Israel som en svært nyttig strategisk alliert.

Fedayeen hadde alltid vært en splittet bevegelse, og Black September ble nok et eksempel på den betydelige fragmenteringen blant palestinerne. Krisen ble også et uttrykk for at fedayeen havnet under stort politisk press, i tillegg ble det en demonstrasjon av at det palestinske spørsmålet ikke var overordnet Jordans egne interesser. Støtten til palestinerne hadde tidligere fungert samlende for den arabiske verden, men i løpet av Black September ble palestinerne en kilde til uenighet og splittelse. Fredsinitiativet til Rogers ble et eksempel på at fedayeens politiske agenda fikk en underordnet prioritet hos enkelte arabiske stater, spesifikt Jordan og Egypt. Dette bidro utvilsomt til å presse frem Black September, fordi fedayeen innså at de slapp opp for politiske alternativer og opplevde redusert støtte fra en av sine mektigste støttespillere, Egypt. Den siste faktoren som sparket i gang krisen var det faktum at fedayeen opptrådte svært udisiplinerte i Jordan, for eksempel ved flykapingene den 6. og 9. september. Hvis Arafat hadde hatt bedre kontroll over den palestinske bevegelsen, kunne flykapingene vært unngått, noe som kunne åpnet for en politisk løsning med Kong Hussein.

Kapningskrisen er et eksempel på at det motsatte var tilfelle. Ettersom Arafat og Fatah tidligere hadde tatt avstand fra gisseltakinger, er det naturlig å se bort fra at han hadde beordret aksjonen, eller var enig i at dette var en smart fremgangsmåte. Samtidig som det er åpenbart at det var ulike oppfatninger innad i PLO angående hvordan Israel skulle bekjempes, er det naturlig å tenke seg at flykapingene og fedayeens stadige lovbrudd ble utslagsgivende for Kong Hussein. Mangelen på disiplin og noen å forhandle med, når situasjonen var så betent, ga et ganske godt insentiv til å håndtere krisen militært.

3.1 Gisselsituasjoner og trefninger

Den 9. juni ble hovedkvarteret til den jordanske etterretningstjenesten angrepet av fedayeen. Da Hussein ankom med sin kortesje for å undersøke hva som skjedde, åpnet fedayeen ild mot kongen, som måtte rømme fra stedet for å overleve. Hæren responderte umiddelbart ved å angripe to flyktningeleirer utenfor Amman, al-Wahadat og al-Husseini, og trefningene mellom fedayeen og den jordanske hæren fortsatte i flere dager. Samtidig hadde PFLP tatt 58 gisler fra to prominente hoteller i Amman. Kravet fra gisseltakerne var stopp i angrepene på flyktningeleirene. Da kravene ble innfridd og våpenhvilen var klar, kom Fatah med enda flere krav, som inneholdt en rekke endringer i hærens overkommando og staben til Kong Hussein. Kongen ble rådet av ledende ministre til å akseptere kravene, noe som også ble utfallet.⁴⁸

Uroen i Amman førte til at de amerikanske ambassadene i Beirut og Amman anbefalte State Department å utsette annonseringen av at Israel hadde kjøpt nye, amerikanske jagerfly. Dette var et råd som ble tatt til følge, for å unngå ytterligere eskalering av situasjonen.⁴⁹ På den andre siden av grensen var israelerne bekymret over utviklingen i Jordan. Den amerikanske ambassaden i Tel Aviv rapporterte at israelerne påpekte at regimeendring ville kunne gi det israelske forsvaret mer handlingsrom, slik at de kunne gjennomføre mer omfattende angrep på fedayeen. Men det den politiske ledelsen i Israel fryktet mest var en sovjetisering av Jordan, noe som kunne bli konsekvensen hvis Hussein ble avsatt. Israelerne vurderte det også dithen at de nylige hendelser hadde styrket posisjonen til de palestinske ekstremistene, ettersom Kong Hussein sin autoritet hadde blitt alvorlig svekket.⁵⁰

Hvis Hussein mistet makten ville den amerikanske støtten til regimet i Jordan ha forvitret, noe som ville banet vei for massive israelske angrep mot fedayeen. På lengre sikt ville et sovjetiskstøttet regime i Amman bli et større problem for Israel enn nærvær av fedayeen, noe som skulle demonstreres senere ved den israelske positiviteten til et bidrag mot den syriske intervensjonen. På den annen side er det naturlig at israelske myndigheter så for seg at hvis borgerkrig brøt ut, ville dette bære frukter ettersom det kom til å gå hardt utover den militære kapasiteten til fedayeen. Dermed kunne israelske beslutningstagere tillate seg en flegmatisk tilnærming til den ansente situasjonen i nabolandet. Ambivalensen i den israelske reaksjonen var også knyttet til vurderingene rundt en eventuell fredsavtale med Jordan, som ville bli langt vanskeligere, for ikke å si umulig, hvis Kong Hussein ble avsatt. Det ville også være problematisk å invadere et Jordan som hadde palestinske ledere, noe som resulterte i at

⁴⁸ K. Salibi, *The Modern History of Jordan*, (London 1993): 233

⁴⁹ POL-23-9, 11/6/1970, telegram fra charge d'affaires Harry Odell ved ambassaden Amman til State Department

⁵⁰ POL-23-9, 12/6/1970, telegram fra ambassadør Walworth Barbour Tel Aviv til State Department

israelerne så seg best tjent med situasjonen slik som den var, altså at fedayeen befant seg i en militær skvis mellom IDF og den jordanske hæren.

USA responderte på sin side ved å utarbeide en beredskapsplan, et ansvar som ble plassert hos det WSAG. Planen skulle ikke bare inneholde en beskrivelse av hvordan evakuering skulle bli gjennomført,⁵¹ men også hvordan USA skulle respondere hvis Kong Hussein sendte en forespørsel om assistanse.⁵² Henry Kissinger påpekte tre hovedinnvendinger mot intervensjon, ettersom det var svært delte meninger innad i WSAG om hva som burde bli gjort. Den første innvendingen var amerikanske styrkers kamphandlinger i Vietnam og Kambodsja. USA var svært splittet og demonstranter gikk vakt rundt Det Hvite Hus, noe som illustrerer den innenrikspolitiske risikoen knyttet til intervensjon. Den andre innvendingen var rent praktisk, ettersom det var mangel på steder militære styrker kunne samles før en eventuell aksjon. Sist, men ikke minst, var den politiske risikoen Kong Hussein løp ved å ta imot hjelp fra USA. Dette kunne ødelegge hans posisjon i den arabiske verden og bli et politisk selvmord. Kissinger skrev i sine memoarer at han så på situasjonen i Jordan som en test på om amerikanerne var i stand til å styre begivenhetene i en spesifikk retning. Hussein var en moderat stemme i regionen, som hadde havnet i trøbbel fordi han begrenset geriljaens handlingsrom. Kissingers resonnement konkluderte med at det vil være i amerikanernes interesse å bistå Hussein, til tross for de tre innvendingene mot intervensjon. Risikoen knyttet til en intervensjon var altså lavere enn risikoen knyttet til at Kong Hussein ble styrtet, og at maktbalansen i Midtøsten ble endret. I tillegg var det en god anledning til å demonstrere at et vennskap med USA vil lønne seg.

Dette var en vurdering president Nixon delte, dermed beordret han en utarbeidelse av en plan den 17. juni. Presidenten la også til at dette ikke bare var et militært spørsmål, men også et spørsmål om amerikansk troverdighet i Midtøsten.⁵³ Arbeidet startet derimot ikke før 22. juni, da krisen hadde begynt å roe seg ned. Kissinger mente at arbeidet i WSAG kom i gang fordi det var mindre fare for at begivenhetene de forberedte seg på ville inntreffe, noe som gjorde planleggingen mindre konkret og dermed enklere å diskutere.⁵⁴ Vurderingene rundt en intervensjon passet svært godt med det som ble kommentert lokalt da krisen utspilte seg, slik det skal vise seg senere. Hovedinnvendingen var den politiske skaden Hussein ville ta av å

⁵¹ H. Kissinger, *Memoarer: De første år i Det Hvite Hus*, (Boston 1979): 600

⁵² POL-23-9, 13/6/1970, Memorandum fra Det Nasjonale Sikkerhetsråd. Oppsummering fra WSAG-møte om Jordan den 11. og 12. juni. Forfattet av Jeanne Davis i sekretariatet. Memo gikk ut til assisterende forsvarsminister, Chairman of The Joint Chiefs of Staff, assisterende utenriksminister for politikkutforming og CIA-direktøren.

⁵³ H. Kissinger, *Memoarer: De første år i Det Hvite Hus*, (Boston 1979): 600

⁵⁴ H. Kissinger, *Memoarer: De første år i Det Hvite Hus*, (Boston 1979): 601

akseptere amerikansk, eller israelsk, hjelp. Til tross for dette måtte Kong Hussein sikre sin egen overlevelse, fordi politisk kapital i den arabiske verden ville være verdt svært lite uten makt.

For å løse problemene hadde Kong Hussein reist til Tripoli, for å sette sammen en komité som kunne bidra til å løse krisen innenfor en arabisk kontekst. Komitéen bestod av representanter fra Algerie, Tunisia, Sudan, Egypt og Libya, og den skulle jobbe med å få i stand en våpenhvileavtale. Denne sammensetningen førte til at de arabiske statene fikk mer eierskap til konflikten, og dermed medansvar for å finne en løsning hvis nye problemer skulle oppstå mellom fedayeen og jordanske myndigheter. Sammensetningen av arabiske stater ga også avtalen en ytre autoritet, som legitimerte den for *fedayeen*. Samtidig fortalte *charge d'affairs* ved ambassaden i Amman, Harry Odell, at det ville være naivt å tro at PLO kunne kontrollere PFLP, ettersom de ville fortsette å gjøre det de kom unna med.⁵⁵ Kongens rådgiver, Zaid Rifai, var helt enig i dette. Han påpekte også at dette var et internt jordansk problem, og burde løses deretter.⁵⁶ Noen dager senere fikk Odell snakket direkte med kongen, som var fornøyd og optimistisk på grunn av det panarabiske elementet knyttet til problemet med palestinerne, noe som hadde bidratt til å få på plass våpenhvileavtalen og sikre problemet en arabisk kontekst. Dette var også et signal om at problemet knyttet til palestinerne var noe som angikk alle de arabiske statene, ikke bare Jordan. Men Hussein understreket også at han var villig til å bruke omfattende militære virkemidler mot fedayeen, hvis det ble nødvendig.⁵⁷

USA og Israel var altså bekymret for Kong Hussein av samme årsaker, nemlig en redsel for økt sovjetisk innflytelse i Jordan. Dette var den viktigste sammenfallende interessen de hadde under Black September, noe som skulle føre til samarbeidet under den syriske intervensjonen. Kong Hussein var også veldig klar over den politiske risikoen som var knyttet til å akseptere hjelp fra USA eller Israel, en konklusjon som kan dras ut av at han først og fremst søkte en løsning på sine problemer innenfor en arabisk kontekst. Jordanske myndigheter signaliserte på den annen side at de var rede til å håndtere problemet militært. Zaid Rifai fortalte den amerikanske ambassaden at situasjonen var et jordansk anliggende, implisitt at et omfattende angrep på fedayeen ikke burde stanses av andre eksterne aktører. Hussein gikk enda lenger og informerte amerikanerne om at han kunne ta i bruk militæret, noe som signaliserte at tålmodigheten nærmer seg slutten. Dermed sikret Kong Hussein seg en diplomatisk løsning i en arabisk kontekst, men var fortsatt tydelig på at en militær løsning var mulig.

⁵⁵ POL-23-9, 23/6/1970, telegram fra Harry Odell i Amman til State Department

⁵⁶ POL-23-9, 25/6/1970, telegram fra Harry Odell i Amman til State Department

⁵⁷ POL-23-9, 30/6/1970, telegram fra Harry Odell i Amman til State Department

3.2 Forsøk på fred og kongen tar initiativet

Den 1. juli ga Kong Hussein etter for kravene fra fedayeen, og sparket de ministrene som geriljaen ville ha ut av regjeringen.⁵⁸ Dette ble svært dårlig mottatt i Tel Aviv, der israelske beslutningstagere så med stor bekymring på utviklingen i Jordan. Analysen var sedvanlig pessimistisk, og det hersket en frykt for at nye trefninger ville splitte Jordan permanent.⁵⁹ De israelske bekymringene om Husseins fremtid var helt i tråd med de advarslene Nixon fikk fra sine rådgivere.⁶⁰ Den dystre vurderingen baserte seg ikke bare på Kong Husseins vedvarende ubesluttsomhet og manglende evne til å håndtere fedayeen, men nå også et direkte knefall ved at han ga etter for kravene til gisseltakerne ved å fjerne spesifikke militære rådgivere og ministre. På den annen side var det spor av bedring i forholdet mellom fedayeen og jordanske myndigheter, ettersom partene undertegnet en våpenhvileavtale den 10. juli.⁶¹

I samme tidsperiode kom det et annet fredsinitiativ som skulle påvirke situasjonen i Jordan, nærmere bestemt arbeidet mot en fredsavtale mellom Israel og de andre arabiske statene. Dette initiativet ble satt i gang av den amerikanske utenriksministeren, William Rogers. Det gikk ut på at Israel og Egypt skulle inngå en våpenhvile langs Suez-kanalen, der det hadde pågått en tre år lang utmattelseskrig i kjølvannet av Seksdagerskrigen i 1967. Samtidig skulle alle parter bli med på nye forsøk på forhandlinger i FN, der resolusjon 242, land for anerkjennelse, skulle legge grunnlaget for en endelig avtale. Hussein ville bare skrive under på denne avtalen hvis Nasser gjorde det samme, noe som skjedde henholdsvis 24. og 26. juli.⁶²

Kong Husseins avgjørelse ble gjort enklere på grunn av et telegram som kom fra Joseph Sisco, assisterende utenriksminister for Midtøsten, til Amman den 15. juli. Sisco forsikret Kong Hussein om amerikansk støtte, og skrev at Israel skulle gi tilbake landområder mot anerkjennelse, slik som resolusjon 242 slo fast. Amerikanerne ville på sin side presse frem israelsk fleksibilitet hvis Kong Hussein kom til forhandlingsbordet. Sisco understreket at amerikanerne var svært stødige og besluttsomme i sin støtte til Kong Hussein. Et eksempel på dette var at jagerflysalget til Israel ble utsatt, uavhengig av Husseins respons på fredsinitiativet og hva Sovjetunionen foretok seg på egyptisk side av Suez-kanalen.⁶³ Dette var et svært viktig telegram, fordi det viste den diplomatiske og politiske støtten amerikanerne var villige til å gi Kong Hussein for å bli med på forhandlinger. Dermed var Kong Hussein trygg på amerikansk

⁵⁸ POL-23-9, 1/7/1970, telegram fra ambassadør Donald Bergus i Kairo til State Department

⁵⁹ POL-23-9, 9/7/1970, telegram fra Walworth Barbour i Tel Aviv til State Department

⁶⁰ H. Kissinger, *Memoarer: De første år i Det Hvite Hus*, (Boston 1979): 601

⁶¹ POL-23-9, 11/7/1970, telegram fra nestkommanderende Morris Draper ved ambassaden i Amman til State Department

⁶² K. Salibi, *The Modern History of Jordan*, (London 1993): 234

⁶³ POL-23-9, 15/7/1970, telegram fra Joe Sisco i State Department til ambassaden i Amman

støtte før han gikk inn i forhandlinger, noe som utvilsomt ga et bedre grunnlag for aksept av Rogers sitt forslag.

Kongens avgjørelse om å gå med på Rogers sin plan skulle også påvirke den innenrikspolitiske situasjonen, ettersom fedayeen var svært negative til dette initiativet. Hvis de arabiske statene lyktes med å forhandle frem en fredsavtale med Israel, ville eksistensgrunnlaget til den væpnede palestinske motstanden reduseres. Yasser Arafat var innledningsvis positiv og mente dette muligens kunne være veien mot en god avtale, i motsetning til PFLP som holdt fast ved sine ytterliggående synspunkter om at ingen kompromisser kunne inngås. Aksepten av Rogers sitt initiativ var naturligvis ute av deres hender, dermed ble Kong Hussein en naturlig lynavleder for den palestinske frustrasjonen. Arafat manet om forsiktighet, fordi han fryktet konsekvensene av en stor konfrontasjon med den jordanske hæren. PFLP lyttet ikke til Arafat, og fortsatte med sine angrep mot regimet. De var overbevist om at Hussein måtte styrtes hvis det skulle være mulig å oppnå en palestinsk stat.⁶⁴ Arafat sin manglende evne til å kontrollere ekstremistene skulle bli helt avgjørende, ettersom det var PFLP som utløste krisen i september, da de gjennomførte sine skjebnesvangre flykappinger.

August måned ble preget av at de jordanske myndighetene gjenvant initiativet, og styrket sin posisjon sammenlignet med fedayeen. En briefing fra det amerikanske utenriksdepartementet, som ble oversendt ambassaden i Teheran etter forespørsel, påpekte at våpenhvileavtalen hadde styrket jordanske myndigheter taktisk.⁶⁵ Jordanske myndigheter tok nå en rekke grep for å beholde roen, samtidig som fedayeen mistet sitt initiativ. Dette er indikasjoner på at maktbalansen var i ferd med å svinge i Kong Husseins favør, noe som bidro til å øke fedayeenes behov for å gjøre noe. Ambassaden i Amman beskrev hvordan myndighetene gikk frem for å kontrollere situasjonen og senke konfliktnivået. Håndteringen innebar å demonstrere militær styrke gjennom synlighet og tilstedeværelse, samt styre det offentlige ordskiftet i en fordelaktig retning. Et annet grep kongen brukte var å snakke direkte til den palestinske befolkningen, noe som var en fordel fordi han kunne gi lovnader som lå utenfor det palestinske lederskapets autoritet. Ambassaden beskrev også håndteringen som effektiv, ettersom det så ut som om fedayeen var ute av stand til å gjøre noe annet enn å vente på brudd i forhandlingene med Kong Hussein eller en annen *deus ex machina*.⁶⁶

⁶⁴ K. Salibi, *The Modern History of Jordan*, (London 1993): 235

⁶⁵ POL-23-9, 9/8/1970, telegram fra Alfred Atherton i State Department til ambassaden i Amman

⁶⁶ POL-23-9, 18/8/1970, telegram fra Harry Odell i Amman til State Department

Denne rapporten var en tydelig beskrivelse av hvordan jordanske myndigheter, ved hjelp av helt bevisste grep hadde tatt kontroll over situasjonen. Det var en kombinasjon av utenriks- og innenrikspolitiske faktorer som hadde ført til at situasjonen bedret seg, nærmere bestemt den skjøre avtalen mellom fedayeen og Hussein, samt det faktum at både Hussein og Nasser aksepterte Rogers initiativ. Denne stabiliseringen og gradvise styrkingen av regimets posisjon, bidro også til å øke fedayeen sitt behov for å gjøre noe for å ta tilbake initiativet, for eksempel med en terroraksjon som kunne fremprovosere en reaksjon fra hæren.

Den 31. august holdt Kong Hussein en tale til folket. Tonen var bestemt og kraftig, og inneholdt en rekke advarsler til fedayeen. På kvelden, da talen ble kringkastet, brøt det ut kamper i Amman. Den amerikanske ambassaden i Amman mente at fedayeen prøvde å fremprovosere en respons fra hæren, og dermed sette i gang en reaksjonskjede. Hæren valgte å ikke eskalere situasjonen ved å gå til voldssomme motangrep, men stemningen ble dårligere i begge leirene.⁶⁷ Tidspunktet for angrepet tydet på at dette var en åpenbar provokasjon mot Hussein, og det ble også et eksempel på at enkelte deler av fedayeen så seg nødt til å gjøre noe for å sette i gang et større oppgjør med hæren. Fedayeens handlinger stemte dermed svært godt overens med tidligere rapporter om misfornøyd og rastløs fedayeen, som bestod av en ekstremistisk faksjon som stadig ikke lyttet til Arafat.

Samme dag kom det en interessant forskningsrapport fra Washington. Den inneholdt en beskrivelse av hvordan Israel hadde forholdt seg til palestinerne etter Seksdagerskrigen. Rapporten viste ikke til noen radikale endringer i israelsk politikk og tenkemåte, men understreket det faktum at palestinebevegelsen hadde blitt en nasjonalistisk og panarabisk bevegelse. Israelerne erkjente også at spørsmålet om Palestina var en viktig faktor i arabisk politikk, og en av de politiske realitetene i Midtøsten.⁶⁸ Rapporten var dermed et klart signal om at fedayeen hadde blitt en maktfaktor i området som det måtte tas hensyn til. Ikke bare militært, men også politisk.

Situasjonen i Jordan var roligere i juli og august, sammenlignet med juni. En viktig stabiliseringsfaktor var våpenhvileavtalen mellom fedayeen og Jordan. Kong Hussein klarte også å samle flere arabiske stater rundt avtalen, noe han mente var viktig fordi det bidro til å holde saken i en arabisk kontekst. Dette medførte at araberne tilsynelatende fikk et særansvar og ytterligere insentiver om å løse eventuelle fremtidige konflikter, i tillegg til at Hussein kunne unngå å blande inn USA med mindre det ble nødvendig. Dette var vesentlig fordi det motsatte skjedde, og den arabiske verden ble splittet da kampene i Jordan startet. Den arabiske

⁶⁷ POL-23-9, 31/8/1970, telegram fra Harry Odell i Amman til State Department

⁶⁸ POL-23-9, 31/8/1970, en studie foretatt i State Department, ukjent avsender fordi deler av kilden mangler

passiviteten presset Jordan til å be USA om hjelp. På denne måten viste det seg at det arabiske samholdet rundt avtalen var overfladisk, og at sammensetningen av stater var ute av stand til å beholde freden. På den annen side hadde Kong Hussein fått forsikringer om støtte fra USA, noe som bidro til økt trygghet da han iverksatte tiltak mot fedayeen.

Det var også grunn til bekymring for kongen, ettersom det kom tydelige tegn på vedvarende misnøye blant fedayeen. Angrepet den 31. august ble deres fremste forsøk på å tvinge frem en reaksjon fra hæren, noe som hadde blitt nødvendig fordi fedayeen opplevde en solid svekkelse i forhold til jordanske myndigheter i løpet av august. En annen kilde til misnøye blant fedayeen var Jordan og Egypts avgjørelse om å akseptere Rogers sitt fredsinitiativ. En eventuell enighet med Israel ville utgjøre en trussel mot eksistensgrunnlaget til fedayeen, fordi det ville fjerne en eventuell militær løsning fra bordet. Dette bidro til en underliggende misnøye og følelse av maktesløshet, som ga fedayeen motiver for sine terroraksjoner i september.

Skillelinjene mellom partene ble tydeligere trukket opp, og det ble enda vanskeligere å se for seg en fredelig sameksistens mellom partene. Myndighetene styrket sin posisjon, samtidig som fedayeen virket usikre på hva som skulle bli neste trekk. Fredsinitiativet fra Rogers var også helt sentralt, ettersom geriljaens misnøye med avtalen preget det som skjedde i september. Dette var to ting som var nært knyttet til hverandre, fordi det skulle vise seg å bli den utløsende faktoren for det endelige oppgjøret i september.

3.3 Nytt attentat og forespørsel til Israel

Fedayeen fortsatte å ignorere jordansk lov, og det hersket en uro som lignet lovløshet i Amman. Væpnet fedayeen var fortsatt godt synlig i gatene, noe som førte til at frykt spredte seg i befolkningen. En alvorlig hendelse som naturligvis bidro til at konfliktnivået økte betraktelig, var enda et forsøk på å ta livet av Kong Hussein den 1. september. Nok en gang havnet kongens kortesje i et bakholdsangrep, denne gangen var han på vei til flyplassen.⁶⁹ Nesten umiddelbart satte militæret i gang angrep på flyktningeleirer utenfor Amman, samtidig som det oppstod trefninger mellom hæren og fedayeen flere plasser i landet. Responsen på denne opptrappingen var et ultimatum fra Irak, som hadde en styrke stående øst i Jordan. Det irakiske kravet var at kamphandlingene skulle opphøre, ellers ville Irak intervensjon overfor Jordan. Kongen hadde også kommet med en forespørsel på om han kunne regne med amerikansk støtte hvis han brukte makt mot fedayeen. Han var også ute etter en offisiell uttalelse fra USA, sammen med

⁶⁹ K. Salibi, *The Modern History of Jordan*, (London 1993): 235

Sovjetunionen hvis det var mulig, for å avskrekke andre aktører fra å intervensere på *fedayeen* sin side.⁷⁰

Kissinger skrev i sin biografi at responsen fra State Department igjen var nølende og forsiktig, på grunn av fredsforhandlingene som omhandlet Suez-kanalen. Responsen fra det amerikanske utenriksdepartementet var at dette måtte overveies nøye, ettersom USA hadde mange ulike interesser som måtte tas hensyn til. Responsen skyldtes, ifølge Kissinger, at Midtøsten-ekspertene i utenriksdepartementet mente at araberne var hissige og en advarsel mot intervensjon ville gjøre vondt verre. Det var også et eksempel på at ingen endringer i form av konkrete tiltak, ble gjennomført før Nixon beordret det. Senere den 1. september kom irakerne med et nytt ultimatum, med samme krav om at kampene måtte opphøre, bare med en tidsfrist forskjøvet til 2300. Dette førte til at kongens rådgiver, Zaid Rifai, nok en gang ba om en uttalelse fra amerikanerne. Han ville også vite hva Israel kom til å foreta seg hvis irakerne bevegde seg vestover. Det var lite sannsynlig at de ville akseptere at irakerne rykket vestover, eller at *fedayeen* okkuperte hele Jordan-dalen. Denne analysen kom fra den amerikanske ambassadøren i Tel Aviv, men med forbehold om at han ikke hadde fått dette bekreftet fra israelske myndigheter.⁷¹

Rifai dro til ambassaden dagen etterpå og gjentok forespørselen angående israelske hensikter. Dette tolket Kissinger, og *charge d'affairs* Odell på ambassaden i Amman, som en subtil forespørsel om israelsk inngripen hvis irakerne gjorde alvor av sine trusler. Responsen fra ambassaden var en overflødig og belærende tilbakemelding om at det måtte være ødeleggende for Hussein med hjelp fra sin hovedfiende, mot et annet arabisk land.⁷² Kissinger kritiserte nok en gang håndteringen som nervøs, uklar og ute av stand til å påvirke situasjonen i en spesifikk retning. Håndtering stod i kontrast til de alternativene Kissinger foretrakk, som baserte seg på avskrekkende militært nærvær ved kysten av Libanon, slik at *fedayeen* forstod at Hussein kom til å få amerikansk hjelp ved behov. Dette er svært viktig fordi det skulle bli langt mer aktuelt med ekstern assistanse senere i september, både fra Israel og USA, som følge av den syriske intervensjonen.

Samtidig ga det et innblikk i Kissingers resonnement rundt Midtøsten, der han så behovet for en mer aktiv militær rolle, hvis USA skulle være i stand til å påvirke hendelsene. En del av forklaringen på hvordan amerikanerne responderte på Black September, ligger i Kissinger sine strategiske vurderinger omkring hvilke alternativer som var mest

⁷⁰ H. Kissinger, *Memoarer: De første år i Det Hvite Hus*, (Boston 1979): 602

⁷¹ H. Kissinger, *Memoarer: De første år i Det Hvite Hus*, (Boston 1979): 603

⁷² H. Kissinger, *Memoarer: De første år i Det Hvite Hus*, (Boston 1979): 604

hensiktsmessige. Det faktum at responsen til slutt liknet mye på det Kissinger etterlyste, tyder på at Nixon vurderte situasjonen på samme måte. På den annen side er Kissinger ute av stand til å endre den amerikanske responsen før Nixon bestemmer seg for at endring er nødvendig, og flytter håndteringen til Det Hvite Hus. Makten Kissinger har til å iverksette politikkendringer var dermed begrenset, men hans rolle i utforming var betydelig.

3.4 Nye diplomatiske tiltak

Den 2. september anmodet State Department ambassadøren i Moskva, Jacob Beam, om å be Kreml bruke sin innflytelse i Baghdad til å avspenne situasjonen i Jordan. State Department instruerte ambassadøren i Amman om å videreformidle dette til Hussein, men også med et forbehold om at det ikke nødvendigvis ville føre frem fordi den sovjetiske innflytelsen i Baghdad var begrenset. En slik diplomatisk tilnærming ble også fremhevet som den mest effektive, for å forhindre en irakisk intervensjon i Jordan.⁷³

Den valgte fremgangsmåten fra State Department passet bra sammen med Kissinger sine stadige påstander om sen og negativ respons fra State Department på forespørselen om en avskrekkende uttalelse. Håndteringen var også i tråd med Kissinger sin vurdering av Midtøstenstabens oppfatning av araberne, ettersom det amerikanske utenriksdepartementet påpekte at det ikke var sikkert Sovjetunionen ville kunne gjøre noe med irakerne på grunn av at regimet ble oppfattet som irrasjonelt. På denne måten ble det nok et eksempel på forskjellen mellom hvordan State Department ville håndtere situasjonen, sammenlignet med de løsninger som hadde blitt diskutert i WSAG. Det var også et uttrykk for at State Department stadig hadde kontrollen over hvordan den gryende krisen skulle håndteres, ettersom Nixon ikke hadde gitt beskjed om noe annet.

Kongen hadde den 3. september holdt en tale der han uttrykte forståelse for befolkningens uro, ettersom det fortsatt var en betydelig mengde væpnet fedayeen i urbane strøk. Ambassaden i Amman føyde til at fedayeen tvilsomt ville oppgi sine urbane posisjoner med det nåværende spenningsnivået mellom partene, samtidig som talen tydet på at kongen ville bruke militært press for å implementere våpenhvileavtalen som hadde blitt inngått tidligere.⁷⁴ Situasjonsbeskrivelsen dagen etterpå var dyster, men analysen positiv. Ambassaden skrev at på grunn av nylig uro hadde lederne på begge sider sett behovet for en fredelig løsning,

⁷³ POL-23-9, 02/09/1970, telegram fra Thomas Boyatt i State Department til den amerikanske delegasjonen i FN. Kopi til relevante diplomatiske stasjoner rundt i verden, blant andre Amman.

⁷⁴ POL-23-9, 03/09/1970, telegram fra Harry Odell i Amman til State Department

men at tilliten mellom partene fortsatt var svært liten. Skillelinjene var tydelig dratt opp og begge sider fremstod mottagelig for provokasjoner fra ekstremister, samtidig som tendensene til lovløshet i Amman vedvarte. Til tross for dette anså ambassaden sjansen for en stor konfrontasjon som liten.⁷⁵

Det viktigste fra starten av september var amerikanernes diplomatiske initiativ til Moskva, i tillegg til at Hussein ymtet frem på om at det kunne bli nødvendig med mer direkte maktbruk. Det blir siktet til en storstilt opptrapping av maktbruk, men dette var siste utvei. Det var tydelig at Kong Hussein var i ferd med å miste tålmodigheten, slik at et oppgjør stadig rykket nærmere. Et annet viktig spørsmål var hva israelerne kom til å gjøre hvis de irakiske styrkene begynte å bevege seg vestover, fordi en slik forespørsel ble tolket som diplomatisk posisjonering i tilfelle det skulle bli behov for intervensjon for å hjelpe Hussein. Spørsmålet ble riktig tolket, av både Kissinger og Odell, som en klargjøring av hvorvidt Israel ville komme Jordan til unnsetning hvis det skulle bli nødvendig, men det er viktig å huske på at det ville være i israelernes interesse å gripe inn på denne måten hvis irakerne kom for nært grensen. Dermed ville det ikke være en tjeneste uten vinning for Israel, men en helt nødvendig aksjon for egen sikkerhet.

Den palestinske frustrasjonen over Rogers sitt fredsinitiativ var vedvarende, ettersom det ikke hadde inntruffet noen endringer rundt den ferske avtalen. Dermed hadde PFLP fortsatt en uttalt målsetning om å styrte Husseins regime, noe som ble den fremste årsaken på palestinsk side til at det endelige oppgjøret ble presset frem. Kissinger sin kritikk av State Department vedvarte, men situasjonen var ikke alvorlig nok til at Nixon skulle iverksette en tydelig endring i tilnærming. Dette skulle forandre seg de nærmeste dagene.

3.5 Kapringskrise og amerikansk respons

Det som presset frem det endelige oppgjøret mellom Kong Hussein og fedayeen var kapringskrisen som startet den 6. september. PFLP kapret tre fly og tvang de til å lande på en flystripe ved navn Dawson Field, som lå i ørkenen nordøst for Amman. Kravet fra PFLP var at en rekke terrortiltalte fedayeen skulle løslates fra israelske og europeiske fengsler, og hvis ikke kravene ble møtt skulle terroristene sprengte flyene.⁷⁶ Dette ble også en pinlig affære for kongen, som var ute av stand til å bidra på noe som helst vis for å få løslatt gislene. Den 7. september talte Kong Hussein igjen til folket. Talen var svært unnskyldende, og inneholdt en innrømmelse

⁷⁵ POL-23-9, 04/09/1970, telegram fra Harry Odell i Amman til State Department

⁷⁶ K. Salibi, *The Modern History of Jordan*, (London 1993): 236

av at interne affærer i Jordan hadde blitt neglisjert i kjølvannet av Seksdagerskrigen. Kongen uttalte også at han ikke hadde noen planer om væpnet aksjon mot fedayeen, men at han hadde bedt den arabiske liga om hjelp til å kjøle ned situasjonen.

Ambassaden i Amman beskrev den forsiktige tonen som bemerkverdig i lys av at fedayeen hadde prøvd å likvidere kongen, for andre gang, den 1. september. Avgjørelsen hans om å dra inn den arabiske liga ble også omtalt som tvilsom, ettersom det ville involvere Algerie og Libya, to stater som var svært vennlig innstilt til fedayeen. Dette kunne også bli oppfattet som en påtvungen løsning fordi Hussein var ute av stand til å løse situasjonen. PLO ville dermed ikke nødvendigvis oppfatte det som et skritt mot forsoning, men en handlingslammet konges eneste løsning på en vanskelig knipe. Det faktum at PFLP valgte Jordan som sin arena la ytterligere press på Hussein, samtidig som det understreket hans svake autoritet. Fatah hadde også hyllet kapringene, noe som var ukarakteristisk fordi organisasjonen ikke hadde gjort det tidligere.⁷⁷

Responser fra den amerikanske ambassaden i Amman var bemerkelsesverdig, ettersom Den arabiske liga plutselig ble beskrevet som uegnet til å finne en løsning på grunn av Algerie og Libya sin favorisering av den palestinske geriljaen. Arabernes manglende evne til varige politiske løsninger mellom partene hadde ikke blitt kommentert av ambassaden tidligere, et faktum som kunne ha flere årsaker. Først og fremst var situasjonen kritisk som følge av kapringskrisen, slik at en eventuell løsning utenfra var langt vanskeligere i september enn den hadde vært i juni. I tillegg hadde våpenhvilen brutt sammen, slik at idéen om at arabisk samhold kunne holde sammen en avtale var kraftig svekket. Kong Hussein hadde også forespurt amerikansk assistanse både i juni og september, da han havnet under internt press fra fedayeen, noe som tydet på at han egentlig ikke stolte på at problemet med palestinerne kunne løses innenfor den arabiske konteksten. På denne måten prøvde Kong Hussein å sikre seg amerikansk støtte hvis han måtte løse problemet militært, samtidig som han søkte en diplomatisk løsning sammen med de andre arabiske statene. Sistnevnte alternativ handlet om å bevare status i den arabiske verden, noe kongen ville miste hvis inntrykket var at han foretrakk en militær løsning med amerikansk hjelp.

Skillelinjene var trukket opp enda tydeligere fordi Fatah hadde støttet kapringene, og på den måten gitt den jordanske hæren en anledning til å ignorere forskjellen mellom PFLP og Fatah. Kongens tale var også et svært tydelig svakhetstegn, spesielt med tanke på uttalelsene i august som hadde vært langt mer bestemt da han henvendte seg til fedayeen offentlig. Dermed er det plausibelt å anta at kapringene førte til en usikkerhet hos Hussein, som ikke bare

⁷⁷ POL-23-9, 07/09/1970, telegram fra Harry Odell i Amman til State Department

overbeviste PFLP om at de hadde lyktes med å svekke monarkiets autoritet, men også flyttet Fatah sine holdninger angående flykapringer. Resultatet var at Kong Hussein befant seg under et enormt press, i tillegg til at fedayeen fremstod som mer samlet og radikale enn noen gang. Dette ga Hussein et solid politisk grunnlag for sitt angrep på fedayeen, som ble iverksatt den 17. september.

Hendelsene knyttet til kapringskrisen ble tydelige tegn på at en konfrontasjon mellom palestinerne og jordanske myndigheter rykket stadig nærmere. Det største problemet for Hussein var kapringskrisen, fordi det understreket kongens vaklende autoritet på en grim måte. Samtidig presenterte det seg som et dilemma for Hussein at et eventuelt angrep på fedayeen ville samle palestinerne om en felles, ekstern fiende. På den annen side ble dette en god mulighet for USA, som hadde vaklet og opptrådt nervøst da det stormet i Jordan tidligere den sommeren. Nixon foretrakk en amerikansk intervensjon, noe for eksempel Rogers var helt imot. President Nixons største bekymring var at den pro-vestlige Kong Hussein skulle styrtes, ettersom dette ville smadre den politiske balansen i Midtøsten. Situasjonen var så dramatisk for Hussein at USA ikke lenger kunne tillate seg passivitet, med det påskudd at en militær inngripen var umulig, slik som Rogers hevdet.⁷⁸ Rogers, på sin side, så ikke verden som et sjakkbrett. Utenriksministeren var grunnleggende uenig med Nixon og Kissinger, om at verden bestod av ulike land i et nullsumspill der de enten tilhørte USA eller Sovjetunionen.⁷⁹

Det Nixon ville oppnå var å forhindre politisk ubalanse ved å komme Hussein til unnsetning, hvis det ble nødvendig. Frykten for politisk ubalanse ble delt av Henry Kissinger, men de var uenig i metoden for eventuell assistanse til Kong Hussein. Dette er, uavhengig av hvem som spesifikt mente hva, et uttrykk for stor uenighet innad i administrasjonen. Det viktigste var at det ble behov for en mer konkret politikk og planlegging av ulike eventualiteter, noe som skulle bli viktig etter hvert som krisen eskalerte.

Situasjonen ble ytterligere forverret allerede 9. september. Enda et fly ble kapret, og det totale antallet gisler nå var oppe i 425. Den 12. september ble alle flyene sprengt, og 371 gisler ble løslatt. De gjenværende 54 ble holdt som gisler av PFLP de neste to ukene.⁸⁰

Zaid Rifai møtte Harry Odell den 9. september for en situasjonsrapport. For øyeblikket foregikk det ingen samtaler med palestinerne, og den ansente situasjonen kom enten til å ende uten betydelige konfrontasjoner, eller eksplodere fullstendig.⁸¹ Britene tok samme dag kontakt

⁷⁸ H. Kissinger, *Memoarer: De første år i Det Hvite Hus*, (Boston 1979): 607

⁷⁹ W. Isaacson, *Kissinger: A Biography*, (New York 1992): 197

⁸⁰ K. Salibi, *The Modern History of Jordan*, (London 1993): 236

⁸¹ POL-23-9, 09/09/1970, fra Harry Odell i Amman til State Department

med Joe Sisco for å høre om hva som var planen for den 6. flåte. Sisco svarte at det ble diskutert hva som skulle gjøres på høyt nivå, men at det ikke forelå noen planer om evakuering.⁸² Sisco sin kommentar var en henvisning til samlingen av WSAG, noe Nixon beordret den 9. september for å gjøre administrasjonen beredt på forskjellige handlingsforløp.⁸³ Dette skjedde i lys av at situasjonen nok en gang var i ferd med å komme ut av kontroll, og at den tidligere planleggingen måtte få et operasjonelt uttrykk. På dette tidspunktet var kursen i amerikansk politikk det viktigste spørsmålet. Kissinger ville at amerikanerne skulle agere, slik at motstanderne måtte bruke energi og tid på å analysere fremstøtene. Han mente også at passivitet ville føre til økt maktesløshet, noe som ville føre til at avgjørelser måtte tas under forhold som var ugunstige for amerikanerne. Med denne strategien i bakhodet satte Kissinger og WSAG opp tre scenarier de måtte forberede seg på. Det første var at geriljaen angrep gislene, det andre var kaos i Amman og behov for evakuering av amerikanere, det tredje var et oppgjør mellom Hussein og fedayeen, der Irak og Syria eventuelt blandet seg inn.⁸⁴

Tidspunktet for å gjøre noe var kommet, og Nixon-administrasjonen bestemte seg for å gjøre flere ting. Blant annet ble den militære overkommandoen beordret til å øke beredskapen til styrkene i Europa, slik at de raskt kunne settes inn i ved behov. WSAG ble også bedt om en vurdering av hvilke poseringer som var tilstrekkelig for å avskrekke Sovjetunionen fra å gripe inn. Hangarskipet *USS Independence*, sammen med fire jagere, ble sendt mot kysten av Libanon. Ingenting av dette skulle varsles offentlig, men Kissinger stolte på at sovjetisk etterretning og lekkasjer fra Pentagon ville gjøre det offentlig kjent. Taushet fra amerikanerne skulle gjøre tiltakene enda mer skremmende, noe som var årsaken til at britene og de amerikanske ambassadene ikke ble informert om detaljene. Det vanskeligste spørsmålet var nå hva som skulle berettige maktbruk, noe det var stor uenighet i innad i administrasjonen.⁸⁵ Rogers var bekymret for at israelerne måtte hjelpe amerikanske styrker ut av en knipe, og påpekte at dette ville være en katastrofe.⁸⁶ Etter lange debatter oppstod det etter hvert konsensus i WSAG om at Israel uansett kom til å intervensere hvis Irak eller Syria blandet seg inn. Dermed var konklusjonen at amerikansk makt var best egnet til å avskrekke Sovjetunionen fra å gripe inn. Nixon ville derimot ikke høre snakk om at Israel skulle blandes inn, han foretrakk at amerikanske styrker tok seg av Syria og Irak, det samme gjaldt fedayeen hvis de gjorde

⁸² POL-23-9, 09/09/1970, fra ambassadør Walter Annenberg i London til State Department

⁸³ H. Kissinger, *Memoarer: De første år i Det Hvite Hus*, (Boston 1979): 607

⁸⁴ H. Kissinger, *Memoarer: De første år i Det Hvite Hus*, (Boston 1979): 608

⁸⁵ H. Kissinger, *Memoarer: De første år i Det Hvite Hus*, (Boston 1979): 609

⁸⁶ R. Dallek, *Nixon and Kissinger*, (New York 2007): 225

opprør.⁸⁷

Den 10. september svarte Moskva. Sovjetunionen hadde tatt kontakt med Baghdad og Damaskus. Den sovjetiske *charge d'affairs*, Yuli Vorontsov, tok kontakt med Joseph Sisco, og fortalte hva de hadde instruert sine klienter om. Blant annet hadde de påpekt at forverring av situasjonen og fortsatt kamp mellom arabere bare ville gagne deres fiender, Israel og de imperialistiske kreftene som støttet dem. Sisco ga beskjed om dette til ambassaden i Amman, og påpekte at dette mest sannsynlig kom til å hjelpe, til tross for tvilsom språkbruk.⁸⁸ Henry Kissinger var av en helt annen oppfatning, og tolket dette som at Sovjetunionen ikke anså situasjonen som spesielt risikabel og at teksten fra Kreml var en provokasjon.⁸⁹ Denne dagen fikk State Department beskjed fra ambassaden i Beirut om at media spekulerte i unilateral eller multilateral intervensjon, der formålet var å redde gislene og støtte Kong Hussein mot fedayeen. Ambassaden betegnet spekulasjonene som eksplosive, og ba Det Hvite Hus eller utenriksdepartementet om å avkrefte ryktene.⁹⁰ Dagen etterpå fikk ambassaden nye spørsmål fra journalister angående bevegelsene til den 6. flåte. Ambassadøren henviste til Det Hvite Hus, som hadde uttalt at militære aksjoner, alene eller med andre, ikke ble diskutert.⁹¹

Harry Odell i Amman mente også at flåtebevegelsene snart kom til å bli allment kjent, og anmodet Det Hvite Hus om å avkrefte ryktene. Zaid Rifai hadde på sin side tatt kontakt med ambassaden for å få rede på om amerikanerne planla en intervensjon, noe som ble avkreftet. Rifai innrømte også at myndighetene i Jordan hadde bidratt til å fyre opp under ryktene om en amerikansk intervensjon. Han fortalte også at de hadde overlevert et ultimatum til fedayeen, noe de ikke hadde fått respons på enda, men at de hadde planer om å handle resolutt og nådeløst hvis ultimatumet ble avvist.⁹²

Ambassadene i Midtøsten ikke ble altså ikke informert om planleggingen i Det Hvite Hus, ettersom de stadig ba om informasjon om tingenes tilstand. Det kom også tydelig frem at ambassaden i både Beirut og Amman mente det var en dårlig idé å flytte flåten nærmere kysten av Libanon. Flåtebevegelsene førte til spekulasjoner om amerikansk intervensjon, og ble vurdert som destruktivt for gisselforhandlingene. WSAG hadde motsatt oppfatning, og mente det ville legge press på fedayeen og andre aktører, hvis de trodde en intervensjon var nært forestående. Zaid Rifai sine handlinger understreket dette som effektivt, ettersom det var noe

⁸⁷ H. Kissinger, *Memoarer: De første år i Det Hvite Hus*, (Boston 1979): 610

⁸⁸ POL-23-9, 10/9/1970, telegram fra Talcott Seelye i State Department til ambassaden i Amman

⁸⁹ H. Kissinger, *Memoarer: De første år i Det Hvite Hus*, (Boston 1979): 610

⁹⁰ POL-23-9, 10/9/1970, telegram fra Dwight Porter i Beirut til State Department

⁹¹ POL-23-9, 11/9/1970, telegram fra Dwight Porter i Beirut til State Department

⁹² POL-23-9, 11/9/1970, fra Harry Odell i Amman til ambassaden i Beirut

jordanerne hadde spredd rykter om på egenhånd. De ulike måtene å håndtere situasjonen på var et uttrykk for den grunnleggende splittelsen i hvordan krisen skulle løses, der ambassadene og Det Hvite Hus hadde ulike oppfatninger av hvordan avspenning skulle oppnås. Nixon og Kissinger sin idé om at en aktiv politikk ville tvinge motstanderne til å reagere, var taktisk løsning som ambassadene i Beirut og Amman anså så på som kontraproduktivt. På denne måten gikk skillelinjen i håndteringen mellom State Department, Rogers og ambassadene på den ene siden, med Nixon og Kissinger på den andre. Tvetydigheten i uttalelsene var også helt bevisst, fordi det kom til å ha en avskrekkende effekt. Hensikten med dette var at usikkerheten rundt den 6. flåte ville tvinge fedayeen, Syria og Sovjetunionen til å foreta sine egne kalkuleringer rundt hvilke planer amerikanerne hadde. Det viktigste var at en amerikansk intervensjon ikke kunne utelukkes, fordi det skulle forhindre at noen andre aktører blandet seg inn.

Vurderingene på ambassadene kan ha flere årsaker. Araberne ble oppfattet som irrasjonelle og oppfarende av amerikanske diplomater med arabiske saker som spesialfelt. Det er en plausibel antagelse at det fantes en del av disse ved begge ambassader, noe som kan forklare forsiktigheten i tilnærmingen. Det amerikanske formålet var i alle tilfeller å hindre at gislene ble drept på jordansk jord, noe som ville ført til ytterligere svekkelse av Kong Hussein. I dette tilfellet valgte Det Hvite Hus en mer aggressiv tilnærming enn tidligere, noe som var helt i tråd med det Nixon hadde krevd etter nølingen tidligere på sommeren. På denne måten demonstrerer det en retningsendring i amerikansk politikk i Jordan, noe som var akkurat det Nixon etterlyste.

USA hadde ved sine militære forflytninger dermed lagt et stort press på både Irak, Syria, fedayeen og Sovjetunionen, i tillegg til at Kong Hussein fikk psykologisk støtte. Kissinger mente at det viktigste var at arabiske regjeringer forstod at det var enorm risiko knyttet til eventuell skading av gisler. Den tidligere uttalelsen om at militær intervensjon ikke ble vurdert på høyt nivå kunne bety hva som helst, noe Kissinger trekker frem som en svært nyttig tvetydighet.⁹³ Han mente også at presset førte til at fedayeen løslot så mange gisler⁹⁴, men dette ble bestridt fra ambassaden i Amman. Ambassaden påpekte den 13. september at det var logistiske og administrative årsaker til at PFLP ga fra seg så mange gisler, de hadde altså ikke kapasitet til å håndtere det opprinnelige antallet med gisler.

Det ble også lagt til en lang rekke vurderinger av de nylige hendelser. Blant annet skriver ambassaden at en av flykapringens konsekvenser var at det førte til at fokuset skiftet fra rykter om storskalaoppgjør mellom hæren og fedayeen, til trussel om intervensjon utenfra. Retorikken

⁹³ H. Kissinger, *Memoarer: De første år i Det Hvite Hus*, (Boston 1979): 612

⁹⁴ H. Kissinger, *Memoarer: De første år i Det Hvite Hus*, (Boston 1979): 611

fra Irak og Syria avtok også etter hvert, noe som også ble tilskrevet bekymring for utenlandsk intervensjon. Derimot ble Kong Husseins svakhet tydelig i dagene som fulgte kapringskrisen, ettersom han hadde vært ute av stand til å bidra positivt til å løse gisselsituasjonen. Dette var svært ydmykende for både hæren og regjeringen. Samtidig var PLO åpenbart ute av stand til å tøyte PFLP. Det beste eksempelet på dette var at Arafat satt i forhandlinger om flyene og gislene, da han plutselig fikk beskjed om at flyene var destruert og at gislene hadde blitt flyttet til et hemmelig sted i Amman. Den eneste måten en enorm konfrontasjon kunne unngås, var ved å tøyte ekstremistene på begge sider.⁹⁵ Dagen før hadde Kissinger hatt enda en samtale med Nixon, ettersom det stadig ble mer aktuelt å iverksette beredskapsplanene. Sikkerhetsrådgiveren minnet presidenten på at WSAG var enige om at israelerne var best plassert til å intervensjonere, men Nixon nektet stadig og var bestemt på å bruke amerikanske styrker uansett.⁹⁶

Den 15. september fikk State Department beskjed om at Kong Hussein hadde stilt et ultimatum til fedayeen. Kravet var at væpnet fedayeen skulle forlate Jordans urbane strøk. Videre fulgte noen drøftinger rundt sannsynlig hendelsesforløp. Først og fremst ble det påpekt at fedayeen kom til å appellere til arabisk offentlighet, og forbedre sine forsvarsverker i påvente av et angrep. Det fantes også en risiko for at resterende gisler kunne bli brukt til å tvinge frem vestlig press mot Kong Hussein. Så lenge sentrum av Amman lå i fedayeen sine hender, ville aksept av ultimatumet føre til at fedayeen sin rolle i jordansk politikk forduftet. Fra et operasjonelt ståsted ble det også bemerket at fedayeen vil være lette mål for både israelsk luftvåpen og den jordanske hæren, hvis de forlot byene. Den beste løsningen ble dermed å se an situasjonen, i tilfelle kongen senket kravene sine igjen. Fedayeen hadde også visshet om at hvis hæren faktisk kom inn i Amman, ville fjerning av geriljaen kreve ukritisk maktbruk som vil gå hardt ut over bygninger og sivile. Denne type operasjon ville føre til en svekkelse av kongens moralske posisjon, noe fedayeen var bevisste på. Slik som situasjonen så ut ville det enten ende i voldsbruk, eller ytterligere utsettelse. Begge utfall ble av ambassaden vurdert som tilbakeslag for myndighetene.⁹⁷

Senere samme dag kom den avgjørende beskjeden fra kongen, og ambassaden ble informert om at kongen kom til å angripe neste morgen. Planen var å sette en militærregjering for å gjeninnføre ro og orden, deretter kom hæren til å omringe Amman for så å fjerne fedayeen.

⁹⁵ POL-23-9, 13/9/1970, telegram fra charge d'affairs William Brubeck (midlertidig ansvar mellom Harry Odell og Dean Brown) ved ambassaden i Amman til State Department

⁹⁶ H. Kissinger, *Memoarer: De første år i Det Hvite Hus*, (Boston 1979): 612

⁹⁷ POL-23-9, 15/9/1970, telegram fra ambassadør Dean Brown ved ambassaden i Amman til State Department

Kongen ba også amerikanerne holde igjen israelerne, slik at de ikke foretok seg noe forhastet som kunne forverre situasjonen. Samtidig fortalte kongen at det kunne bli nødvendig med amerikansk eller israelsk assistanse, men han skulle ta kontakt hvis det ble nødvendig.⁹⁸

Det mest fremtredende er nok en gang uvitenheten på ambassadene, ettersom de etterlyser informasjon om den 6. flåte. Det Hvite Hus tok avgjørelsene sine i Washington, uten å varsle om hva som ble gjort til verken Beirut eller Amman. Det er også interessant at det ble regnet som en dårlig idé å legge press på partene, noe som ble veldig tydelig da begge nevnte ambassader frarådet utenriksdepartementet nettopp dette. Washington fikk sågar forespørsel fra Amman om å be Kong Hussein avstå fra provoserende handlinger, i tillegg kom det tydelige signaler fra Beirut om at bare spekulasjoner om amerikansk intervensjon var i stand til å sette liv i fare. Bortsett fra uenighet i beslutningsprosessen, er det også bemerkelsesverdig at Kong Hussein så eksplisitt fortalte at det kunne bli aktuelt med amerikansk, eller israelsk assistanse. Dette gjorde en intervensjon høyaktuell, i tillegg til at Zaid Rifai kom med en innrømmelse om at myndighetene hadde brukt denne trusselen aktivt. Splittelsen blant palestinerne var utslagsgivende, ettersom stuntet til PFLP ble utløsende for det endelige oppgjøret. PLO var ute av stand til å stoppe den ekstremistiske vingen, noe ambassaden i Amman tidligere hadde påpekt overfor Washington. Fedayeen sin bevissthet på hvilket format en militær aksjon ville få, signaliserer en formidabel innsikt i egen situasjon. Samtidig tegner ambassaden i Amman et tydelig bilde av en palestinsk bevegelse som ble presset opp i et hjørne, uten andre løsninger enn å kjempe.

⁹⁸ POL-23-9, 15/9/1970, telegram fra Dean Brown i Amman til State Department

4.0 Black September

Morgenen den 17. september startet kampene, én dag etter at Hussein hadde satt militærregjering. De neste ni dagene var preget av omfattende trefninger i Amman, de palestinske flyktningeleirene og rundt den nordlige byen Irbid. Det viktigste for amerikanske beslutningstagere var nå å bli enige om hva som skulle utløse maktbruk, samt bli enige om hvilken rolle de foretrakk at Israel skulle spille, hvis de var villige til å gripe inn. Det var stadig konsensus i WSAG om at Israel var i den beste posisjonen til å gripe inn, men Nixon foretrakk fortsatt amerikansk intervensjon. Det aller viktigste som inntraff disse dagene var det frenetiske amerikanske diplomatiet for å mobilisere Israel til å handle, en hendelse som skulle bli et vannskille i forholdet mellom landene, men også for Israels rolle i Midtøsten. Over de neste ti dagene skulle det bli tydelig hvorfor Kissinger hadde presset frem arbeidet med beredskapsplaner hvis situasjonen kom ut av kontroll, i tillegg hadde dette arbeidet lagt et godt grunnlag for krisehåndteringen.

De ulike alternativene var klare, dermed ble det viktigste å ta et valg og bestemme seg for hvilken rolle USA skulle ha, samt hvordan Israel kunne bidra. Det var heller ikke sikkert det skulle bli nødvendig å gripe inn militært, men det skulle vises styrke tidlig for å støtte Kong Hussein psykologisk og politisk ved å vise vilje til intervensjon hvis det ble nødvendig. Først da syrerne invaderte ble krisen virkelig alvorlig. Etter en god håndtering innledningsvis, fikk den jordanske hæren kjempeproblemer da syriske tanks forserte grensen og etablerte seg rundt Irbid. Det mest bemerkelsesverdige i dagene som fulgte var det diplomatiske arbeidet amerikanerne la ned for å stoppe den syriske intervensjonen, og dermed redde Hussein. Dette skjedde samtidig som den 6. flåte økte sitt nærvær øst i Middelhavet, for å signalisere sin vilje til å gripe inn militært ved behov. På denne måten signaliserte USA at de hadde intensjoner om å intervenere hvis diplomatiet ikke førte frem, noe som la ekstra press på Sovjetunionen for å holde tilbake sine syriske allierte.

Et sentralt spørsmål var hva israelerne kom til å gjøre, noe også Kong Hussein ble veldig opptatt av da situasjonen ble forverret. WSAG hadde i tiden frem mot krisen ansett israelsk intervensjon som et alternativ, om de faktisk var villige til å gripe inn var en annen sak. Analysene før kampene startet hadde konkludert med at hvis situasjonen ble kritisk nok, ville Israel foreta seg noe uansett. Noe annet enn Hussein som statsoverhode i Jordan ville være alvorlig og uakseptabelt for Israel. Dette kom det flere eksempler på i løpet av de neste ti dagene, blant annet i form av mobilisering på egenhånd og omfattende rekognoseringsarbeid.

Motivasjonen bak den syriske intervensjonen er vanskelig å spekulere i, ettersom det fremstod som en relativt impulsiv handling. Med bakgrunn i at stridsvognene hadde slurvete

palestinske kjennemerker, og at Sovjetunionen tok kraftig avstand fra invasjonen, var det plausibelt at Syria handlet på egenhånd. Kissinger var av en annen oppfatning, ettersom han mente dette var en sovjetisk test. Nixon-administrasjonen var fortsatt fersk, dermed var det en påstand som ikke var fullstendig grunnløs. Sovjetunionen var tjent med at Kong Hussein falt, på grunn av monarkens nære tilknytninger til USA. Gitt opprørsbevegelsens sammensetning, og den enorme støtten fra Syria, var det en holdbar slutning at Sovjetunionen kom til å få økt innflytelse hvis regimet i Amman falt.

Hvis det virkelig var en test, var den amerikanske responsen nyttig i så måte. Det finnes ikke grunnlag for å si at de sovjetiske analyser av den israelske responsen var annerledes fra de amerikanske analysene, dermed må det legges til grunn at Sovjetunionen visste at Israel ikke ville akseptere en syrisk seier. De realpolitiske fakta var de samme, uavhengig av om Sovjetunionen eller USA leste dem. Dermed var det den sovjetiske usikkerheten knyttet til hvordan amerikanerne kom til å reagere, som var grunnlaget for en test i Jordan. Den voldsomme amerikanske responsen var noe som åpenbart fikk ønsket effekt, og noe Sovjetunionen hadde feilberegnet. Dette baseres på de reaksjonene som kom fra Vorontsov, etter at Sisco hadde levert de amerikanske advarslene. Sovjetunionen hevdet altså at de ikke hadde noe med den syriske intervensjonen å gjøre, noe som for øvrig kan være riktig, men det forandret ikke det faktum at de tjente på en eventuell suksess. Kissinger var også av den oppfatning at Syria ikke foretok seg noe uten å klarere det med Moskva, noe som er en forklaring på hvorfor amerikanerne holdt Sovjetunionen ansvarlig.

Uavhengig av hvilke motiver som lå til grunn, fremstod den syriske invasjonen som dumdristig i lys av den militære leksjonen de hadde mottatt av Israel under Seksdagerskrigen. I tiden opp mot Black September, og i den tidlige fasen, fantes det bekymringer hos både Kong Hussein, Israel og USA for at Irak eller Syria kom til å intervensjonere. Men dette ble vurdert som usannsynlig. Den syriske motivasjonen kan uansett basere seg på flere ting. Sovjetiske oppfordringer til å utnytte en kaotisk situasjon, ideologisk solidaritet med den palestinske opprørsbevegelsen, eller et behov for å demonstrere at deres væpnede styrker fortsatt var en maktfaktor i Midtøsten. Det mest nærliggende er å legge til grunn at det var en kombinasjon av disse tre.

Israels rolle ble fort helt sentral i denne sammenhengen. Etter at de hadde demonstrert sin militære overlegenhet under Seksdagerskrigen, var det ingen tvil om at de var Midtøstens klart sterkeste militærmakt og var i stand til å stoppe den syriske intervensjonen. Det var også åpenbart at de fulgte situasjonen i nabolandet tett, og analysene ambassaden i Tel Aviv hadde mottatt tydet på at israelerne var svært bekymret. Israel sitt nære forhold til USA tilsa at et

sovjetiskstøttet regime i Amman var en gigantisk trussel, i tillegg til at dette ville gi *fedayeen* enda friere spillerom. Dermed kunne de ikke akseptere at Hussein falt. Til tross for at USA jobbet hardt på den diplomatiske siden med å mobilisere israelerne, viste de stort initiativ på egenhånd. Først og fremst mobiliserte Israel før amerikanerne hadde bestemt seg for om de burde be israelerne om å angripe, i tillegg var bakkeinvasjon et israelsk forslag. Dette var en svært aktiv håndtering fra israelsk side, noe som var helt i tråd med alle tidligere analyser, som hadde lagt til grunn at Israel ikke ville akseptere at *fedayeen* eller Syria seiret. På denne måten kan det fremstå som om Israel hadde grepet inn uansett. På den annen side kunne israelerne ventet lenge med å foreta seg noe, eller avventet situasjonen og overlatt en intervensjon til amerikanerne. Det viktigste var at Israel var i en bedre posisjon enn USA til å intervensjonere, dermed var det slik at israelerne kunne gjennomføre en intervensjon som var viktig for amerikanerne. Denne situasjonen var ny, fordi USA hadde behov for hjelp fra Israel. Dette skulle bringe alliansen mellom landene inn i en ny fase.

Noe annet som er interessant å merke seg er hvor fort palestinerne ble en parentes i kaoset som fulgte den syriske invasjonen. Det som innledningsvis fremstod som en lokal konflikt mellom to etniske grupper, utviklet seg raskt til en fundamental splittelse i den arabiske verden og fare for storkrig. På denne måten kan det argumenteres for at den syriske invasjonen ble nok et eksempel på palestinerne største problem; arabernes evne til å stå sammen.

Husseins styrker fikk på sin side raskt kontroll over situasjonen i Amman, etter at de hadde brukt svært sterke virkemidler. Funnene etter at kampene var over i hovedstaden, bidro også til å underbygge det faktum at oppgjøret var legitimt fra Husseins side. Resultatet av kampene fremstod som svært dramatisk for PLO, ettersom de nå var langt verre stilt enn før Black September.

4.1 Kampene starter

Tidlig på morgenen den 17. september startet kampene i Amman. Rundt klokken 0500 gikk den jordanske hæren inn i hovedstaden for å rydde byen for *fedayeen*, slik som Kong Hussein hadde varslet at de kom til å gjøre. Hæren tok i bruk tanks, noe som var en voldsom, men nødvendig maktbruk på grunn av måten *fedayeen* hadde befestet seg i Amman. Akkurat slik som *fedayeen* hadde sett for seg og håpet på før kampene startet, skulle det bli voldsomme sammenstøt i urbane strøk. Det var i Amman mulig å høre lyden av bombekastere og artilleriild, og etter hvert som kampene skred frem ble byen dekket av sort og grå røyk. Husseins styrker forserte inn i byen under dekke av kraftig artilleriild fra batterier som stod plassert i åsene rundt byen, og ambassadør Dean Brown bemerket i sin rapport at det fremstod som svært uforsiktig bombing

av et tettbebygd område. Samtidig meldte radioen at hvis det ble åpnet ild mot styrkene fra hus i byen, ville disse husene bli jevnet med jorden. Militærregjeringen brukte også radioen og henvendte seg direkte til de stridende palestinerne, og proklamerte at ekte *fedayeen* sloss mot Israel, ikke Jordan. *Fedayeen* hadde plassert maskingeværreir på flere hustak rundt omkring i byen, disse ble ødelagt av jordanske tanks. Byen var preget av totalt kaos, men den jordanske hæren gikk svært systematisk og beslutsomt til verks for å gjenopprette ro og orden. Dette viste seg å være vanskelig, ettersom geriljaen bet seg fast og ofte reinfiltrerte bygninger de tidligere hadde blitt fjernet fra. Røde Kors spilte også en rolle og evakuerte skadde, men tok seg bemerkelsesverdig nok bare av skadde regjeringssoldater, ikke sivile eller *fedayeen*. Samtidig kom også lignende rapporter fra flere jordanske byer, blant annet Zerqa og Irbid.

Beskjeden til den amerikanske ambassaden i Amman, fra jordanske myndigheter, var at situasjonen snart var under kontroll, og at Amman kom til å være fredelig igjen i løpet av kvelden. Dette ble bestridt av Dean Brown tidligere på dagen, men han vedgikk etter hvert at det kunne se ut som at myndighetene var i ferd med å få overtaket. Ambassadøren meldte også om at Fatah ba irakerne om hjelp, uten å få svar på forespørselen. Den siste rapporten fra Amman inneholdt en oppdatering angående pågående kamper, og situasjonen som ble beskrevet var langt roligere enn tidligere på dagen. Dean Brown la til at han hadde to viktige hovedpunkter å notere fra denne dagen. Det første punktet var at hæren hadde vært lojale til Kong Hussein, noe som var viktig fordi den inneholdt flere palestinere. I tillegg mente Dean Brown at det var en minimal sjans for at Irak eller Syria kom til å blande seg inn. Dette ble begrunnet med at situasjonen i Amman virket som den var under kontroll, og at vinduet for endringer var i ferd med å lukkes. Ambassadøren fortalte også at han hadde informert Zaid Rifai om at Hussein hadde amerikanernes fulle støtte, og eventuelle forespørsler ville bli videreformidlet til Det Hvide Hus.⁹⁹ Det er ingen tvil om at situasjonen var svært kaotisk og uoversiktlig, samtidig som dette tross alt var et varslet oppgjør. *Fedayeen* hadde før krisen startet konkludert med at angrepets art ville bli moralsk problematisk for hæren, ettersom den urbane krigføringen ville føre til store sivile ødeleggelser. Dette fikk de helt rett i, all den tid Husseins styrker brukte svært kraftig skyts mot geriljaen. På den annen side var dette nødvendige virkemidler for å minimere den militære risikoen, på grunn av måten geriljaen hadde befestet seg i hovedstaden.

Den amerikanske responsen var allerede klar, ettersom beredskapsplaner hadde blitt utarbeidet tidligere. Det viktigste var å demonstrere styrke øst i Middelhavet, og dermed gi

⁹⁹ POL-23-9, 17/9/1970, fra Dean Brown i Amman til State Department. (samlereferanse for flere situasjonsrapporter fra Amman den 17.september)

inntrykk av nært forestående intervensjon, slik at ingen eksterne krefter ble fristet til å gripe inn. Dermed ble hangarskipet *USS Saratoga* sendt fra Malta til kysten av Libanon,¹⁰⁰ der hangarskipet *USS Independence* allerede hadde plassert seg. Flere kryssere og destroyere slo følge, i tillegg til at marineinfanterister fra Camp Lejeune i North Carolina ble sendt til baser ved Middelhavet. Dette var en del av beredskapsplanleggingen som hadde blitt gjort tidligere, og da Kissinger orienterte Nixon om forflytningen av styrker ble han svært entusiastisk.¹⁰¹ Presidenten var fortsatt tydelig på at han foretrakk amerikansk intervensjon, hvis det skulle bli nødvendig. Dette var også årsaken til at han var så entusiastisk til den voldsomme styrkekonsentrasjon ved den libanesiske kysten. Han ville ha en stor demonstrasjon av overlegen militærmakt, det han beskrev som et sleggeslag. Den amerikanske militære overlegenheten skulle demonstreres ved å gripe inn og forhindre en syrisk eller irakisk intervensjon, derfor var Nixon fortsatt fast bestemt på å ikke bruke israelerne.¹⁰² Her er det også viktig å påpeke at USAs rolle som supermakt måtte tas med i betraktningen, ettersom amerikanerne hadde slitt stort i Vietnam. Nixon hadde tidligere denne sommeren snakket til Kissinger om kredibilitet, og dermed er det svært plausibelt at den kredibiliteten som var svekket i Vietnam, kunne gjenopprettes i Midtøsten. På denne måten var det forståelig at Nixon var entusiastisk til mønstringen av styrker i Middelhavet, ettersom han foretrakk det alternativet av nevnte årsaker.

Den 18. september leverte Dean Brown flere gode poenger og betraktninger fra Amman. Det ble hevdet at Kong Hussein hadde krysset Rubicon, og at de neste 24-36 timene ble avgjørende for hans videre periode som konge. Risikoen for at regimet skulle kollapse var redusert, noe som innebar at kampene kom til å ende med total seier, eller et nytt kompromiss mellom Hussein og *fedayeen*. Brown var også av den oppfatning at amerikansk mobilisering ville fungere motiverende for Hussein, i tillegg til at denne usikkerheten holdt Syria og Irak på en armlengdes avstand. Det ble også lagt til at en eventuell invasjon ville legge grunnlag for et spektakulært narrativ om et oppgjør mellom USA, Jordan og *fedayeen*. Inntrykket av *fedayeen* var at de opptrådte udisiplinert, og prøvde å holde ut til det eksterne arabiske presset på Jordan ble for stort.¹⁰³ Telegrammet fra Brown er svært interessant, ettersom han mente mobiliseringen var en god idé, men at en invasjon ville skape et uheldig narrativ. Vurderingen tidligere hadde

¹⁰⁰ H. Kissinger, *Memoarer: De første år i Det Hvite Hus*, (Boston 1979): 616

¹⁰¹ H. Kissinger, *Memoarer: De første år i Det Hvite Hus*, (Boston 1979): 617

¹⁰² C. Lutz Hupp, *The United States and Jordan. Middle East Diplomacy During the Cold War*, (New York 2014): 173

¹⁰³ POL-23-9, 18/9/1970, fra Dean Brown i Amman til State Department (flere situasjonsrapporter fra Amman 18. september)

vært en helt annen, da det ble advart mot å gjøre noe som kunne være provoserende. Årsaken til denne endringen var at situasjonen nå var langt mer alvorlig og kampene mer omfattende, det hadde også vært en større sjanse for at Kong Hussein kom til å miste makten, enn det som var tilfelle i juni. Situasjonen var svært forskjellig fra tidligere på sommeren, fordi gisselsituasjonen i september var langt mer alvorlig.

Den amerikanske mobiliseringen hadde også, ifølge Brown, bidratt til å holde Syria og Irak unna. Dermed hadde han nå sett et eksempel på at mobiliseringen fungerte avskrekkende, ikke provoserende. Kommentaren hans var riktignok tilbakeskuende, ettersom hangarskipene allerede hadde blitt flyttet. På denne måten kan det faktum at han kommenterte noe som hadde blitt gjort, ikke noe som skulle gjøres, ha bidratt til hans positive vurdering av den amerikanske mobiliseringen. Brown advarte fortsatt mot en direkte intervensjon, det var altså åpenbart at han fortsatt mente amerikanske styrker ikke burde brukes.

Samme dag ville tilfeldighetene ha det til at den israelske statsministeren, Golda Meir, var i Washington på offisielt besøk. Blant temaene var ikke Jordan, ettersom det virket som om kongen hadde situasjonen under kontroll. Meir sa at det ikke var nødvendig med noen intervensjon, og at USA i alle tilfeller ville få beskjed hvis noe var på gang. Responsen fra Moskva kom samme dag, overlevert av den sovjetiske *charge d'affairs*, Yuli Vorontsov. Sovjetunionen uttrykte bekymring over situasjonen, og manet til forsiktighet fra alle parter, også de som ikke tilhørte regionen. Vorontsovs beskjed inneholdt også forsikringer om at Sovjetunionen hadde gitt beskjed til sine allierte i Kairo, Damaskus og Baghdad om å roe ned situasjonen og ikke gjøre noe overilt. Det ble uttrykt ønske om at USA gjorde det samme med Israel.¹⁰⁴

Et annet bemerkelsesverdig punkt var at Sovjetunionen hevdet at de ikke hadde kontakt med palestinerne, og forsøkte å opprette dette. Henry Kissinger tolket dette dithen at det var en måte å ta avstand fra *fedayeens* handlinger. Staben til Kissinger fikk i oppgave å analysere svaret fra Sovjetunionen, og en av rådgiverne analyserte situasjonen som at de nå var nervøse. Årsaken til dette var at de anså det som sannsynlig at USA ville bruke militærmakt i Midtøsten, noe som ville skape en rekke problemer for Sovjetunionen. De ville blant annet måtte fordømme bruken av militærmakt, noe som ville gjøre det vanskeligere for Sovjetunionen å bruke egne militære styrker på et senere tidspunkt. De ville også måtte bruke store ressurser på etterretning. Den største bekymringen var uansett presedensen det ville sette, ettersom det ville skapt en lavere terskel for maktbruk i fremtiden.¹⁰⁵

¹⁰⁴ H. Kissinger, *Memoarer: De første år i Det Hvite Hus*, (Boston 1979): 619

¹⁰⁵ H. Kissinger, *Memoarer: De første år i Det Hvite Hus*, (Boston 1979): 620

Analysen av de sovjetiske bekymringer ble underbygget av den amerikanske ambassadøren i Moskva, Jacob Beam, som hadde en samtale med den sovjetiske viseutenriksministeren, Vasili Kuznetsov, dagen etterpå. Kuznetsov fortalte at intervensjon bare ville gjøre alt verre, i tillegg til at han ville vite hvilke planer den 6. flåte hadde. Beam responderte med at han var enig angående intervensjonen, og at han ikke visste noe om den 6. flåte.¹⁰⁶ Samtidig kom det oppmuntrende rapporter fra Amman om at kontrollen over byen var gjenvunnet, selv om Brown mente det fortsatt gjenstod litt og at kampene fortsatte. Den jordanske hæren hadde derimot funnet store våpenlagre og mengder ammunisjon, noe som utløste antydninger om at utrenskingen hadde startet akkurat tidsnok.¹⁰⁷

På dette tidspunktet av Black September kunne det virke som situasjonen var i ferd med å komme under kontroll. Det var fortsatt kamper nord i landet, men det verste var over i hovedstaden. Den amerikanske mobiliseringen fungerte til en viss grad, ettersom irakerne hadde holdt seg utenfor, det samme gjaldt syrerne. Golda Meir uttrykte ingen bekymringer, noe som også var betryggende med tanke på at amerikanerne visste godt hvor nært israelerne fulgte situasjonen. Fra et geopolitisk ståsted var det naturlig at israelerne var de som hadde mest på spill når det gjaldt Hussein, dermed kunne Meirs ro tolkes betryggende for kongens fremtid. Det viktigste som skjedde i den innledende fasen av Black September var den sovjetiske responsen. Bevegelsene til den 6. flåte ble naturligvis oppfattet av Sovjetunionen, som så på situasjonen med stor bekymring. Det ble åpenbart ikke oppfattet som en bløff av Kreml, noe som blir understreket av de stressede og defensive beskjedene fra Vorontsov og Kuznetsov. Hvis det legges til grunn at Sovjetunionen snakket sant, hadde de tatt kontakt med sine klientstater for å roe ned situasjonen. På denne måten er det også mulig å konkludere med at Moskva ikke trodde Washington bløffet, ettersom det ville fremkalt en langt roligere og ubekymret respons. Dette var tvert imot et uttrykk for bekymring i Moskva, dermed hadde den amerikanske mobiliseringen av styrker akkurat den avskrekkende effekten som var planlagt. Akkurat da situasjonen så ut til å bli et av de fremste eksemplene på at trusselen om å bruke makt, er noe av det mest effektive for å unngå det, trillet 200 syriske tanks over grensen.

4.2 Syria intervensjoner

Det som innledningsvis var en svært positiv og grundig håndtering av problemet med *fedayeen*, skulle raskt vise seg å bli veldig dramatisk for Kong Hussein. Den 20. september

¹⁰⁶ POL 23-9, 19/9/1970, fra ambassadør Jacob Beam i Moskva til State Department

¹⁰⁷ POL 23-9, 19/9/1970, fra Dean Brown i Amman til State Department

angrep omtrent 200 syriske tanks, og posisjonerte seg rundt Irbid nord i Jordan.¹⁰⁸ Bemerkelsesverdig nok hadde stridsvognene slurvete påmalte palestinske kjennetegn, for å skape forvirring angående hvem som stod bak invasjonen. Men det var uansett ingen tvil om at det var snakk om syriske tanks, i tillegg kom invasjonsstyrken fra syrisk territorium.¹⁰⁹ Israelerne hadde allerede betegnet Husseins angrep på *fedayeen* som en suksess, og mente at håndteringen av situasjonen var eksemplarisk helt til syrerne blandet seg inn.¹¹⁰

De første meldingene om syrisk invasjon hadde nådd Det Hvite Hus allerede 19. september, men fordi Hussein ikke hadde tatt kontakt selv, hadde Kissinger og staben vurdert det dithen at situasjonen var under kontroll. Dagen etterpå nådde både Zaid Rifai og Hussein selv gjennom til Dean Brown ved ambassaden i Amman, og fortalte at syrerne angrep bredt med flere panserbrigader. Jordan ba nå om amerikansk hjelp, uten å spesifisere hvordan.¹¹¹ Da kongen fikk vite om den syriske invasjonen reagerte han først med en vits, noe Zaid Rifai har betegnet som en egen evne til å beholde roen i en krisesituasjon, i tillegg til at det fikk en motiverende effekt på en regjering som allerede var under enormt press. Kong Hussein kalte sammen regjeringen sin, og informerte om utviklingen. De jordanske styrkene slet innledningsvis, men hadde tatt opp kampen med syrerne. Han fortalte også at det var behov for assistanse fra noen venner, og ba om mandat fra regjeringen til å etterspørre denne assistansen. Deretter forlot kongen regjeringen for å la saken diskuteres. Regjeringsmedlemmene som var tilstede på møtet forstod at det var snakk om israelsk assistanse, og skjønnte med det hvor desperat situasjonen var. Dette var en svært vanskelig avgjørelse, på grunn av den turbulente historien Jordan, og resten av den arabiske verden, hadde med Israel. Til tross for dette ble det satt pris på av regjeringen at Hussein ba om tillatelse før han gjorde noe. Regjeringen ble deretter enige om å gi Hussein dette mandatet, ettersom de forstod hvor desperat situasjonen var. Zaid Rifai tok umiddelbart kontakt med Dean Brown ved den amerikanske ambassaden for å etterspørre luftangrep.¹¹²

Ambassadøren ville ha bekreftelse fra Rifai på om de ville ha hjelp fra hvem som helst, noe Rifai svarte bekræftende på. Deretter spurte Brown om Rifai var klar over hvem som var best posisjonert til å gjennomføre et slikt angrep, noe Rifai svarte bekræftende på. Han understreket samtidig at amerikanske angrep var å foretrekke, men at et angrep på syrerne var

¹⁰⁸ C. Lutz Hupp, *The United States and Jordan. Middle East Diplomacy During the Cold War*, (New York 2014): 174

¹⁰⁹ W. Isaacson, *Kissinger: A Biography*, (New York 1992): 297

¹¹⁰ POL-23-9, 20/9/1970, fra Joseph Zurhellen ved ambassaden i Tel Aviv til State Department

¹¹¹ H. Kissinger, *Memoarer: De første år i Det Hvite Hus*, (Boston 1979): 622

¹¹² C. Lutz Hupp, *The United States and Jordan. Middle East Diplomacy During the Cold War*, (New York 2014): 175

det aller viktigste.¹¹³ Situasjonen i Jordan tok en svært dramatisk vending den 20. september, noe forespørselen fra Zaid Rifai var det fremste eksempelet på. Responsen på spørsmålet fra Brown angående hvor hjelpen kom fra, signaliserte en tilbøyelighet til å la Israel hjelpe Hussein ut av knipen. Det var med andre ord en usedvanlig presset konge som befant seg i palasset i Amman. Hussein hadde også anstendigheten til å klarere avgjørelsen sin med kabinettet, ettersom det ikke var sikkert at han ville ha en fremtid som regent etter å ha mottatt hjelp fra Israel. Den politiske kostnaden ved å ta imot hjelp fra Israel var enorm, enda større enn å ta imot hjelp fra USA. Et viktig spørsmål er også hvor mye politisk kapital Kong Hussein hadde igjen i den arabiske verden, ettersom naboene i nord invaderte på vegne av palestinerne. Det var åpenbart for Hussein at han hadde få venner igjen i den arabiske verden, ettersom kongens våpenbrødre fra Seksdagerskrigen hadde vendt seg mot ham. Nasser var foreløpig stille som graven, noe som kunne tyde på at han på pragmatisk vis ventet for å se hvem som endte opp som seierherre. Denne isolasjonen fra resten av den arabiske verden var det som tvang frem den jordanske forespørselen om hjelp fra USA og Israel, ettersom Hussein helt åpenbart stod enda mer alene enn da krisen startet. På grunn av den dramatiske situasjonen i Jordan hadde den panarabiske solidariteten fått seg en alvorlig realitetssjekk.

Hussein ba også amerikanerne om å kalle sammen et møte i FNs sikkerhetsråd, slik at situasjonen kunne løses mellom stormaktene, samt at den syriske invasjonen hadde legitimert internasjonal handling. Dean Brown agiterte for lignende handlinger i et separat telegram, der han ba om at USA hentet et mandat fra FNs sikkerhetsråd hvis noe skulle gjøres. Rådet hans var at fordømmelse var det lengste USA burde gå unilateralt.¹¹⁴ Dette ble derimot avvist fra Washington, med de begrunnelse at et eventuelt møte i FN bare ville ende i propagandautveksling. En annen konsekvens, muligens den viktigste, var at sikkerhetsrådet ville krevd at ingen med interesser i konflikten intervenerte. Dette ville lukket døren for en amerikansk intervensjon.¹¹⁵ Den amerikanske FN-ambassadøren, Charles Yost, kom med en lignende advarsel. Han mente at et møte i FNs-sikkerhetsråd ville plassere USA og Israel sammen med Jordan på den ene siden, mot Sovjetunionen og resten av den arabiske verden på den andre.¹¹⁶

¹¹³ C. Lutz Hupp, *The United States and Jordan. Middle East Diplomacy During the Cold War*, (New York 2014): 176

¹¹⁴ POL-23-9, 20/9/1970, Dean Brown i Amman til State Department (samlereferanse, flere telegrammer denne dagen). NACP

¹¹⁵ POL-23-9, 20/9/1970, fra State Department til Dean Brown i Amman

¹¹⁶ POL-23-9, 20/9/1970, fra den amerikanske FN-ambassadøren Charles Yost til State Department i DC. NACP

Det som derimot ble gjort, var å sende ut en kort pressemelding med en fordømmelse, i tillegg til at Joe Sisco tok kontakt med den sovjetiske charge d'affairs for å overbringe en advarsel. Advarselen inneholdt en tydelig beskjed om hvor farlig den syriske intervensjonen var, og at den kunne føre til at krisen eskalerte.¹¹⁷ Samtidig fortsatte arbeidet i WSAG angående hvilke tiltak og poseringer som ble nødvendig fra amerikansk side. Det viktigste spørsmålet var hvilken rolle Israel skulle ta hvis de involverte seg, men Nixon ville fortsatt ikke høre snakk om at de skulle foreta seg noe militært. Dette til tross for at det var konsensus i WSAG om at Israel var best plassert til å handle, i tillegg til at Dean Brown instinktivt hadde insinuert dette da Zaid Rifai hadde etterspurt hjelp.

Da WSAG møttes den 20. september ble ulike tiltak drøftet nok en gang, spesifikt hvem som var best plassert og hadde tilstrekkelig kapasitet til en operasjon mot syrerne, i tillegg til hvem som hadde best evne til å forhindre opptrapping. Etter nok en gjennomgang var konklusjonen den samme som tidligere i september, altså at amerikanske styrker ble brukt best for å avskrekke sovjetisk innblanding i en israelsk intervensjon.¹¹⁸ På ettermiddagen den 20. september endret Nixon mening om at Israel var best plassert til å foreta en intervensjon, noe han informerte Kissinger om. Presidenten møtte så de viktigste personene i WSAG og ga noen oppmuntrende ord, uten å informere om at han nå hadde akseptert at Israel angrep de syriske styrkene.¹¹⁹ På denne måten kunne WSAG gjennomføre sine siste vurderinger uten presidentens avgjørelse i bakhodet, slik at Nixon kunne ta sin formelle avgjørelse etter møtet, samme kveld.

Forslaget fra WSAG innebar å sette den 82. luftbårne divisjonen, som for øyeblikket befant seg i Europa, i høyberedskap. I tillegg skulle det sendes et rekognoseringsfly til Tel Aviv. Dette var to trekk som Moskva ville plukke opp, slik at inntrykket av en nært forestående intervensjon ble forsterket. Kissinger mente at avbalansert opptrapping i en krisesituasjon var farlig, ettersom det ville friste motstanderen til å følge hvert steg, samtidig som moderasjon kunne bli oppfattet som ubesluttsomhet. Lederen måtte trappe opp raskt og brutalt, slik at motstanderen ikke kunne eksperimentere med responsen sin. Nixon responderte på forslaget ved å si at det viktigste var at kongen overlevde, og ba Kissinger om å ta kontakt med Yitzhak Rabin ved den israelske ambassaden i Washington.¹²⁰ Kissinger ringte dermed Rabin, og åpnet med et spørsmål for å høre hva han visste om den syriske invasjonen. Rabin svarte at omtrent

¹¹⁷ POL-23-9, 20/9/1970, referat fra telefonsamtale mellom Joseph Sisco og Yuli Vorontsov. NACP

¹¹⁸ H. Kissinger, *Memoarer: De første år i Det Hvite Hus*, (Boston 1979): 623

¹¹⁹ W. Isaacson, *Kissinger: A Biography*, (New York 1992): 299

¹²⁰ H. Kissinger, *Memoarer: De første år i Det Hvite Hus*, (Boston 1979): 625

200 syriske stridsvogner hadde plassert seg rundt Irbid. Kissinger svarte at amerikanerne var blitt bedt om bistand, og hørte om israelerne kunne gjøre overflyvninger for å rekognosere.

Yitzhak Rabin var derimot en erfaren diplomat og skjønnte va dette egentlig handlet om, derfor ville han vite om Israel skulle angripe hvis syrerne hadde gjort betydelige fremskritt sørover. Kissinger fortalte at han ville vurdere etterretningen først, men måtte avbryte samtalen på grunn av et iltelegram fra Amman. Beskjed fra Jordan var at de jordanske styrkene i nord hadde mistet kontakten med hverandre, og at situasjonen var kritisk. Det var i alle tilfeller nødvendig med luftangrep, kanskje bakkeinvasjon, for å stoppe de syriske fremskrittene på slagmarken. Kissinger mente de ikke kunne vente for å vurdere etterretningen, og ville la Israel angripe hvis syrerne hadde avansert for langt. Deretter underrettet Nixon og Sisco presidenten, som godkjente at Israel angrep via luften.¹²¹ Sent på kvelden ringte Kissinger til Rabin for å informere om Nixons avgjørelse. Rabin spurte om Kissinger rådet Israel til å gjennomføre intervensjonen, svaret på det var ja. Israelerne fikk også forsikringer om at alle materielle tap ville kompenseres, og USA ville beskytte mot en sovjetisk inngripen.¹²²

Søndag 20. september var en usedvanlig hektisk dag for Henry Kissinger og de amerikanske diplomatene. Til tross for at de fleste eventualiteter var dekket av planlegging tidligere, var det fortsatt behov for å drøfte de beste alternativene. Det bemerkelsesverdige rundt krisens mest hektiske døgn, var den enigheten som eksisterte rundt at det var best å be israelerne utføre angrepene på de syriske styrkene. Ambassadør Brown var også overbevist om at jordanerne mente israelsk hjelp da han fikk forespørselen, rett og slett på bakgrunn av at israelerne var best plassert. Derfor reagerte han instinktivt med et spørsmål om Rifai visste hva forespørselen innebar. Dette var også den vurderingen som var gjort i WSAG. Den eneste som ikke ville ha israelske angrep var presidenten selv, helt til han ble overbevist om hva som var det beste tiltaket for å redde Kong Hussein. Dette ble også uttalt i hans kommentar da han fikk det endelige forslaget, nemlig at det viktigste tross alt var at Kong Hussein klarte seg. Da fikk amerikansk militær kredibilitet og renommé bli prioritert nummer to. Dette forhindret ikke amerikanerne fra å fortsette sin opptrapping av beredskap, ettersom det fortsatt var en del av strategien å gi inntrykk av at en intervensjon var nært forestående, slik at Sovjetunionen ikke intervenerte. Viktigst var det å gi inntrykk av at militæret var klare for å gripe inn, hvis det ble nødvendig. Dermed ble beredskapsnivået på 82. luftbårne, den maritime mønstringen utenfor kysten av Libanon og rekognoseringsflyet som ble sendt til Tel Aviv, først og fremst signaler til Sovjetunionen.

¹²¹ H. Kissinger, *Memoarer: De første år i Det Hvite Hus*, (Boston 1979): 626

¹²² W. Isaacson, *Kissinger: A Biography*, (New York 1992): 301

Kissinger mente at opptrappingen måtte skje fort og brutalt, for å unngå at motstanderen skulle bli fristet til å følge. Da siktet han naturligvis ikke til Syria, eller PLO, men Sovjetunionen. Som det ble konstatert tidligere var det aller viktigste for amerikanerne å holde Sovjetunionen unna konflikten, noe også Israel hadde behov for hvis de skulle gjøre noe. Årsaken til dette var at Sovjetunionen ville kunne intervensere for å stoppe israelske operasjoner. Dermed ga den aggressive økningen i amerikansk beredskap mening i form av at det ville gjennomføre det som var amerikanernes hovedrolle, nemlig forhindre at Sovjetunionen fra å intervensere. Nixon og Kissinger var enige om at rask opptrapping ville skremme Sovjetunionen fra å følge, dermed var det disse strategiske vurderingene som lå til grunn for de avgjørelsene som skulle forhindre sovjetisk innblanding.

Dagen etterpå, den 21. september, fremstod situasjonen fortsatt svært kaotisk på bakken i Midtøsten. Ambassaden i Beirut var fortsatt usedvanlig bekymret for at USA skulle gjennomføre en unilateral intervensjon, ettersom de påpekte at dette ville få katastrofale følger for både amerikanske interesser og Kong Hussein.¹²³ Dean Brown i Amman uttrykte på sin side bekymring for at de syriske stridsvognene skulle sette kursen sørover. Hans mening var også at syrerne hadde oppnådd det de ville, nemlig demonstrere egen styrke. Han påpekte at de syriske styrkene var nervøse for at en intervensjon skulle gjennomføres, og at de på det nåværende tidspunkt var sårbare for psykologisk press utenfra. Israelske rekognoseringsflyvninger over de syriske panserbrigadene ville i så måte være utmerket. Angående situasjonen i Amman kunne han fortelle at hærens operasjoner hadde vært en suksess, og at de hadde destruert omtrent 200 baser. Avslutningsvis ba han om oppdateringer fra Tel Aviv angående situasjonen i Irbid.¹²⁴ Denne oppdateringen kom fra Tel Aviv, og ambassaden kunne informere om at IDF anslo at omtrent 250-300 syriske tanks befant seg rundt Irbid. IDF hadde også anslått at den syriske planen var å befeste seg rundt Irbid.¹²⁵

Yitzhak Rabin hadde i Washington kommet med utfyllende vurderinger av styrkeforholdene på bakgrunn av rekognoseringen, disse ble oversendt Amman. Rabin anslo at en tredjedel av tilgjengelige syriske tanks deltok i operasjonen, det var etter hans oppfatning ingen fare for Amman enda, ettersom det var nødvendig med syriske forsterkninger for å ta hovedstaden.¹²⁶ Den informasjonen som ankom Amman fra Tel Aviv, var basert på gårdagens informasjonsbeskrivelse og ble fort utdatert. Rabin ringte Kissinger usedvanlig tidlig, 0545 i

¹²³ POL-23-9, 21/9/1970, fra Houghton ved ambassaden i Beirut til State Department

¹²⁴ POL-23-9, 21/9/1970, fra Dean Brown til State Department (samlereferanse ulike telegrammer fra Amman denne dagen)

¹²⁵ POL-23-9, 21/9/1970, Zurhellen ved ambassaden i Tel Aviv til Dean Brown i Amman

¹²⁶ POL-23-9, 21/9/1970, State Department til Dean Brown i Amman

Washington, for å si at situasjonen hadde blitt svært ubehagelig i Irbid, og at det ble nødvendig med bakkeoperasjoner. Over natten hadde altså situasjonen blitt forverret, og Rabin ba om tillatelse til bakkeoperasjoner. Kissinger varslet så presidenten, som på impulsivt vis fortalte Kissinger at han skulle be Rabin om å sette i gang, uten å diskutere det med noen andre. Presidenten ble etter hvert overtalt til å samle sine rådgivere for drøftinger, og Rabin fikk beskjed om at responsen kom utpå morgenen en gang. Kissinger mente at det ikke hastet med å gi et svar til israelerne, fordi de trengte 48 timer på å mobilisere, noe de ville gjøre uavhengig av amerikanerne fordi en syrisk seier var uakseptabel.¹²⁷

Klokken 0845 ble det nasjonale sikkerhetsrådet samlet, der det fort oppstod filosofisk uenighet rundt hvordan en krise skulle håndteres. Rogers var uenig med Nixon og Kissinger, og mente at en gradvis opptrapping var det mest hensiktsmessige for å unngå full konfrontasjon. Presidenten, og Kissinger, var fundamentalt uenig. Det viktigste var å beregne hva Sovjetunionen ville unngå, ikke friste dem til å følge ved en gradvis opptrapping. Resonnementet var helt i tråd med tidligere vurderinger av situasjonen i Jordan, og de avgjørelse som var tatt i forbindelse med den 6. flåte og 82. luftbårne. Amerikansk posering og israelsk mobilisering var det som skulle til for å skremme alle motstanderne til å trekke seg tilbake, slik at en storkrig ble unngått.¹²⁸

Presidenten beordret deretter Sisco til å ta kontakt med Rabin, og formidle at USA var positive til bakkeoperasjoner så lenge Kong Hussein aksepterte det. På akkurat dette punktet var Kissinger uenig med Nixon. Kissinger mente at de ikke skulle forespørre jordanerne, fordi Hussein var i en desperat situasjon og ikke hadde behov for spørsmål han ikke kunne svare på. Derimot kunne han akseptere noe han aldri kunne be om, altså en politisk ubeleilig israelsk intervensjon for å stoppe den syriske invasjonen. Dette gjorde uansett ingen forskjell, fordi israelerne hadde allerede tatt sine egne vurderinger og satt i gang en mobilisering som ville fungere avskrekkende i seg selv. Israelske brigader rykket fremover mot Golan-høyden, noe som ville true de syriske styrkenes vestlige flanke.¹²⁹

Yitzhak Rabin responderte svært forsiktig på at Nixon ga grønt lys, og hadde en rekke spørsmål som måtte besvares før militære operasjoner ble satt i gang. Israelerne ville blant annet vite om USA ville gi en formell forespørsel, og om Hussein ville koordinere med IDF. De ville også vite om USA kom til å ta Israels side på den internasjonale arenaen. Israelerne ville også ha på det rene hva USA skulle gjøre for å forhindre at Sovjetunionen grep inn. Disse

¹²⁷ H. Kissinger, *Memoarer: De første år i Det Hvite Hus*, (Boston 1979): 628

¹²⁸ W. Isaacson, *Kissinger: A Biography*, (New York 1992): 302

¹²⁹ H. Kissinger, *Memoarer: De første år i Det Hvite Hus*, (Boston 1979): 629

spørsmålene kom i tillegg til at israelerne ikke ville holdes ansvarlig for gislenes skjebne, noe som stadig var en risiko fordi de fortsatt ble holdt av PFLP et sted i Jordan.¹³⁰

Ambassadøren i Beirut var åpenbart grunnleggende uenig med Nixon og Kissinger angående hvordan krisen skulle håndteres, noe som ikke hadde endret seg fra tidligere denne sommeren og senhøsten. Samtidig hadde tonen fra ambassaden i Amman endret seg litt, ettersom Dean Brown nå ga klare råd om at syrerne kunne utsettes for press ved israelske overflyvninger. Årsaken til dette var at Brown ble utnevnt til ambassadør den 8. september, og således ikke tok del i de vurderinger som hadde blitt fremsatt tidligere. I tillegg var det åpenbart at situasjonen i Jordan var usedvanlig dramatisk sammenlignet med 48 timer tidligere, noe som ville berettige en intervensjon for å beskytte amerikanske interesser. Tidligere hadde det vært spørsmål om gisler, den 21 september var det snakk om Kong Husseins overlevelse. Debatten raste også på sedvanlig vis innad i administrasjonen, der Nixon og Kissinger forfektet sitt syn om rask opptrapping. Kissinger beskriver i sin biografi hendelsene på et vis som kan gi inntrykk av at han overtalte Nixon til å samle rådgiverne sine, før avgjørelsen om bakkeoperasjoner skulle tas. Denne handlingen dempet presidentens innledende impulsivitet, og førte til at Hussein måtte godkjenne at Israel grep inn. Kissinger følte seg formodentlig svært trygg på at møtet ikke ville endre noe, en feilvurdering av akademisk betydning.

Hvis alle de vurderinger som ble gjort tidligere angående de israelske hensikter ble lagt til grunn, var det åpenbart at israelerne kom til å intervenere uansett. Israel satte i gang mobilisering av sine styrker uten å klarere det med sine amerikanske allierte, noe som var et tydelig signal om at de satte sine egne interesser øverst. Kissingers poeng angående hvilke svar Hussein kunne svare på var i aller høyeste grad relevant. Hvis Israel grep inn på egenhånd uten å klarere det med Hussein, ville det tillate kongen å peke på at israelerne hadde handlet på bakgrunn av egne interesser. Dette ville han naturligvis ikke være i stand til å gjøre hvis han svarte bekreftende på en forespørsel om israelsk hjelp. Zaid Rifai hadde uansett bekreftet at det viktigste var at noen hjalp til med å stoppe syrerne.

Ettermiddagen den 21. september ringte Vorontsov tilbake til Sisco med et svar på den amerikanske advarselen som hadde blitt levert dagen i forveien. Først og fremst ville Sovjetunionen at USA skulle forhindre at israelerne grep inn, Vorontsov ville også ha informasjon om hva den som var planene til den 6. flåte, og mente at en amerikansk intervensjon bare ville komplisere situasjonen. Når det kom til den syriske invasjonen fortalte Vorontsov at de la press på Damaskus og gjorde det de kunne, men ikke hadde fått bekreftet tilbaketrekning

¹³⁰ C. Lutz Hupp, *The United States and Jordan. Middle East Diplomacy During the Cold War*, (New York 2014): 177

enda. Joe Sisco ga ingen svar om den 6. flåte, men fortalte at han noterte seg spørsmålet. Avslutningsvis fortalte Sisco den sovjetiske diplomaten at det eneste som ville bidra til å avspenne situasjonen, var praktiske resultater fra Damaskus.¹³¹

Svaret fra Vorontsov indikerte en tydelig bekymring hos Sovjetunionen. Det var flere årsaker til dette, blant annet hadde israelerne mobilisert. Den 6. flåte hadde kontinuerlig, siden starten av september, trappet opp sitt nærvær øst i Middelhavet. Dette gikk naturligvis ikke upåaktet hen, noe som førte til de tydelige forsikringene om at Moskva la press på Damaskus. Det var også åpenbart at Sovjetunionen tok de amerikanske og israelske manøvrene på alvor, og hadde tatt innover seg at det var en reell risiko for intervensjon. Amerikanerne hadde posisjonert seg på en måte som tillot Sisco å legge ansvaret for å avspenne situasjonen på Sovjetunionen. Dette bidro til å legge diplomatisk press på syrerne, i tillegg til det militæret presset som materialiserte seg ved israelsk mobilisering.

Morgenen den 22. september samlet WSAG seg på nytt, og de mottok gode nyheter fra Jordan. Hafez Assad, sjefen for det syriske luftvåpenet, hadde holdt sine styrker utenfor kampene i Jordan. Dermed hadde det jordanske luftvåpenet vært i stand til å angripe de syriske stridsvognene uforstyrret, noe som hadde ført til enorme syriske tap, anslagsvis 120 tanks. Kissinger og Sisco ble enige om å be Rabin spørre om tillatelse før israelerne gjorde noe, og israelerne fortalte at de kom til å begrense sine operasjoner til Jordan, de hadde ingen planer om kamphandlinger i Syria. De ville også vite mer om de amerikanske hensiktene, noe Kissinger oppfattet som et hint om at de nølte med å slå til. Presidenten ble deretter orientert om at den amerikanske planleggingen var ferdig og at alle pressmidler var tatt i bruk, noe som betød at den endelige avgjørelsen, uansett hva Nixon ville gjøre, var avhengig av hvordan andre reagerte på amerikanske handlinger.¹³²

Samtidig rullet israelske tanks mot Jordanelven, og flere brigader samlet seg på Golan-høyden, to manøvrer som ble gjort for å true den syriske flanken. Det israelske luftvåpenet lastet opp flyene sine med bomber slik at enhver skuelysten fikk det med seg, for å gjøre det åpenbart at Israel var i ferd med å gå til krig. Men da Kong Hussein leverte sitt svar skulle det komplisere saken for Israel og USA. Hussein var nølende til å akseptere israelske luftangrep, og var fullstendig imot assistanse fra bakkestyrker. Kissinger mente at dette ikke var bekymringsverdig, ettersom israelerne ikke hadde mobilisert ferdig og fortsatt hadde behov for noen timer før de kunne foreta seg noe. Dette åpnet et tidsrom der situasjonen kunne løse seg

¹³¹ POL-23-9, 21/9/1970, fra State Department til Jacob Beam i Moskva, kopi til Amman. (referat fra telefonsamtale mellom Sisco og Vorontsov)

¹³² H. Kissinger, *Memoarer: De første år i Det Hvite Hus*, (Boston 1979): 631

uten at israelerne, eller USA, trengte å gripe inn. Trusselen om militær intervensjon kunne være nok til å presse syrerne til å trekke seg tilbake. Samme kveld oppstod en bemerkelsesverdig situasjon da Kissinger var på et diplomatisk arrangement, ved den egyptiske ambassaden i Washington. *Charge d'affairs* ved den sovjetiske ambassaden, Yuli Vorontsov, grep entusiastisk tak i Kissinger foran en rekke reportere og gjentok sine forsikringer om at de gjorde alt de kunne for å presse syrerne.¹³³

Som Kissinger hadde ytret tidligere ville svaret fra kongen være negativt, ettersom den politiske kostnaden ved å akseptere israelsk hjelp var for stor. Et arabisk regime som aksepterte hjelp fra Israel, ville sannsynligvis ikke overleve etter kampene var over. På dette tidspunktet var det også slik at det jordanske luftvåpenet hadde satt i gang sine angrep, noe som vippet overtaket i Hussein sin favør. Behovet for hjelp var dermed ikke like stort som det hadde vært 24 timer tidligere. Kongen var på den annen side nølende til luftangrep, samtidig som han utelukket israelske bakkeoperasjoner. Dette var en viktig distinksjon, ettersom luftangrep ville eliminert de syriske styrkene, men bakkeoperasjoner ville ført til at israelske styrker befant seg på jordansk territorium etter at kamphandlingene var over. Dette hadde kongen særdeles dårlige erfaringer med, ettersom det hadde det kostet ham Vestbredden under Seksdagerskrigen. Da kongen ba amerikanerne om hjelp fra hvem som helst, dreide det seg om luftangrep. Idéen om bakkeinvasjon var israelsk.

4.3 Krisen løser seg

Den 23. september var krisen i ferd med å løse seg, men det var fortsatt nødvendig at amerikanerne demonstrerte styrke for å ikke gi inntrykk av ubesluttsomhet. Derfor kunne ikke amerikanerne vike én eneste tomme, for eksempel ved å flytte noen av krigsskipene sine vekk fra kysten av Libanon. Dette var helt i tråd med hvordan Kissinger hadde beskrevet at krisen ble best håndtert. Det var også en viss risiko for at syrerne ville bite seg fast, slik at det fortsatt var viktig å opprettholde presset på syrerne. Kissinger trekker i sin biografi frem hendelser fra Korea-krigen og bombestans i Vietnam i 1968 som eksempler på amerikanske handlinger, som skulle være forsonende, men fikk motsatt effekt fordi det motiverte motstanderen til videre engasjement. Årsaken til dette var at det hadde gitt signaler om ubesluttsomhet, og dermed åpnet for at fienden kunne stoppe sin tilbaketrekning. Kissinger fryktet altså at en eventuell tilbaketrekning av amerikanske krigsskip fra kysten av Libanon, ville føre til at Syria gjenopptok og forsterket sin intervensjon.¹³⁴

¹³³ W. Isaacson, *Kissinger: A Biography*, (New York 1992): 303

¹³⁴ H. Kissinger, *Memoarer: De første år i Det Hvite Hus*, (Boston 1979): 633

For å forhindre at syrerne fikk inntrykk av at USA kom til å bøye av, sendte amerikanerne ytterligere fire destroyere østover i Middelhavet,. Samtidig tikket det inn rapporter om at sovjetiske diplomater ytret det samme over hele verden, de gjorde det de kunne for å få syrerne til å trekke seg ut. Zaid Rifai ga en bekreftende rapport på at syriske stridsvogner nå trakk seg ut, og at det jordanske militæret kom til å ha situasjonen under kontroll med mindre syrerne fikk forsterkninger. Rifai fortalte også at de var i besittelse av omtrent 8000 fanger, at det for øyeblikket pågikk opprenskingsoperasjoner i en av flyktningeleirene og at tapstallene var lavere enn det som ble rapportert.¹³⁵ Araberne var nå i full gang med forhandlinger om en avtale mellom PLO og Jordan. Den amerikanske ambassadøren i Kairo, Donald Bergus, ble fortalt av sin kontakt i den egyptiske regjeringen at President Nasser la til grunn at Amman skulle være kongens hovedstad. Bergus ble også fortalt at egypterne var skeptiske til alle parter i Jordan, men hadde sympati med Kong Hussein som visstnok hadde blitt fortalt av sine militære rådgivere at det kom til å ta én dag å rydde opp i Amman.¹³⁶

Til tross for at krisen var i ferd med å løse seg, trappet amerikanerne opp nærværet i Middelhavet. Kissingers tilnærming til krisehåndtering var her svært besluttsom, ettersom han mente at krisen var inne i en helt avgjørende fase. Det var en reell fare for at syrerne kom til å befeste seg nord i Jordan, noe som ble understreket av at Zaid Rifai fortalte at de hadde situasjonen under kontroll, forutsatt at krisen ikke blusset opp igjen. Med andre ord eksisterte det en reell frykt for at krisen ikke var helt over enda, noe som berettiget amerikanernes avgjørelse om å ikke ta noen sjanser. Et annet viktig resultat var at sovjetiske diplomater jobbet på spreng for å forsikre seg om at syrerne trakk seg ut. Dette var også viktig for å markere avstand fra det som, tross alt, hadde endt opp som en militær fiasko for Syria. Presidenten av Egypt fikk en viktig rolle for å forhandle frem en avtale mellom PLO og Jordan, noe som forklarer holdningen om at alle parter hadde skyld i det som hadde skjedd. Det faktum at egypterne la til grunn at Amman skulle være kongens hovedstad var uansett en selvfølge, ettersom den jordanske hæren hadde kjeppjaget *fedayeen* ut av byen og ikke kom til å akseptere at palestinerne reinfiltrerte byen.

De syriske styrkene trakk seg ut i løpet av 24. september, og markerte dermed slutten på konfrontasjonen mellom Jordan, Syria og *fedayeen*. CIA-direktør Helms beskrev de jordanske styrkenes innsats som forbilledlig, og mente operasjonen var en godt koordinert

¹³⁵ POL-23-9, 23/9/1970, fra Dean Brown i Amman til State Department (referat av samtale med Zaid Rifai). NACP

¹³⁶ POL-23-9, 23/9/1970, fra Donald Bergus i Kairo til State Department, kop til Amman (referat fra samtale med Mohammed Heykal, en av kontaktene blant egyptiske myndigheter, ikke referert i telegram hvilken posisjon han hadde)

tanks, luft og artillerioperasjon. Yitzhak Rabin uttalte seg også veldig positivt om de jordanske styrkenes effektivitet, som hadde stått imot den syriske intervensjonen uten direkte assistanse. Golda Meir mottok også en personlig takk fra Kong Hussein, ettersom rekognoseringsflyvningene da kampene pågikk ga signaler om at israelsk intervensjon var nært forestående, noe Hussein åpenbart satte pris på.¹³⁷

Amerikanerne sendte også en beskjed til israelerne om at de satte pris på den raske mobiliseringen, og deres positive svar på henvendelsen om assistanse i kampen mot syrerne. Det ble tilføyd at amerikanerne anså den syriske tilbaketrekningen som en direkte konsekvens av israelsk mobilisering, men lignende hendelser i fremtiden ville være annerledes og dermed behøve en ny meningsutveksling mellom Israel og USA.¹³⁸ På en pressekonferanse i Washington kom State Department med sine egne vurderinger angående årsakene til at de syriske styrkene trakk seg ut. Vurderingen var at det sovjetiske presset på Damaskus ikke hadde hatt så stor effekt hvis ikke den jordanske hæren hadde vært så effektiv, samtidig som det var en reell frykt hos syrerne for utenlandsk intervensjon. På spørsmål fra pressen om det frykten for Israel eller USA var dominerende, svarte pressetalsmannen at den israelske trusselen var størst.¹³⁹

Da krisen var over kunne de seirende partene si seg fornøyd med utfallet, ettersom de hadde unngått et nederlag. Samtidig benyttet de ulike aktørene anledningen til å gi hverandre litt anerkjennelse for hvordan situasjonen hadde blitt håndtert. Israelske, amerikanske og jordanske interesser hadde vært sammenfallende, noe som ble demonstrert av handlingene under krisen, samt de uttalelsene som kom da kampene var over. Kong Hussein anerkjente også betydningen av de israelske flyvningene over slagmarken, noe som ble nok en indikasjon på at de israelske manøvrene hadde bidratt sterkt til den syriske tilbaketrekningen.

Ambassadør Dean Brown fikk også en anledning til å snakke med Kong Hussein, ettersom situasjon var under kontroll. Kongen fortalte at han var svært overrasket hvor dypt *fedayeen* hadde infiltrert det jordanske samfunnet, blant annet var kongens sjåfør offiser i *fedayeen*. Det var også en stor overraskelse at *fedayeen* hadde så mange baser i Amman, i tillegg til at de fant enorme våpenlagre. Hussein innrømte at den jordanske etterretningen hadde vært særdeles ineffektiv, og at de ble veldig overrasket over det de fant i Amman. Den palestinske sentralkomiteén ble for øvrig utradert, noe som medførte at eventuelle uttalelser derfra manglet

¹³⁷ C. Lutz Hupp, *The United States and Jordan. Middle East Diplomacy During the Cold War*, (New York 2014): 179

¹³⁸ H. Kissinger, *Memoarer: De første år i Det Hvite Hus*, (Boston 1979): 633

¹³⁹ POL-23-9, 24/9/1970, fra State Department til Ambassaden i Amman (sitater fra pressekonferanse i DC). NACP

autoritet.¹⁴⁰ Etter ti dager med intense kamper i Jordan, var status for svært mange av aktørene forandret. Umiddelbart kunne det se ut som om amerikanerne hadde kommet svært bra fra konfrontasjonen, noe som da også gjaldt Jordan og Israel. Samtidig hadde *fedayeen* lidd et forsmedelig nederlag, og var nå i en svært kritisk situasjon.

¹⁴⁰ POL-23-9, 24/9/1970, fra Dean Brown til State Department (referat fra samtale mellom ambassadør Brown og Kong Hussein)

5.0 Konsekvensene av amerikansk politikk

Konsekvensene av Black September ble omfattende og alvorlige for *fedayeen*. Den overordnede dynamikken i Midtøsten ble forandret, og amerikanske diplomater fikk et annet syn den palestinske opprørsbevegelsen. Bemerkelsesverdig nok førte ikke krisen til enorme endringer i forholdet mellom USA og Jordan, men amerikanerne ønsket å utvide etterretningsarbeidet i landet, fordi jordanerne hadde vist seg ineffektive i dette arbeidet. Kong Hussein ba om en våpenleveranse for å erstatte tapt materiell, i tillegg til at kampene med syrerne hadde demonstrert et behov for nytt utstyr. For amerikanerne ble Black September en seier, ettersom utfallet ble slik som Nixon ønsket. Kong Hussein hadde beholdt makten, noe som var hovedmålet med alt amerikanerne hadde foretatt seg i løpet av krisen. USA fikk demonstrert politisk besluttsomhet i Midtøsten, samtidig som Sovjetunionen fikk se at Vietnamkrigen ikke forhindret amerikanerne fra å beskytte sine interesser i Midtøsten.

Fedayeen fikk også demonstrert at de var en maktfaktor i Midtøsten, noe som gjorde at amerikanske diplomater i Midtøsten begynte med å opprette uformell kontakt med bevegelsen. Dette ble gjort for å prøve å forstå palestinerne bedre, og dermed være i stand til å påvirke bevegelsen i spesifikk politisk retning. Hvis det var en ting Black September hadde demonstrert, så var det at palestinerne hadde en svært viktig posisjon i arabisk politikk. Kong Hussein ble tross alt stående fullstendig isolert i sitt oppgjør med *fedayeen*, og ble invadert av en forhenværende vennlig innstilt, arabisk nabostat. Med denne nye lærdommen var det åpenbart for amerikanerne at det ville være nyttig å kontakte palestinerne.

En annen konsekvens av Black September var en forbedring i forholdet mellom Jordan og Israel, noe som var positivt for USA. Ikke bare fordi det hjalp i forbindelse med fredsforhandlinger, men også fordi et bedre forhold mellom de to landene bidro til å bremse en eventuell utvidelse av den sovjetiske interessesfæren i Midtøsten. Forholdet mellom de to landene hadde ikke vært like ille som forholdet mellom Israel og de andre arabiske statene, for eksempel Syria og Egypt, men Jordan hadde vært i krig med Israel tre år tidligere, om enn motvillig. Golda Meir sin positive respons på forespørselen om hjelp var et vannskille i Israels forhold til Jordan, ettersom det ble en bekreftelse på at de to landene hadde sammenfallende interesser på enkelte områder. På langt sikt skulle den israelske responsen på krisen i september bidra til å forbedre det uformelle forholdet mellom landene, men offisielt bestod fiendskapet av hensyn til kosmetisk panarabisk solidaritet. De militære vurderingene ble derimot gjort på nytt etter Black September, og det jordanske forsvaret anså det som mest sannsynlig å bli angrepet fra Syria eller Irak, ikke Israel. Dette var uten tvil et eksempel på at den panarabiske

solidariteten hadde slått sprekker etter Black September. De andre arabiske statene hadde faktisk prestert å drive Jordan inn i et interesse- og hendelsesbasert samarbeid med Israel.

Et interessant spørsmål var årsakene til at Syria trakk seg ut. Det kan være vanskelig og fåfengt å peke på én enkelt årsak, men det var helt tydelig at aktørene på bakken i Midtøsten holdt den israelske mobiliseringen som hovedårsak, altså det faktum at frykten for intervensjon la press på syrerne. Dette i tillegg til de jordanske styrkenes effektivitet i møte med de syriske stridsvognene, samtidig som den amerikanske posteringen ved kysten av Libanon la ytterligere press på Damaskus. Sovjetunionen spilte også en rolle, men deres involvering kom først da amerikanerne gjorde det tydelig at en syrisk seier var uakseptabel. Den sovjetiske rollen ble av israelerne beskrevet som en funksjon av intervensjonsfrykt og jordansk effektivitet på slagmarken, noe som ikke kan beskrives som noe annet enn en presis analyse, gitt tidslinjen. Den sovjetiske rollen ble heller ikke satt i bedre lys av den sovjetiske ambassadørens besøk hos Kong Hussein, der førstnevnte responderte med et glis da monarken stilte spørsmålet angående tanksen. Dette skjedde på et tidspunkt da det ikke var tydelig om USA eller Israel kom til å intervenere. Med dette som bakgrunn tyder mye på at den syriske intervensjonen var designet for å teste amerikanerne, derfor kom det diplomatiske presset fra Moskva på Damaskus etter at det ble tydelig at Israel og USA mente alvor. Det blir også viktig å understreke at flere årsaker kan ligge til grunn for både intervensjonen og tilbaketrekning. Med andre ord ville ikke et sovjetisk formål om å teste amerikanerne, nødvendigvis utelukke at syrerne prøvde å oppnå noe for seg selv, i tillegg til å hjelpe *fedayeen*. På samme måte som begge kan ha vært tilsiktede konsekvenser, uten at de ble eksplisitt formulert eller fremsatt.

Fredsavtalen som ble forhandlet frem i oktober la også rammebetingelsene for forholdet mellom *fedayeen* og jordanske myndigheter, men det ble ingen permanent løsning. Avtalen var for vag til det, i tillegg til at den ikke la noen begrensninger på *fedayeen* sine bevegelser, til tross for at den regulerte plassering av baser. Det var en svært tydelig enighet, på begge sider, om at avtalen var usedvanlig gunstig for *fedayeen*. Den jordanske hæren var samtidig i en svært dominerende posisjon sammenlignet med *fedayeen*, noe som kan ha gitt Hussein en følelse av at han alltid kunne løse eventuelle nye problemer militært, og dermed akseptere dårlige vilkår for å blidgjøre sine arabiske venner. Avtalen kunne sees på som en formell todeling av autoritet, men *fedayeen* som begikk kriminalitet kunne stilles for jordansk rett. Fredsavtalen inneholdt mye forskjellig, men fremstod for Kong Hussein og de amerikanske diplomatene som svært pro-palestinsk.

5.1 Våpenhvile og situasjonsrapport

Den umiddelbare analysen av årsakene til tilbaketrekning var utvetydig i Israel. Hadass og Vered i det israelske utenriksdepartementet pekte på fire hovedårsaker til den syriske tilbaketrekningen. Den første årsaken var det militære nederlaget syrerne ble påført av de jordanske styrkene, den andre var trusselen om israelsk eller amerikansk intervensjon, enten i tandem eller individuelt. Den tredje årsaken var arabisk press, noe som ble begrunnet med at de arabiske statene, til tross for sine uenigheter, var enige om at Syria ikke burde oppnå noe i Jordan. Den fjerde årsaken var sovjetisk press, men her mente både Hadass og Vered at dette var en funksjon av de to første årsakene.¹⁴¹ Det amerikanske konsulatet i Jerusalem kom også med en oppdatering på den generelle stemningen på Vestbredden, da kamphandlingene var avsluttet. Folk var svært misfornøyde med Kong Hussein, som også måtte ta det moralske ansvaret for det som hadde skjedd. Flere av flyktningene hadde slektninger i Amman, og var sjokkert over maktbruken og det som hadde skjedd. Konsulatet påpekte i sin rapport at dette var en emosjonell respons, før innbyggerne på Vestbredden hadde tatt innover seg konsekvensene av Husseins eventuelle fall. Et viktig poeng fra konsulatet i Jerusalem var også at disse hendelsene ikke kom til å føre til økt aktivisme eller terrorrekruttering.¹⁴²

Rapportene fortsatte å strømme inn om årsakene til tilbaketrekningen. Israelerne hadde kilder nært den syriske regjeringen som fortalte at trusselen om intervensjon var hovedårsaken til at syrerne trakk seg ut, ikke det militære nederlaget. Hadass vurderte det også slik at Arafat og *fedayeen* lå tynt an, men at de ikke var ferdige enda, ettersom Nasser ville føle en forpliktelse til å redde Arafat. Samtidig skrev israelsk media at den amerikanske troverdigheten angående håndteringen av Sovjetunionen og deres arabiske satellitter, hadde økt betraktelig. Manøvrene som ble gjennomført for å avskrekke demonstrerte at USA ikke var en papirtiger, og at de arabiske lederne åpenbart tok det på alvor. Avisen Haaretz mente at den amerikanske mobiliseringen ved Libanon førte til at Sovjetunionen holdt igjen det syriske luftvåpenet.¹⁴³

Ambassadør Brown i Amman hadde også et møte med Kong Hussein, der monarken uttrykte sin forbauselse over hvor dedikerte syrerne hadde vært. Som bevis på den syriske involveringen hadde han tatt med ti syriske offiserer som hadde blitt tatt til fange, og videre presentert dem for den arabiske liga da våpenhvilen ble underskrevet i Kairo. Hussein hadde for øvrig ingen planer om å presse på angående den syriske involveringen, fordi han mente at den militære fiaskoen ville legge press på regimet innenfra. Irbid var derimot fortsatt okkupert

¹⁴¹ POL-23-9, 24/9/1970, fra ambassadør Zurhellen i Tel Aviv til State Department

¹⁴² POL-23-9, 24/9/1970, Konsulatet i Jerusalem til State Department, signert av Campbell i Jerusalem

¹⁴³ POL-23-9, 25/9/1970, To telegrammer. Rapport fra Hadass i israelsk UD og media utklipp. Begge fra Zurhellen i Tel Aviv til State Department i DC

av *fedayeen*, men Hussein fortalte at byen var beleiret og han forventet at den kom til å falle uten kamper.¹⁴⁴

Det var altså ingen tvil hos israelerne om hva som var årsaken til den syriske tilbaketrekningen. Den israelske konklusjonen var velbegrunnet fordi den ikke bare var basert på egne analyser og vurderinger, men også kilder nært den syriske regjeringen. Dette bidrar til å underbygge argumentet om at det var israelsk mobilisering som presset frem tilbaketrekningen. Det er viktig å påpeke at tilbaketrekningen var en sum av flere ulike faktorer, men at israelsk mobilisering var den viktigste, sammen med den amerikanske beredskapen utenfor Libanon. Det er for eksempel vanskelig å tenke seg at Sovjetunionen ville lagt press på Damaskus for å trekke styrkene ut, hvis det ikke var fare for at USA eller Israel kom til å intervenere. Hvis ikke USA og Israel hadde foretatt seg noe, ville det også vært plausibelt at Syria kunne involvert sitt eget luftvåpen, samtidig som de kunne forsterket de styrkene som allerede var i Jordan. Dette blir en kontrafaktisk hypotese, men for å analysere effekten av de ulike tiltakene fra Israel og USA, er det viktig å huske på at handlingsrommet til syrerne var større enn det som ble demonstrert. Det var altså en forsiktig intervensjon, men ikke betingelsesløs og ubegrenset. Samtidig hadde hendelsene i Amman vært svært opprivende for befolkningen, noe som ble understreket av rapporten fra Jerusalem. Dette ble en rift i forholdet mellom palestinerne og de jordanske araberne, som igjen skulle bli svært vanskelig å reparere.

Signalene i Washington som omhandlet den syriske tilbaketrekningen hadde samme innhold som i Israel. Joseph Sisco hadde en samtale med den svenske ambassadøren i Washington. Han benyttet anledningen til å gjøre rede for årsakene til den syriske tilbaketrekningen, og mente at den julingen syrerne mottok førte til at de fikk et behov for forsterkninger. Hvis forsterkninger hadde blitt sendt, ville grunnlaget for å kalle intervensjonen for en palestinsk operasjon forsvunnet. Frykten for israelsk intervensjon var også tilstede, i tillegg til at amerikansk posering og de to overnevnte faktorene førte til at Moskva la press på Damaskus. Det var også en feilkalkulering av Sovjetunionen å tro at USA var for opptatt med Vietnam til å beskytte sine interesser i Midtøsten.¹⁴⁵

Sisco omtaler årsakene til løsningen på krisen på samme vis som israelerne gjorde. Presset fra Moskva beskrives som et resultat av det Israel og USA gjennomførte av mottiltak. Fortellingen om hvorfor Sovjetunionen la press på Damaskus var dermed den samme som israelerne fortalte, altså en funksjon av andre hendelser, noe som var viktig for at dette skulle

¹⁴⁴ POL-23-9, 25/9/1970, fra Brown i Amman til State Department

¹⁴⁵ POL-23-9, 25/9/1970, referat fra samtale mellom Joseph Sisco og den svenske ambassadøren. Telegrammet gikk fra DC til Stockholm

bli beskrevet som en seier for USA. Samtidig fremhever Sisco et viktig poeng, som også var essensielt for Nixon å demonstrere i september, nemlig at USA ikke var for opptatt med Vietnam til å bry seg med det som skjedde i Midtøsten. Det var et viktig signal til Sovjetunionen.

Fortellingen om hva som faktisk hadde skjedd i Jordan, altså hvordan kampene hadde blitt kjempet, var også vesentlig i tiden etter konflikten var over. State Department hadde klare instruksjoner til sin ambassade i Amman, spesielt når det gjaldt hvilke områder av konflikten det skulle fokuseres på. Ambassadøren ble instruert om å bruke sine kontakter til å få frem budskapet om at Hussein ble presset inn i et hjørne av palestinske ekstremister, samtidig som amerikanerne hadde stor forståelse for den emosjonelle responsen på blodsutgytelsene i Jordan. Et annet poeng som burde fremmes var at Fatah og PFLP ikke kunne representere hele den palestinske befolkningen, og at den moderate majoriteten druknet bak ekstremistene.¹⁴⁶

Den 27. september ankom to journalister Beirut, og kunne formidle sine observasjoner fra kampene i Amman. Deres oppfatning var at Hussein mistet kontrollen over hæren, spesielt de av beduinsk etnisitet, som visstnok hadde henrettet skadd *fedayeen*. Samtidig var det enorme ødeleggelser i Amman, noe som skyldtes at snikskyttere ble tatt ut ved hjelp av artilleri. Kanonene hadde stilnet mot slutten av kampene, noe som var en indikasjon på at hæren gikk tom for artilleriammunisjon.¹⁴⁷ Denne observasjonen av hæren ble underbygget av uttalelser fra Zaid Rifai, som fortalte Dean Brown at Hussein for øyeblikket slet med å holde igjen hæren, fordi de ville gjøre ferdig jobben i Amman. Kongen kom også til å kommentere de andre arabiske ledernes opptreden på et toppmøte i Kairo, ettersom uttalelser og holdninger som støttet *fedayeen*, bare ville oppildne palestinerne og dermed vanskeliggjøre jobben med å holde tilbake hæren.¹⁴⁸

På den annen side kom en fransk journalist tilbake til Paris, med noen litt andre observasjoner. Vedkommende kunne fortelle at det var omfattende baser under flyktningeleirene, og at *fedayeen* hadde fått massiv utenlandsk hjelp. Kong Hussein hadde også kalt inn den sovjetiske ambassadøren på teppet, for å få svar på spørsmål om *fedayeen* hadde stridsvogner av typen T-54 og T-55 tilgjengelig. Dette spørsmålet hadde bare fremkalt et bredt smil som respons.¹⁴⁹ Det var altså en voldsom kamp om historien etter at kampene var over, eksemplifisert ved at det verserte rykter om massakrer. Rifais uttalelser om hærens aggressivitet

¹⁴⁶ POL-23-9, 26/9/1970, telegram fra Rodger Davies i State Department til ambassaden i Amman

¹⁴⁷ POL-23-9, 27/9/1970, telegram fra Beirut til State Department. Referat fra samtale med to journalister som var i Amman.

¹⁴⁸ Pol-23-9, 27/9/1970, telegram fra Dean Brown til State Department, referat fra samtale med Rifai.

¹⁴⁹ POL-23-9, 28/9/1970, telegram fra ambassadør Arthur Watson i Paris til State Department

underbygger også påstandene om at det fantes svært uforsonlige greiner av militæret, og at Hussein måtte holde igjen hæren. Uten at det skal stilles likhetstegn mellom forakt for sine fiender og massive henrettelser av krigsfanger, vil det være en naturlig antagelse at hæren var svært hensynsløse i sine kamphandlinger. Dette ble eksemplifisert ved artilleribruk mot snikskyttere, selv om det kunne beskrives som en militær taktikk designet for å minimere risikoen for egne styrker. Samtidig ble dette et eksempel på den store forakten mellom de to etnisitetene i Jordan.

Det var altså ikke bare palestinerne som var misfornøyd med Hussein og jordanerne, forakten gikk andre veien også. Kong Hussein følte seg isolert, noe som var en av de viktigste årsakene til at han hadde bedt amerikanerne og israelerne om hjelp. For å bøte på dette skulle han presentere de syriske offiserene for den arabiske liga, i tillegg til at han kom til å appellere for at *fedayeen* ikke måtte oppildnes av andre arabiske ledere. Arbeidet etter Black September handlet ikke bare om at Hussein måtte reparere forholdet sitt til palestinerne, men også bygge et mer solid forhold til de andre arabiske statene og jobbe seg ut av sin politiske isolasjon.

Hvis den franske journalisten rapporterte riktig, rådet det ingen tvil om at Sovjetunionen var mer involvert enn tidligere antatt. Spørsmålet om hvorvidt stridsvognene var palestinske hadde egentlig ingen betydning, fordi Hussein var fullstendig klar over at de ikke hadde slikt utstyr tilgjengelig. Men den arrogante responsen fra den sovjetiske ambassadøren reiser en alvorlig mistanke om at de spilte en langt større rolle, enn det som ble formidlet fra sovjetiske diplomater. Denne passiasjonen mellom den sovjetiske ambassadøren og Kong Hussein, kan ha vært en av årsakene som overbeviste monarken om det akutte behovet for utenlandsk hjelp. Hvis den sovjetiske ambassadøren hadde uttrykt bekymring, istedenfor hånlig glede, kunne Hussein stolt på at Sovjetunionen ville forsøke å stoppe intervensjonen. Med denne sovjetiske holdningen som bakgrunn, samt de krevende omstendighetene på bakken, levnet det tross alt liten tvil om at Hussein fikk behov for en utenlandsk intervensjon som hjelp.

Våpenhvilen mellom *fedayeen* og Jordan var klar den 28. september. Hæren skulle trekke seg ut av Amman og returnere til sine vanlige baser. *Fedayeen* skulle på sin side flytte seg til mer passende steder for å drive geriljakrigføring, sannsynligvis ut av urbane strøk og nærmere Israel. En oppfølgingskomité bestående av den tunisiske statsminister Bahi Ladgham, samt én representant fra *fedayeen* og én fra Jordan, fikk ansvar for detaljene. Det ble også bestemt at samtlige krigsfanger fra konflikten skulle løslates.

En analyse fra CIA stiller spørsmålsteget rundt hvorvidt Hussein aksepterte krav han ikke hadde noen planer om å implementere, fordi han måtte stri med fiendtlige araberdelegasjoner på konferansen. Mangelen på restriksjoner vedrørende *fedayeen* sine

bevegelser var også en indikasjon på dette, ettersom det var en tydelig ettergivelse fra Kong Hussein.¹⁵⁰ Dean Brown fikk ikke umiddelbart diskutert innholdet i avtalen med Hussein, men han var enig med CIA og State Department om at dette ikke så ut som en politisk triumf. Brown pekte også på en rekke problemer med avtalen, for eksempel at det i lys av nyere arabisk historie var naivt å tro at *fedayeen* kom til å innrette seg etter instruksjoner fra resten av den arabiske verden. Samtidig hadde verken Irak eller Syria signert avtalen, noe som ga *fedayeen* støtte og en utvei hvis kampene ble gjenopptatt.

Den evig tilbakevendende problemstillingen rundt Arafats rolle var også et problem, ettersom det stadig var usikkert om han snakket på vegne av ekstremistene. Det var høyst usikkert om *fedayeen* kom til å forlate Amman frivillig, mange palestinere kunne tross alt bare legge Kalashnikoven tilbake i skuffen for så å fortsette sitt sivile liv som før. På den annen side var det helt åpenbart at hæren, som var svært ivrige på å gjøre ferdig jobben, ikke ville akseptere at *fedayeen* var tilstede i byene.¹⁵¹ Israelerne var av samme oppfatning. Hadass mente at Hussein kom dårligst ut av avtalen, og trodde *fedayeen* ville prøve å reetablere seg i hovedstaden. Han spådde også at hæren kom til å reagere negativt på avtalen.¹⁵²

Til tross for at en våpenhvile nå var på plass, bidro det ikke til å løse hovedproblemene mellom partene. Fredsforhandlingene fortsatte i så måte, disse ble også grunnlaget for avtalen som skulle signeres i Kairo i oktober. Det viktigste var at det ikke fantes noen spesifikke henvisninger til hvor *fedayeen* skulle være, til dette var ordlyden for vag. Det åpnet for fortsatt tilstedeværelse i urbane strøk, til tross for at avtalen påpekte at *fedayeen* skulle flytte basene sine til mer egnede områder. Hæren var også svært misfornøyd med utfallet av forhandlingene, fordi *fedayeen* ikke ble eksplisitt kommandert vekk fra Amman og andre byer. Avtalen var faktisk så dårlig at CIA og State Department spekulerte i at Hussein hadde akseptert avtalen, uten intensjoner om å implementere. Pessimismen var også åpenlys i vurderingen om hvorvidt *fedayeen* kom til å innrette seg, noe som bidro sterkt til at amerikanerne så på våpenhvilen som svært skjør.

Kong Hussein var veldig fornøyd med at tallene på antall omkomne var 531, og antall skadde var 830, riktignok bare i Amman. Dette var langt lavere enn det antallet *fedayeen* opererte med, som var mellom 15 og 20 000. Kongens stabssjef, General Zaid bin Shakir, fortalte at dette var et tall *fedayeen* hadde bestemt seg for lenge før første skudd var avfyrt.

¹⁵⁰ POL-23-9, 28/9/1970, telegram fra Talcott W. Seelye ved State Department til det amerikanske konsulatet i Napoli, kopi til Amman. Analyse utført av CIA

¹⁵¹ POL-23-9, 28/9/1970, fra Dean Brown i Amman til State Department

¹⁵² POL-23-9, 28/9/1970, fra Zurhellen i Tel Aviv til State Department

Nivået på penetrering gjennom statsapparatet hadde skremt Hussein, og han virket samtidig usikker på hvordan han skulle gjenopprette sin politiske stilling. De andre arabiske statenes respons under møtet i Kairo var overraskende for Hussein, som var skuffet over sine gamle politiske venner.¹⁵³ Situasjonen i Amman for øvrig var stabil og konfliktfri. En komité bestående av fem parter, Egypt, Saudi Arabia, Tunisia, Sudan og Kuwait, hadde ansvar for å håndheve våpenhvilen i hovedstaden. Dermed ville det vært veldig vanskelig, samt politisk kostbart, for partene å gjenoppta kampene. Det var riktignok fortsatt mye *fedayeen* synlig i byen, men de var ikke like invaderende som før. Amman hadde blitt utsatt for enorme ødeleggelse, og folket hadde lidd. På dette tidspunktet mente Dean Brown at det var litt uklart hva Hussein hadde oppnådd etter to uker med voldsomme kamper.¹⁵⁴

Kongen var åpenbart overrasket over hvor dypt *fedayeen* hadde penetrert, noe som bidro til en rettfærdiggjøring av kongens oppgjør med *fedayeen*. Et annet bemerkelsesverdig poeng var at Hussein fortsatt ikke hadde klart å høste sympati fra de andre arabiske statslederne, til tross for bevisene på syrisk involvering han hadde presentert på toppmøtet der våpenhvilen ble inngått. Det var åpenbart veldig fiendtlige delegasjoner som hadde deltatt, noe som ble ytterligere understreket av de dårlige vilkårene Hussein hadde sikret seg i våpenhvilen. Brown beskrev den politiske situasjonen i veldig negative vendinger, men den mørke analysen var presis. Etter at våpenhvilen ble undertegnet, var døren for ytterligere militære handlinger lukket, med mindre *fedayeen* fremprovoserte noe. Dette låste Kong Husseins situasjon inntil videre, fordi den militære løsningen var fraværende.

På Vestbredden hadde det voldsomme sinnet mot Kong Hussein begynt å avta, mye fordi det hadde vist seg at *fedayeen* hadde overdrevet tapstallene. Erkjennelsen av at en avtale med Israel var mer realistisk med Hussein, enn uten, var også en viktig årsak til dette.¹⁵⁵ Samtidig som stemningen på Vestbredden var i ferd med å kjøles ned, satte jordanske myndigheter i gang med å erstatte tapt materiell. USA mottok en forespørsel fra General Zaid bin Shakir, der han beskrev hvordan kampene hadde utspilt seg. Blant annet hadde de syriske stridsvognene vært i besittelse av utstyr som tillot dem å operere på natten, noe de jordanske stridsvognene ikke hadde. Som en konsekvens hadde alle de jordanske tapene inntruffet på natten. General bin Shakir etterspurte den amerikanske stridsvognen Patton-M48A3, fordi han mente denne ville gi hæren bedre defensiv kapasitet. Den jordanske generalen understreket at

¹⁵³ POL-23-9, 29/9/1970, telegram fra Dean Brown til State Department. Referat fra samtalen mellom Dean Brown og Kong Hussein, General Zaid bin Shakir var også tilstede.

¹⁵⁴ POL-23-9, 29/9/1970, telegram fra Dean Brown til State Department

¹⁵⁵ POL-23-9, 29/9/1970, telegram fra konsulatet i Jerusalem til State Department, signert av Campbell

han ikke ønsket paritet med det moderne sovjetiske utstyret, bare bedre evne til å håndtere det. De siste ukenes hendelser hadde også ført til en strategisk revurdering hos jordanerne. Bin Shakir fortalte at resultatet av dette var at Jordan nå så på Syria og Irak som sine viktigste eksterne fiender, ikke Israel, og dermed kom til å flytte sine væpnede styrker deretter.

Da Dean Brown rapporterte om dette til State Department, kommenterte han at det var grunn til å tro at bin Shakir snakket på vegne av Hussein. Forespørselen var svært konkret, og kom fra en høytstående offiser. Situasjonen i Jordan var nå ganske annerledes, sammenlignet med noen uker i forveien. *Fedayeen* var sannsynligvis fornøyde med at de hadde stått imot det verste hæren hadde å by på, og følelsen blant geriljaen var at situasjonen ikke var forverret. Avtalen i Kairo inneholdt tross alt ingen totalt ødeleggende vilkår for *fedayeen*. Den egyptiske presidentens bortgang åpnet også for offensive eventyr fra Syria og Irak, noe de hadde vist seg villige til tidligere. Dean Brown mente dermed at Jordan kom til å bli utsatt for det mest intense politiske og militære presset siden 1967, både eksternt og internt. Dette var viktig å huske på når Washington skulle respondere på forespørselen fra Jordan. CIA ble også rådet til å trappe opp aktiviteten i Jordan kraftig, noe det på daværende tidspunkt var rom for, ettersom jordansk etterretning hadde demonstrert sin makeløse ineffektivitet de siste ukene.¹⁵⁶ Responsen fra Washington DC kom umiddelbart, og den var positiv. Våpen og ammunisjon ble sendt sporenstreks, i tillegg til at en avansert våpenpakke kunne forventes i løpet av 48 timer.¹⁵⁷

Dette ble de viktigste endringene i forholdene mellom Jordan, USA og Israel etter Black September. USA hadde allerede utstyrt Jordan med militært materiell, men nå benyttet Hussein anledningen til å be om mer. Dette knyttet USA enda nærmere Jordan, i tillegg til at det jordanske militæret ble styrket, noe som var positivt på grunn av kongens moderate styresett. Det faktum at Washington responderte så hurtig var også en indikasjon på at denne opptrappingen av assistanse var i amerikansk interesse. Det har tidligere blitt beskrevet hvorfor Jordan var viktig for USA, dermed var det åpenbart at jordanerne kom til å få det meste de ba om. Det er også viktig å understreke at det ikke var snakk om en voldsom forbedring av det jordanske utstyret, men erstatning av tapt materiell samt noe forbedring av eksisterende slik at de bedre kunne håndtere syrerne. Dette sendte et signal til andre amerikanske samarbeidspartnere i regionen, og USA hadde på denne måten økt sin kredibilitet som lojal samarbeidspartner og viktig aktør i Midtøsten.

¹⁵⁶ POL-23-9, 30/9/1970, fra Dean Brown til State Department. Referat fra samtale mellom General Zaid bin Shakir og Ambassadør Dean Brown, samt utfyllende kommentarer fra ambassadøren.

¹⁵⁷ POL-23-9, 30/9/1970, fra T.A Wahl i State Department til ambassaden i Amman

En annet viktig konsekvens, kanskje den viktigste, var hvordan forholdet mellom Jordan og Israel nå endret seg. Bin Shakir fortalte eksplisitt at styrkene ble flyttet til andre fronter, noe som indikerte at jordanerne nå stolte på israelerne og at de anså trusselen derfra som kraftig redusert. Dette var en strategisk dreining som var helt nødvendig, gitt de realpolitiske konsekvensene av Black September. Syria hadde opptrådt som aggressor, Israel hadde opptrådt vennligsinnet og samarbeidsvillig. Dette hadde også blitt demonstrert da Israel responderte positivt på forespørsel om intervensjon tidligere i september, en handling Kong Hussein takket Golda Meir for personlig. Dette demonstrerte en endring mellom de to landene, noe som også ble nyttig for USA, ettersom de to nasjonene fungerte som en hindring mot økt sovjetisk innflytelse i Midtøsten.

5.2 Oktober og fredsavtale

Måneden etter kampene var avsluttet ble av begge stridende parter brukt til å posisjonere seg for fremtiden. Det jordanske militæret var fornøyd med å ha rensket opp i Amman, samtidig som de hadde hamlet opp med Syria på egenhånd. Moralen og selvtilliten var høy, men det var samtidig prekært å få inn nye forsyninger. *Fedayeen* hadde på sin side holdt unna i visse enklaver i Amman, i tillegg til at de hadde klart å bite seg fast i Irbid. Ekstremistene hadde også styrket sin posisjon med bakgrunn i det som skjedde i september, samtidig som hele den palestinske bevegelsen nå var mer samlet enn de var tidligere. Fredsforhandlinger med mer formaliserte rammer knyttet til sameksistens i Jordan, var neste steg for de to stridende partene.

For USA og Israel hadde krisen fått det utfallet de ønsket, ettersom Hussein ble sittende med makten. Det viktigste som skjedde i oktober var uansett forhandlingen mot en fredsavtale, i tillegg til at det ble tydeligere enn noen gang at palestinerne var en maktfaktor som måtte medregnes i området. Black September demonstrerte dermed for USA at palestinerne måtte være en del av en varig løsning for regionen, og det kom tips fra flere amerikanske diplomater om at det burde opprettes politisk kontakt med PLO. Til tross for denne nye vurderingen av palestinerne, var metoden og omfanget av kontakt usikkert. Kontakt med palestinerne ville problematisere forholdet til Israel, det var altså ikke gitt at dette kunne opprettes. Hovedpoenget var at USA anerkjente at palestinerne spilte en viktig rolle, og at de måtte inkluderes i utformingen av den overordnede Midtøsten-politikken. Den samme erkjennelsen hadde israelerne kommet til tidligere i 1970, noe som understreket den palestinske opprørsbevegelsens stadig økende politiske rolle.

Våpenhvilen mellom *fedayeen* og jordanske myndigheter var tilstede, men den var skjør. Forhandlingene fortsatte i oktober, og spenningen i Amman var fortsatt høy. General Al.Majali,

som var militærguvernør, fortalte at det som hadde skjedd i september fungerte avskrekkende for Irak og Syria, ettersom de neppe kom til å prøve seg på noe lignende igjen. Hva angikk *fedayeen* mente han at de lå med brukket rygg etter kampene i september, og at hæren kom til å gjenoppta stridshandlingene hvis restene av *fedayeen* ikke forlot Amman.¹⁵⁸

Tidlig i oktober mottok Dean Brown en omfattende rapport fra State Department om nåværende politisk situasjon for Kong Hussein, i tillegg til vurderinger av alternativer knyttet til Husseins fremtid. Rapporten beskrev Husseins politiske base som smalere, samtidig som *fedayeen*s politiske base var uendret. *Fedayeen* ble fullstendig fjernet fra sørlige områder i Jordan, men hadde fortsatt enkelte lommer inne i Amman og et fotfeste i nord. For kongens vedkommende ble det fremover viktig å styrke sine instrumenter for maktutøvelse, altså hæren, etterretningsvesen og det politiske systemet. En annen viktig oppgave for Hussein var å gjenvinne autoriteten blant befolkningen, slik at innbyggernes forhold til monarkiet kunne repareres. State Department var usikker på om det var mulig å oppnå begge disse målene, men mente at med tid og hjelp kunne Hussein styrke instrumentene for maktutøvelse. Tilliten til befolkningen var langt vanskeligere å gjenvinne, blant annet fordi det krevde at *fedayeen* innrømmet nederlag, noe som var svært urealistisk.

Det var også slik at våpenhvilen la få begrensninger på bevegelsesmulighetene til *fedayeen*, noe som medførte at geriljaen ikke kom til å akseptere en fredsavtale som la ytterligere begrensninger på dette. Den jordanske hæren hadde vært lojal til kongen, men det hadde nærmest vært mytteristemning for å fortsette kampene slik at *fedayeen* kunne knuses fullstendig. State Department stilte spørsmålsteget ved om hæren ville la denne muligheten gå fra seg, dermed var hærens lojalitet også et usikkerhetsmoment. Det aller største problemet var uansett splittelsen i befolkningen. Blodbadet i september hadde vært traumatiserende, og palestinerne var svært misfornøyd med Kong Hussein. Situasjonen til palestinerne var veldig vanskelig, ettersom israelerne kontrollerte Vestbredden. Det var også urealistisk med masseemigrering til et annet land, noe som levnet få muligheter for den palestinske delen av befolkningen. På grunn av dette var det plausibelt å anta at støtten til *fedayeen* kom til å øke, på grunn av den håpløse situasjonen til palestinerne i Jordan. En reparasjon i forholdet ble dermed vanskeligere, og ville sannsynligvis ikke vedvare.

Fredsforhandlingene hadde også svært store utfordringer, ettersom *fedayeen* ikke kom til å gi opp sine posisjoner i nord og i Amman, samtidig som hæren aldri ville akseptere at

¹⁵⁸ POL-23-9, 1/10/1970, fra Dean Brown til State Department, samtale mellom ambassadør Brown og militærguvernør General Al-Majali

fedayeen ble værende. Kong Hussein var også avhengig av en politisk seier i fredsforhandlingene, slik at autoriteten hans ble styrket.¹⁵⁹

Beskrivelsen av situasjonen i Jordan var ganske mørk og usikker, men den skisserte også en del løsninger slik at analysen ikke ble fatalistisk. *Fedayeen* ble beskrevet som knust, uorganisert og under stort press. Til tross for dette ble sjansene for en varig fred, og at Hussein kom til å gjenvinne autoriteten, omtalt som små. Analysen fra State Department tok for seg den politiske situasjonen, og det er naturlig å tenke seg at dette var konsekvenser som var godt kjente for Hussein. Det var altså en risiko han hadde vært villig til å ta. På den annen side ble moralen i militæret beskrevet som god, og militærguvernøren var åpenbart fornøyd med hvordan de hadde håndtert *fedayeen* og Syria. Denne dominerende og selvsikre rollen var svært viktig for øyeblikket, og i fremtiden, ettersom det medførte at eventuelle overtramp fra *fedayeen* ved behov kunne håndteres militært. State Department trodde det var mulig for kongen å stable seg på bena, med litt hjelp, men beskrivelsen av *fedayeen* sine muligheter fremover ga grunnlag for skepsis til en varig sameksistens. Kongen satt altså med gode militære løsninger, men dystre politiske fremtidsutsikter når det kom til forsoning.

For Nixon ble Black September en mulighet til å demonstrere at et godt diplomatisk forhold til USA ville lønne seg. Som nevnte tidligere var dette også mye av årsaken til opptrappingen ved kysten av Libanon, da den 6. flåte ble flyttet nærmere for å kunne gripe inn ved behov. Dette ble gjort for å vise at USA mente alvor, og at de var en aktør å regne med i Midtøsten. Det var også viktig å demonstrere til andre allierte i regionen, for eksempel Iran, at USA stilte opp ved behov. Sjahan av Iran fortalte i et møte med den amerikanske ambassadøren i Teheran, at han var svært fornøyd med Nixons håndtering av Black September. Sjahan hadde vært bekymret for at USA var for opptatt med Vietnam til å involvere seg i Midtøsten, men som tidligere nevnt ble dette motbevist under håndteringen av krisen. Krisehåndteringen var et viktig signal til Sovjetunionen. USA viste at de ikke ville akseptere Sovjetunionens bruk av radikale satellittstater til å velte moderate regimer. Sjahan var også overbevist om at Amman kunne falle i løpet av timer, hvis *fedayeen* koordinerte med Irak og Syria. Derfor var amerikansk tilstedeværelse i Midtøsten essensielt for å beholde freden.¹⁶⁰

Et memo om de politiske følgene i Europa gir samme signalene, altså ble mobiliseringen av styrker møtt med forståelse. De styrkene som ble satt i beredskap i Europa, var egentlig

¹⁵⁹ POL-23-9, 2/10/1970, etterretningsbrev fra Ray Cline i State Departments etterretningsavdeling til utenriksminister William Rogers

¹⁶⁰ POL-23-9, 3/10/1970, fra ambassadør Douglas MacArthur i Teheran til State Department. Referat fra samtale mellom ambassadøren og Sjahan av Iran.

tilstede for å beskytte europeiske allierte. Men de skjønnte at situasjonen i Jordan krevde mobilisering av amerikanske styrker, dermed ble mobiliseringen møtt med forståelse. Meningen blant militære rådgivere hos de europeiske allierte var at noe annet enn mobilisering, gitt situasjonen i Midtøsten, ville vært ansvarsfraskrivelse. Forfatteren av memoet kommer også med en sardonisk påpekning av at nye konflikter i Midtøsten var like sikkert som at døden inntreffer, og at vi må betale skatt.¹⁶¹

Dette var viktige eksempler på at den amerikanske håndteringen av Black September hadde oppnådd sine mål, ikke bare ved å forhindre at Hussein ble styrtet, men også på grunn av signalet det hadde sendt til USA sine allierte. Den voldsomme opptrappingen hadde vist at Vietnam ikke slukte alle ressurser, og at de som hadde gode forhold til USA kunne forvente støtte mot Sovjetunionen og deres satellitter. Det ble på mange måter en vel brukt mulighet til å øke egen kredibilitet i Midtøsten; som var nettopp det Richard Nixon hadde etterlyst på sommeren 1970. Med den krevende Vietnamkrigen som bakgrunn, var det også viktig for USA å demonstrere at de fortsatt hadde makt og kapasitet til å styre konflikter i den retningen som var i amerikansk interesse. Denne maktdemonstrasjonen var ikke bare viktig for USAs allierte, men også for Nixon selv, ettersom det førte til mestringsfølelse i konflikthåndtering og økt selvtillit.

Situasjonen i Amman ble forbedret i starten av oktober. Dean Brown mente at lederen for fempartskomiteén, den tunisiske statsminister Bali Ladgham, gjorde en utmerket jobb. Foreløpig var det ingen tegn til at våpenhvilen kom til å bli brutt, fordi *fedayeen* fremstod krigstrette i tillegg til at den jordanske hæren sannsynligvis var tom for ammunisjon. Hussein og hæren var ikke bemerkelsesverdig svekket etter kampene, snarere tvert imot. Moralen var høy etter at *fedayeen* fikk ordentlig juling, samtidig som syrerne ble holdt unna uten direkte eksternt assistanse. Oppfatningen i hæren var at *fedayeen* fikk overleve som et resultat av eksternt press og kongehusets nåde, dermed var hæren fortsatt i en svært selvsikker og dominerende posisjon.

Fedayeen hadde på sin side store problemer med organisering og lederskap, samt at de hadde lidd enorme tap etter kampene i september. Geriljaen hadde også begynt å forlate Amman, på samme måte som hæren var i ferd med å trekke seg tilbake til sine vanlige baser. Dean Brown kommenterte også at Hussein nå stolte på amerikanerne og hæren, fordi de hadde vist seg svært lojale og effektive i september. Dette sementerte Husseins selvsikkerhet når det kom til eventuelle militære intervensjoner og konfrontasjoner i fremtiden.¹⁶² På dette

¹⁶¹ POL-23-9, 6/10/1970, memo fra politisk rådgiver W.J. Luhmann i State Department til Ronald Speirs

¹⁶² POL-23-9, 5/10/1970, fra Dean Brown i Amman til State Department

tidspunktet kunne det virke som om Hussein var i ferd med å få overtaket, fordi hærens posisjon var såpass sterk. Det var uansett konsensus på begge sider om at de for øyeblikket var best tjent med å overholde våpenhvilen, ettersom et brudd ville bli politisk kostbart for begge parter. *Fedayeen* var åpenbart heller ikke klare ennå, med tanke på de store tap og ledelsesutfordringer som refereres. Amerikanernes resolute opptreden i september bidro også til å styrke kongens selvtillit, ettersom det var en underliggende, og nå demonstrert, trygghet mot eventuelle intervensjoner utenfra. Det var nok et eksempel på at de amerikanske manøvrene før, og under, Black September hadde vært gode og forsikrende signaler til allierte stater.

Ambassadør Brown fikk også muligheten til å snakke med Ladgham den 5. oktober, der den tunisiske statsministeren la frem sine syn på den umiddelbare fremtiden i Jordan. Ladgham mente at situasjonen i Amman forbedret seg fordi hæren og geriljaen trakk seg ut, og Arafat hadde i tillegg visstnok lovet at han var i stand til å tøyse ekstremistene. Tunisieren brukte også litt tid på å fordømme den jordanske hærens maktbruk, men her slo Brown tilbake med at Amman fortsatt står fordi Hussein holdt igjen hæren. Dean Brown kommenterte i sin rapport til State Department at deler av Ladgham sin analyse var suspekt, mye fordi han var for ivrig på å dra paralleller mellom algerisk og jordansk historie. Samtidig mente Ladgham at Arafat og Hussein var likemenn som representerte hver sin del av befolkningen, noe Brown reagerte på. Årsaken til dette var at Brown mente at Arafat var mer ekstrem enn den gjengse palestiner, som ønsket fredelige løsninger, og dermed uskikket til å representere samtlige palestinere. Til tross for dette understreket Brown at det var i amerikanernes interesse å beholde Ladgham som leder for komitéen. Ladgham ba også om tips til hva han skulle gjøre videre, og Brown responderte med noen forslag. Først og fremst hadde Hussein behov for støtte, med mindre USA og Tunisia ville se han byttet ut med ekstremister. Kong Hussein var heller ikke en nikkedukke for beduinenre i hæren som ville knuse *fedayeen*, han var i stand til å stå imot haukene. Derfor ble Ladgham også tipset om å samle støtte til Hussein hos andre arabiske stater, slik at kongen kunne motta økonomisk og politisk støtte. Dette ville åpne for en gjenforeningsregjering med moderate palestinere, og her understreket Brown at han ikke anså Arafat for å være moderat.¹⁶³

Joe Sisco responderte entusiastisk dagen etterpå, og fortalte at Brown hadde vist god diplomatisk teft og klokskap i sine forslag og i håndteringen av Ladgham.¹⁶⁴ Det var åpenbart at det fantes ulike oppfatninger mellom Ladgham og Brown når det kom til de faktiske forhold. Skepsisen til Arafat var velkjent, men det forandret ikke det faktum at han var anerkjent av

¹⁶³ POL-23-9, 5/10/1970, fra Dean Brown i Amman til State Department. Referat fra samtale med Bali Ladgham.

¹⁶⁴ POL-23-9, 6/10/1970, fra Joe Sisco i State Department til Dean Brown i Amman.

Jordan og resten av araberne, noe som var det viktigste for å få i stand en fredsavtale. Brown sitt poeng handlet om fremtidig forsoning, der det kom til å bli nødvendig med mer moderate palestinere i en eventuell forsoningsregjering. Interessant nok tok også Brown opp det som var Husseins aller største problem, nemlig forholdet hans til de andre arabiske statene. Dette måtte forbedres for å få til en lengre periode med fred, og Brown mente at Ladgham kunne bidra med dette arbeidet. På dette punktet hadde amerikanerne og Ladgham sammenfallende interesser, nemlig at Hussein ikke skulle erstattes med et mer ekstremt regime. Dette sa tunisieren seg villig til å gjøre, dermed kunne han spille en god rolle for amerikanerne, noe som var en tungtveiende årsak til at Brown påpekte at det var i amerikanernes interesse å beholde ham i posisjonen.

Israelerne reagerte annerledes på situasjonen i Jordan. Hadass ved det israelske utenriksdepartementet fortalte at han så for seg rolige uker, og at Nassers dødsfall kom til å føre til forvirring og avventing i den arabiske verden. Når det kom til den militære situasjonen mente israelerne at den jordanske hæren var i ferd med å miste overtaket de hadde rette etter kampene, begrunnet med at svært mange geriljasoldater hadde vært i stand til å flykte over grensene til Syria. I tillegg strømmet forsyninger fra Irak og Syria inn til gjenværende *fedayeen* i nord, noe som forbedret geriljaens situasjon dag for dag.¹⁶⁵ Den israelske rapporten var ikke spesielt vanskelig å forutse, med tanke på at Israel var *fedayeen* sin hovedfiende og samtlige antydninger om at geriljaen giret opp igjen ble sett på med bekymring. Israeernes vurderinger av utfallet i Jordan baserte seg naturligvis på andre analyser enn de andre partene hadde foretatt seg, fordi Israel alltid kom til å være *fedayeen* sin hovedfiende og dermed tok hensyn til et annet trusselbilde. Dette kom også til å være israelernes situasjon i uoverskuelig fremtid. Samtidig kan det tenkes at israelerne ble skuffet over at Hussein ikke gikk lenger i sitt oppgjør med geriljaen, ettersom Israel muligens hadde et berettiget håp om at *fedayeen* kom til å bli fullstendig utradert. De rapportene som kom fra Tel Aviv, om at forsyninger strømmet inn i Jordan over grensen fra Syria, var ikke rapportert andre steder. Dermed ble det israelske perspektivet, til tross for at beskrivelsen var alternativ fra det som tidligere ble rapportert om *fedayeen* sin status, viktig for å få oversikt. Det ble også nok et eksempel på hvor viktig israelsk etterretning var for amerikanerne.

¹⁶⁵ POL-23-9, 6/10/1970, fra Zurhellen i Tel Aviv til State Department. Samtale mellom Zurhellen, Hadass og Vered ved det israelske utenriksdepartementet

5.3 Fredsavtale og anbefalinger om palestinerne

Ladgham kom med nok en oppdatering den 12. oktober, der han fortalte at *fedayeen* satte stor pris på uavhengigheten sin, derfor kom de ikke til å gjøre seg avhengig av Syria eller Irak. Men en viktig forutsetning var at den jordanske hæren ikke foretok seg noe som tvang palestinerne nærmere disse to landene. Ladgham mente at *fedayeen*s stadige tilstedeværelse i Amman og Irbid var naturlig, både fordi våpenhvilen åpnet for det i Amman og fordi det var mange palestinere i Irbid. Når det kom til *fedayeen* sitt stadige nærvær i Amman og Irbid, mente Ladgham at det var naturlig fordi våpenhvilen åpnet for det i Amman, i tillegg til at det var svært mange palestinere i Irbid. Han mente også at Hussein og Arafat nå hadde evnet å tøyte haukene på hver sin side.¹⁶⁶ Hussein var på sin side svært misfornøyd med Ladgham, fordi det hadde vært svært lite fremgang i forhandlingene. Monarken vurderte en annen kanal for forhandlinger med palestinerne, uten innblanding fra andre arabiske stater og mellommenn. General bin Shakir mente også at det var viktig og riktig å kvitte seg med araberne så fort som overhodet mulig.¹⁶⁷

Den 13. oktober var fredsavtalen et faktum, og Ladgham ble avbildet ved den tunisiske ambassaden flankert av Hussein og Arafat. Ladgham uttalte til pressen at han oppfordret begge parter til å bevare freden, da stadige kamper var ødeleggende for den arabiske verden og bare hjalp Israel. Innholdet i avtalen var at Vestbredden og Østbredden var udelelig, og at jordanske myndigheter skulle hjelpe til med å frigjøre de okkuperte områdene. *Fedayeen* skulle ha økonomisk, politisk, sosial og militær frihet, og PLO skulle ha hovedkvarter i Amman. Palestinerne tok seg av vaktholdet ved hovedkvarteret, og den palestinske sentralkomiteén fikk kontroll over samtlige væpnede palestinske geriljasoldater. Resten av *fedayeen* sine baser skulle ligge utenfor urbane strøk, og ingen *fedayeen* skulle bære våpen i jordanske byer, men det var ingen overordnet innskrenking av bevegelsesfrihet. Alle som deltok i krigshandlingene skulle få amnesti, men heretter kunne *fedayeen* stilles ansvarlig for kriminelle handlinger i jordansk rett.¹⁶⁸

Zaid Rifai fortalte samme dag ambassaden at forhandlingene tok så lang tid fordi det var stor uenighet om hvor basene skulle ligge, og hvordan *fedayeen* sin selvstendighet skulle ordlegges i avtalen. Rifai var også usikker på om Arafat hadde kontroll over det som nå var en

¹⁶⁶ POL-23-9, 12/10/1970, fra Brubeck ved ambassaden i Amman til State Department. Referat fra samtale med Ladgham

¹⁶⁷ POL-23-9, 12/10/1970, fra Brubeck ved ambassaden i Amman til State Department. Referat fra samtale med Kong Hussein og General bin Shakir

¹⁶⁸ POL-23-9, 13/10/1970, fra Brubeck ved ambassaden i Amman til State Department. Hovedtrekk i fredsavtalen mellom partene.

svært uorganisert bevegelse, men han levnet ingen tvil om at den jordanske hæren kom til å ta i bruk alle virkemidler for å fjerne resterende *fedayeen* hvis de ikke overholdt avtalen.¹⁶⁹

Fredsavtalen ga begge parter konkrete retningslinjer å forholde seg til, samtidig som det ville være tydelig hvis noen brøt vilkårene. Zaid Rifai sin tydelige beskjed om konsekvensene hvis *fedayeen* brøt avtalen, vitnet om at det ikke satt langt inne for Kong Hussein å gjenoppta kampene. Vissheten om at den jordanske hæren var i en såpass sterk posisjon, medførte en trygghet knyttet til konsekvensene av at avtalen kollapset. Det ville altså ikke være fullstendig krise for Kong Hussein om avtalen brøt sammen, ettersom hæren ville kunne rydde opp uansett. I tillegg til dette hadde basene til *fedayeen* blitt flyttet ut av urbane strøk, noe som gjorde de mer tilgjengelige for eventuelle angrep. På den annen side var avtalen svært gunstig for *fedayeen*, ettersom den ikke la noen restriksjoner på hvor geriljaen kunne bevege seg. De kunne riktignok ikke bære våpen, men geriljaen kunne fortsatt være tilstede for å prege bybildet i Amman. Samtidig lå hovedkvarteret til PLO i Amman, med væpnede palestinske vakter, så det var ikke snakk om demilitarisering eller total fjerning. Det faktum at *fedayeen* kunne stilles for jordansk rett var også viktig for sameksistensen mellom de to gruppene, ettersom det reduserte følelsen av palestinerne var en selvstendig enhet inne i Jordan, som hadde vært tilstede tidligere. Avtalen ga samlet sett ikke Kong Hussein den autoriteten han hadde ønsket seg. Den inneholdt få begrensinger på *fedayeen*s bevegelser, noe geriljaen neppe ville akseptert uansett. Hussein sin sterke hær, som nettopp hadde vist seg svært effektiv i strid, fungerte dermed som en ekstra forsikring hvis ting skled ut nok en gang. Fra Kong Hussein sitt perspektiv var dermed rammevilkårene for fredsavtalen uønsket, men ikke uholdbare.

Dean Brown kom i midten av oktober med et bemerkelsesverdig råd angående palestinerne, i lys av det som hadde skjedd i september. Hans oppfatning var at *fedayeen* var en kraft å regne med i regionen, og at det derfor burde opprettes uformell kontakt med bevegelsen. Men Brown advarte også mot å tro at *fedayeen* var moderate, selv etter lokale standarder i Midtøsten. Tidligere hadde de fordømt fredsforslag, og bevegelsen ble sannsynligvis ytterligere radikalisert etter det som skjedde i september. Men Brown mente også at de fleste palestinere foretrakk en fredelig løsning, dermed var ikke *fedayeen* sine holdninger representative for alle palestinere.¹⁷⁰

Noen dager senere kom det en lignende anbefaling fra den amerikanske ambassadøren i Tripoli, Joseph Palmer. Han rapporterte at den palestinske opprørsbevegelsen var svært viktig

¹⁶⁹ POL-23-9, 13/10/1970, fra Brubeck ved ambassaden i Amman til State Department. Referat fra samtale mellom Brubeck og Zaid Rifai

¹⁷⁰ POL-23-9, 12/10/1970, telegram fra Brown i Amman til State Department

i Midtøsten, og ikke bare som et redskap for krig mot Israel, men også som et uttrykk for en legitim fortvilelse hos det palestinske folket. Den generelle oppfatningen blant araberne var at Arafat og PLO representerte alle palestinere, det hadde derfor liten effekt å så tvil rundt dette i den arabiske verden. Palmer mente også at det var i amerikansk interesse å engasjere seg mer for de legitime og moderate ambisjonene palestinerne hadde, et råd som baserte seg på at USA fremover kom til å bli dømt på hvordan de behandlet palestinerne.

Til tross for den store svekkelsen *fedayeen* opplevde under Black September, var de fortsatt en styrke å regne med. De hadde våpen, penger, formål, ekstern støtte og folk, i tillegg til et økende potensial til å la aktører i Midøsten kjenne denne makten. Etter Nassers dødsfall har også begrensningene på maktbruk vært synkende. Den palestinske opprørsbevegelsen var et nytt maktfenomen i Midtøsten som måtte jobbes med å forstås, og deretter påvirkes. Bevegelsen la riktignok krav på israelsk territorium, men det ville være i deres interesse å samarbeide for å få til en løsning. Derfor burde de bli inkludert i forhandlingene om en fredsavtale. Denne inkluderingen kunne også begrunnes med at Israel og Jordan har vist seg ute av stand til å begrense eller eliminere bevegelsen. Palmer konkluderte så med at kontakt med palestinerne kunne være lurt, men at timingen kunne vise seg å bli en stor utfordring.¹⁷¹

Dette var to svært interessante anbefalinger, men de kom heller ikke helt uventet. Israelerne hadde konkludert på lignende vis, altså i retning av at *fedayeen* var en bevegelse som fortjente anerkjennelse for sin rolle i arabisk politikk. Etter Seksdagerskrigen hadde spørsmålet om hva som skulle skje med palestinerne blitt viktigere enn tidligere, spesielt på grunn av okkupasjonen av Vestbredden. De siste månedenes begivenheter hadde understreket at situasjonen var uholdbar, spesielt for Jordan og Kong Hussein. Samtidig hadde Black September demonstrert hvor viktig palestinerne var i den arabiske politikken, og dermed ikke kunne ignoreres lenger. De amerikanske diplomatene konkluderte derfor med at det burde opprettes uformell kontakt. Den palestinske opprørsbevegelsen var altså en maktfaktor som ikke lenger kunne ignoreres, tvert imot måtte den inkluderes i en fremtidig fredsavtale mellom Israel og nabolandene. En viktig presisering fra Brown var derimot at disse var ekstremister, noe som tilsier at man nødvendigvis ikke kom til å få svært mye ut av eventuelle samtaler. Men Palmer hadde et annet viktig poeng, nemlig at kontakt ville kunne åpne for forståelse og påvirkning, noe som ville vært fruktbart for en løsning. En viktig distinksjon mellom israelerne og amerikanerne, var at førstnevnte ikke foreslo å opprette noen som helst form for kontakt. Det ble bare konstatert at *fedayeen* var en maktfaktor, og spilte en viktig rolle i arabisk politikk.

¹⁷¹ POL-23-9, 16/10/1970, fra ambassadør Palmer i Tripoli til State Department. Vurderinger rundt kontakt med palestinere.

Samtidig var det et stykke fra de amerikanske diplomatenes forslag om uformell politisk kontakt, til at det faktisk ble gjennomført.

De palestinske resultatene og vurderinger av kampene i september ble tydeligere etter at den amerikanske ambassadøren i Beirut, William Buffum, hadde en samtale med PFLP-talsmann Ghassan Konafoni. De militære fremskrittene måtte ifølge Konafoni relativiseres, ettersom partene var ute etter forskjellige ting. Jordanske myndigheter ville etablere sin ubestridte autoritet, samtidig som *fedayeen* ville holde ut. Resultatet av Kairo-avtalen var at autoriteten var formelt todelt, en ambisjon palestinerne hadde hatt lenge. I tillegg hadde kampene samlet motstandsbevegelsen, som følge av en felles ytre fiende i Kong Hussein. *Fedayeen* lærte også noen viktige lekser under kampene. De fikk innsikt i den jordanske hærens taktikker, samtidig som de fikk en realitetsorientering angående egne kapasiteter og svakheter.

En annen viktig lærdom var at kampene fikk testet hvilke deler av opprørsbevegelsen som kunne brukes i strid. Forholdet mellom PFLP og Fatah ble også bedre enn noen gang, ettersom begge organisasjonene følte at de hadde samme formål. De fikk også et akutt behov for å samle ressursene sine, noe som bedret samarbeidet. Konafoni mente at PFLP sitt langsiktige mål fortsatt var å styrte Hussein, men de var litt usikker på hvilken metode de kom til å bruke. Fredsavtalen ble av Konafoni beskrevet som svært fordelaktig for *fedayeen*, noe som førte til en mistanke om at Hussein hadde akseptert vilkårene uten intensjoner om å leve opp til dem. De overraskende vilkårene kunne også forklares med at Hussein ble utsatt for et voldsomt eksternt press. Konafoni forklarte at syrerne hadde intervenert militært for å beskytte *fedayeen* sine forsyningslinjer.¹⁷²

Ambassadør Buffum skrev et telegram til State Department en uke etterpå, der han gikk god for de betraktninger Konafoni hadde kommet med. Buffum beskrev Konafoni som ærlig, og uten forutinntatte holdninger til amerikansk politikk i Midtøsten.¹⁷³ Dette var den første vurderingen fra palestinsk side om hvordan de hadde opplevd Black September. Analysen var svært positiv, noe som kan forklares ved at Konafoni relativiserte situasjonen og tross alt plukket frem positive sider ved de enorme tapene de hadde lidd. Dette var nyttig for å få en nøktern vurdering av hvordan det faktisk stod til med *fedayeen* etter de harde kampene i september. Et viktig poeng her var også at kampene hadde samlet opprørsbevegelsen, og minsket uoverensstemmelsene mellom Fatah og PFLP. Dette var ikke nødvendigvis negativt for Kong Hussein, men det bekreftet uansett det som har blitt hevdet av blant annet Lagdham,

¹⁷² POL-23-9, 20/10/1970, fra ambassadør Buffum i Beirut til State Department. Referat fra samtale med PFLP sin pressetalsmann

¹⁷³ POL-23-9, 30/10/1970, fra ambassadør Buffum i Beirut til State Department

nemlig det faktum at Arafat nå hadde kontroll over ekstremistene i sine rekker. Det samme gjaldt fredsavtalen, som nå ble beskrevet som minstenksomt gunstig for *fedayeen*. Altså var det ikke bare Dean Brown som mente avtalen var pro-palestinsk, men også PFLP-talsmann Konafoni. Beskrivelsen av *fedayeen* sin situasjon, til tross for at den fremstilles positivt, var uansett ikke diametralt motsatt fra den beskrivelsen som kom fra jordanske myndigheter og Ladgham. Realitetene i situasjonen stemmet overens, de ble bare lest med forskjellig optikk.

Den tunisiske utenriksministeren Mohamed Masmoudi var veldig positiv til at USA ville ha kontakt med palestinerne, og sa seg villig til å hjelpe. Den amerikanske ambassadøren i Tunis, John Calhoun, fortalte Masmoudi at uformell kontakt med *fedayeen* kunne føre til en roligere politisk situasjon i Jordan. Masmoudi mente også at de moderate palestinerne hadde kommet styrket ut av Black September, fordi hendelsene hadde isolert ekstremistene. Derimot hadde palestinerne styrket seg politisk, totalt sett. Arafat har autoritet og er anerkjent av både Hussein og de øvrige arabiske statene, noe som medførte at amerikanerne bare måtte forholde seg til han. Når det kom til det ultimate målet for Arafat, var det mer usikkerhet. Masmoudi trodde at en to-statsløsning med en arabisk og en jødisk stat kanskje var mest realistisk, ettersom fredelig sameksistens kunne bli for vanskelig. På den annen side mente Masmoudi at det palestinske lederskapet har akseptert at Israel eksisterer, til tross for radikal språkbruk. Hovedproblemet i forhandlingene mellom Israel og araberne, var beskrivelsen av palestinerne som flyktninger. En annen språkbruk ville kunne gi en mer presis, samt mindre nedlatende beskrivelse av palestinerne. Dette ville også gjøre det vanskeligere for de arabiske statene å skyldte på USA og Israel, hvis forhandlingene brøt sammen. Samtidig anerkjente Masmoudi at den sterke jordanske hæren hadde en stabiliserende effekt.¹⁷⁴

Bare en uke senere ankom Masmoudi Washington, og da hadde staben i State Department forberedt et memo til Henry Kissinger før de skulle møtes. Memoet beskriver tunisierne som svært palestinavennlige, eksempelvis hadde de engasjert seg spesielt i situasjonen siden 1969. Et eksempel på dette var at Tunisia ledet arbeidet med å få i stand en fredsavtale etter Black September. Det ble også påpekt at tunisierne hadde svært stor respekt for Arafat, og så på han som en naturlig leder for palestinabevegelsen, i tillegg til at de støttet resolusjon 242 og forhandlinger mellom partene.¹⁷⁵ Nå virket det som om den palestinske forbindelsen var i ferd med å komme i stand, ettersom det var satt i gang tiltak for å få det til å

¹⁷⁴ POL-23-9, 21/10/1970, fra ambassadør John Calhoun i Tunis til State Department. Referat fra samtale med utenriksminister Mohamed Masmoudi.

¹⁷⁵ POL-23-9, 29/10/1970, memo fra State Department til Henry Kissinger. Brif før møte med Mohamed Masmoudi

skje. Metoden ved å gå via tunisierne kunne også være en smart måte å løse det på, fordi Tunisia ikke var plassert i den sovjetiske blokken, i tillegg til at de hadde vist seg som fornuftige forhandlingspartnere og konstruktive da fredsavtalen mellom *fedayeen* og Kong Hussein ble forhandlet frem. Masmoudi hadde et viktig poeng angående den amerikanske oppfattelsen av Arafat, da han understreket at araberne så på han som den naturlige lederen for palestinerne. Dette var til tross for at han ble beskrevet som en ekstremist, noe som til en viss grad var riktig siden han anerkjente flykappingene i starten av september. Konklusjonen var at den arabiske verden forholdt seg til Arafat, derfor måtte amerikanerne gjøre det samme. Samtidig var det viktig innsikt fra Masmoudi at det palestinske lederskapet hadde akseptert det faktum at Israel eksisterte, noe som kunne gjøre det lettere for amerikanerne å ha forbindelser til *fedayeen*. Usikkerheten rundt hva Arafat ville oppnå var riktignok ikke overraskende fordi palestinerne fortsatt organiserte seg etter kampene i september, men betraktningene rundt to-statsløsning og formuleringen om flyktninger var viktige innspill. Årsaken til dette var at det var konstruktive betraktninger rundt hva som kunne gjøres, for å finne en politisk løsning som kunne føre til varig fred. Det var også et brilliant forslag for å flytte litt av ansvaret vekk fra USA og Israel, hvis forhandlingene mellom partene skulle bryte sammen.

6.0 Konklusjon

Black September ble på mange måter et brudd i den historiske utviklingen i Midtøsten, og hvordan USA utførte sin utenrikspolitikk i regionen. Da Nixon tiltrådte fantes ingen strategiske beredskapsplaner knyttet til krisehåndtering i Jordan, og forespørsler fra Kong Hussein ble møtt med skuldertrekk og nøling. Årsaken til dette var den balanserte tilnærmingen til Midtøsten, som State Department og Rogers søkte å oppnå. Denne politikken var dermed eksplisitt formulert, men uroen i Jordan førte til at dette endret seg, noe som førte til at det alternative Kissinger agiterte for ble foretrukket av Nixon da situasjonen ble kritisk. Krisen handlet om amerikanernes kredibilitet i Midtøsten, og krevde tydeligere planlegging rundt ulike utfall og mer direkte involvering i Jordan. De allierte i regionen måtte se at USA mente alvor, og stilte opp når det ble behov, til tross for sitt enorme engasjement i Vietnam. Sjåen av Iran og de europeiske allierte så på den amerikanske mobiliseringen som viktig for utfallet av krisen, i tillegg til at det sendte et tydelig signal til Sovjetunionen. På denne måten er det trygt å konkludere med at Amerikanerne klarte å oppnå det de ønsket, altså vise sin resolute solidaritet til sine samarbeidspartnere og allierte, i tillegg til at Sovjetunionen fikk en tydelig beskjed om at Nixon kom til å gå svært langt for å hindre en utvidelse av den sovjetiske interessesfæren i Midtøsten. Nixon oppnådde det som var målet i ved denne situasjonen, og da krisen løste seg i slutten av september hadde amerikanerne fått det utfallet de ville. På denne måten er det hevet over enhver tvil at de politiske og militære virkemidlene som ble anvendt av USA, påvirket utfallet av Black September i den retningen som Nixon ønsket.

Samtidig førte Black September til et par endringer i det bilaterale forholdet til Jordan. Kong Hussein var naturligvis svært fornøyd med amerikansk hjelp og innsats, og hans ammunisjonslagre ble raskt fylt opp igjen. Men utover dette fortsatte forholdet mellom landene slik som før, altså på den måten at Jordan var en viktig alliert i samarbeidspartner. På grunn av sin geopolitiske plassering og Kong Hussein sitt moderate arabiske regime, var Jordan viktig både før og etter Black September. Det Black September hadde forandret var tilliten Hussein hadde til USA, men mer spesifikt Richard Nixon. Selvtilliten og tryggheten dette medførte var uvurderlig for Kong Hussein, spesielt fordi hans politiske allierte i den arabiske verden hadde sviktet ham, i tillegg til at nye trefninger med fedayeen var uunngåelig. Slike situasjoner hadde Hussein bevist at han kunne håndtere militært, noe som for alltid vippet den interne maktbalansen i kongens favør. Med andre ord, hvis fedayeen ble et internt problem igjen, hadde Hussein svært effektive militære virkemidler.

Forholdet mellom USA og Israel forandret seg derimot svært mye. Før Black September hadde Israel vært avhengig av støtte og hjelp fra USA, men under Black September hadde Israel vært i stand til å gjøre noe for amerikanerne. Dette ble en demonstrasjon av at israelerne var en svært nyttig, strategisk alliert. Et viktig forbehold var naturligvis at USA og Israel hadde sammenfallende interesser, noe som aldri har vært, eller vil være, et faktum i alle tilfeller. Men under Black September hadde begge stater samme mål, nemlig å forhindre at Sovjetunionen installerte et radikalt regime i Amman. Årsaken til at Israel kunne ta denne dominerende militære posisjonen, var maktdemonstrasjonen under Seksdagerskrigen. Dermed fikk ikke Seksdagerskrigen utelukkende territoriale konsekvenser, også strategiske konsekvenser. Militære kalkuleringer måtte gjøres på nytt, og det israelske forsvaret har siden vært totalt dominerende i Midtøsten. Den avskrekkende effekten var langvarig, og brukt spesielt effektivt under Black September. Forholdet mellom landene ble permanent endret, og den amerikanske forpliktelsen til Israels militære dominans i Midtøsten vedvarer den dag i dag. Det er, som demonstrert under Black September, ikke bare av moralske årsaker, men også strategiske. Dette kan også ha vært en av Golda Meir sine største utenrikspolitiske triumfer, ettersom man aldri skal undervurdere israelernes strategiske teft. Om det var tilsiktet vites ikke, men konsekvensen ble den samme.

Den jordanske kalkuleringen ble også gjort på nytt. Konsekvensene av Black September ble ikke bare at fedayeen gikk på en stor smell, men også økt splittelse i den arabiske verden. Det faktum at Kong Hussein så seg nødt til å be om hjelp fra Israel, uten at øvrige arabiske stater som for eksempel Egypt, Libya eller Irak, var i posisjon til å hjelpe, var ganske spektakulært. Den militære overkommandoen i Jordan hadde oppfattet signalene klart og tydelig, og flyttet dermed sitt eksterne fokus til Syria og Irak. Israel hadde vist at de ikke var noen trussel, det samme gjaldt ikke Irak og Syria. Denne opprivende konflikten bunnet i den palestinske saken, som den arabiske verden var ute av stand til å samle seg om. Fedayeen sin opptreden i Jordan før Black September var en spektakulær krenkelse av suverenitet, og det er ikke en urimelig antagelse at for eksempel Gamal Abdel Nasser kunne bidratt mer til avspenning, spesielt etter den syriske invasjonen. Black September ble et svært godt eksempel på hvor viktig den palestinske saken var, ettersom hendelsesforløpet tyder på at den arabiske verden var villig til å ofre en sittende konge for ikke å legge bånd på fedayeen. Men det må også sies at Gamal Abdel Nasser slet med å styre Yassir Arafat, som på sin side slet med å kontrollere ekstremistene i PFLP. Palestinsk fragmentering var et stort problem, og en utløsende faktor i forbindelse med flykapringene i september. Slik splittelse innad i en geriljabevegelse gjør den vanskelig å kontrollere, spesielt for eksterne aktører. Dermed kan det også tenkes at

Nasser og den arabiske liga bare var ute av stand til å påvirke. Men det forandret uansett ikke Kong Hussein sin politiske isolasjon, og dermed et nærmere samarbeid med USA og et betydelig forbedret diplomatisk forhold til Israel.

7.0 Litteraturliste

7.1 Primærkilder

US National Archives, College Park, Maryland. POLitical affairs and Relations

Jordan-POL-23. Juni 1970-oktober1970

7.2 Sekundærlitteratur

Ambrose, Stephen: *Nixon: 2: The Triumph of a Politician 1962-1972*, New York 1989

Bregman, Ahron: *Israel's Wars: A History Since 1947*, New York 2010

Christison, Kathleen: *Perceptions of Palestine*, Los Angeles 2001

Dallek, Robert: *Nixon And Kissinger*, New York 2007

Gat, Moshe: *In Search of a Peace Settlement. Egypt and Israel Between the Wars, 1967-1973*, New York 2012

Golan, Galia: *The Soviet Union and The Palestine Liberation Organization. An Uneasy Alliance*, New York 1980

Gresh, Alain: *The PLO. The Struggle Within*, London 1983

Hanhimaki, Jussi: *The Flawed Architect. Henry Kissinger and American Foreign Policy*, New York 2004

Isaacson, Walter: *Kissinger. A Biography*, New York 1992

Kissinger, Henry: *Diplomacy*, New York 1994

Kissinger, Henry: *Memoarer: De første år i Det Hvite Hus*, Boston 1979

Little, Douglas: *American Orientalism – The United States and The Middle East*, University of North Carolina 2008

Luts Hupp, Clea: *The United States and Jordan. Middle East Diplomacy During the Cold War*, New York 2014

Nixon, Richard: *The Memoirs of Richard Nixon*, New York 1978

Quandt, William: *American Diplomacy and The Arab-Israeli Conflict Since 1967*, Washington DC 2005

Salibi, Kamal: *The Modern History of Jordan*, New York 1993

Shlaim, Avi: *Israel and Palestine*, New York 2009

Shlaim, Avi: *The Iron Wall: Israel and The Arab World*, London 2000

Smith, Charles, *Palestine and The Arab-Israel Conflict*, Boston 2004

Tveit, Odd Karsten: *De Skyldige. Israel og Palestina – Krigen, Menneskene, Spillet*, Oslo 2015

Waage, Hilde Henriksen: *Konflikt og Stormaktspolitikk i Midtøsten*, Kristiansand 2013