

Øyvind Østgaard Hjellen

Britisk politikk ved Washingtonkonferansen 1921 - 1922

Masteroppgave i Historie
Veileder: Tore Tingvold Petersen
Mai 2023

Øyvind Østgaard Hjellen

Britisk politikk ved Washingtonkonferansen 1921 - 1922

Masteroppgave i Historie
Veileder: Tore Tingvold Petersen
Mai 2023

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



Kunnskap for en bedre verden

Sammendrag

Oppgaven tar for seg den britiske politikken ved flåtenedrustningskonferansen i Washington D.C. i årsskiftet 1921-22. Oppgaven ser på hvilke mål britene hadde, hva som skjedde på konferansen og i hvilken grad britene lykkes ved konferansen. Konklusjonene i hovedtrekk er at britene oppnådde mange av sine mål; at de fikk på plass avtaler som passet dem godt; at Storbritannia spilte en viktig rolle i å forme utfallet av konferansen.; men at det og blir en konferanse som stadfester at Royal Navy ikke lenger kan regne med å være enerådende til havs; og at det var uenigheter om den klokeste politikken innad i den britiske beslutningssirkelen.

Abstract

This thesis concerns British policy at the Washington Disarmament Conference of 1921 – 1922. The thesis will look at the British goals for the conference, how the conference proceeded and to what degree the British succeeded in achieving those goals. The main conclusions is that the British played an important role in shaping the outcome of the conference; that the British achieved many of their goals for the conference; that the agreements the conference produced suited the British well; but that the conference also confirmed that the Royal Navy no longer was the pre-eminent navy in the world; and that there were disagreement on the wisest course of action between the British policymakers.

Forord

Jeg har siden 2013 jobbet som lærer i blant annet historie og samfunnsfag i videregående skole. Gjennom årene som lærer har jeg fått anledning til å delta på diverse kurs og konferanser med forelesere fra øverste hylle. Det ble derfor tent en lyst i meg til å ta opp igjen studiene og ta en master i historie. Det har vært en sann glede å returnere til universitet å få brynt seg på og fordypet seg i mange spennende temaer med høyt kvalifiserte undervisere. Det skal dog innrømmes at det å skrive en master var noe helt annet enn å ta et vanlig emne med oppgave og eksamen. Når jeg nå er ferdig ser jeg tilbake på en veldig spennende og lærerik prosess, men er og lettet over å endelig være i mål. For den reisen jeg har fått oppleve er det flere jeg ønsker å takke.

Først vil jeg takke veileder Tore Tingvold Petersen. I dialog med ham ble noen ideer til tema prøvd ut og jeg landet etter hvert på britisk politikk ved Washington-konferansen. Veiledningen har fungert fint og det har alltid vært greit å komme innom på kontoret hvis jeg har hatt spørsmål.

Jeg vil og takke de dyktige folkene ved The National Archives i Kew, London. De var til stor hjelp de gangene jeg hadde spørsmål og utviste en stor grad av vennlighet og profesjonalitet. Jeg vil også rette en takk til alle forelesere i emnene jeg har tatt her på Dragvoll i forbindelse med masterstudiene. Det har vært en stor glede å studere under dere.

Så vil jeg takke arbeidsplassen min, Øya Videregående skole, for å ha utvist fleksibilitet og gjort rom for at jeg kunne ha gjennomført disse studiene samtidig som jeg har vært i jobb.

En særlig takk til familien min, Kristine kona mi og mine flotte barn Helene, Elias, Isak, Serine og Samuel. Takk for tålmodigheten dere har vist underveis. Uten den og deres kjærighet hadde dette blitt en umulig oppgave.

Alle feil er mine egne,

Trondheim våren 2023

Øyvind Østgaard Hjellen

Innholdsfortegnelse

Forord	viii
Innholdsfortegnelse	x
Forkortelser	xi
Persongalleri.....	xii
1.0 Introduksjon	14
1.1 Innledning	14
1.2 Problemstilling.....	16
1.3 Historiografi.....	16
1.4 Funn	25
1.5 Metode og teori.....	26
1.6 Oppgavens struktur.....	28
2.0 Bakgrunn	30
3.0 Balfours mandat	40
4.0 Nedrustning av stormaktenes flåter.....	53
5.0 Veien til firemaktsavtalen	72
6.0 Avslutning	80
6.1 Konklusjon.....	80
6.2 Epilog.....	83
7.0 Bibliografi	85
7.1 Primærkilder	85
7.2 Sekundærlitteratur	86
7.3 Nettkilder.....	88

Forkortelser

ADM	Dokumenter lagret under Admiralitetet
B.E.D.	British Empire Delegation
CAB	Dokumenter lagret under kabinettet
CID	Committee of Imperial Defence
FO	Foreign Office
W.D.C.	Washington Disarmament Conference

Persongalleri

Liste over personer nevnt i oppgaven som var involvert i Washington-konferansen.

Arthur Balfour	Delegasjonsleder for den britiske delegasjonen. Tidligere statsminister og utenriksminister. Blant annet var han statsminister når den anglo-japanske alliansen ble inngått. Det var også han som startet opp Committee of Imperial Defence.
Charles Evan Hughes	Den amerikanske utenriksministeren, delegasjonsleder for USA, og ordstyrer under Washington-konferansen.
David Lloyd George	Den britiske statsministeren under Washington-konferansen.
Maurice Hankey	Kabinettssekretær for Lloyd George, permanent sekretær for CID og sekretær for den britiske delegasjonen under Washington-konferansen.
George Nathaniel Curzon	Britisk utenriksminister under Washington-konferansen
Auckland Geddes	Den britiske ambassadøren i Washington.
Tom Jones	Assisterende sekretær til kabinettet.
Edward Grigg	Lloyd Georges sekretær
David Beatty	First Sea Lord, Admiral og leder for den britiske delegasjonens flåteekspert.
Ernle Chatfield	Rear-Admiral og tar over som leder for flåteekspertene når Beatty reiser tilbake til Storbritannia i desember.
Arthur Lee	Del av den britiske delegasjonen. Admiralitetets øverste politiske leder.
Artiste Briand	Den franske statsministeren.
Baron Kato Tomasaburo	Japansk delegat.
Baron Kijuro Shidehara	Japansk delegat.
Prins Tokugawa	Japansk delegat.

Sadao Saburi	Tjenestemann tilknyttet den japanske delegasjonen
Carlo Schanzer	Italiensk delegat.
Elihu Root	Amerikansk delegat.
Henry Cabot Lodge	Amerikansk delegat.
Albert Sarraut	Fransk delegat og på et tidspunkt leder for den franske delegasjonen.

1.0 Introduksjon

1.1 Innledning

The American Secretary of State had (...) with this one speech, noted one observer, he “sank more British battleships alone than all the admirals in history.”¹

Fra november 1921 til februar 1922 møtes delegasjoner fra ni forskjellige land i Washington for å diskutere sikkerhet i Stillehavsregionen og begrensninger på flåtestyrkene. De aller viktigste deltakerne var USA, Storbritannia og Japan. Det var de tre landene som stod for de desidert største flåtene i verden, og som stod på terskelen av et mulig nytt flåtekappløp, så kort tid etter at den store krigen var over. Etter flere måneder med forhandlinger ble en rekke avtaler ble inngått på konferansen. Firemaktsavtalen skulle regulere relasjoner i Stillehavsregionen mellom USA, Japan, Storbritannia og Frankrike. Femmaktsavtalen (eller Washington Naval Treaty som den også kan kalles) la begrensninger på og låste styrkeforholdet mellom flåtestyrkene til USA, Storbritannia, Japan, Frankrike og Italia når det gjaldt kapitalskip². Nimaktsavtalen mellom de tidligere nevnte land, samt Nederland, Belgia, Portugal og Kina skulle regulere handelen i Kina.

Sitatet øverst er fra en artikkel i New York Times og handler om åpningstalen til den amerikanske utenriksministeren Charles Evan Hughes på Washingtonkonferansen. Artikkelen er skrevet i 1977 i forbindelse med SALT-forhandlingene, og fortsetter med å si at talen ble møtt med sjokk og vantro. I talen foreslår Hughes først å redusere USAs flåtestørrelse drastisk, noe som, ifølge artikkelen, blir møtt med store smil hos de andre landenes delegater. Smilene forsvinner dog brått med det påfølgende forslaget om at de skulle gå med på lignede kutt i flåtene sine.

Det jeg skal undersøke i denne oppgaven er den britiske politikken ved konferansen. Som en av vinnerne av første verdenskrig så kan det se ut som Storbritannia stod på høyden av sin makt. Men store økonomiske utfordringer samt skiftende geopolitiske forhold utfordrer stillingen. USA og Japan har flåtebyggningsprogram som truer med å frata Storbritannia den

¹ Massie, R. K. (1977, 2. Oktober). The 1921 SALT talks and you are there. *New York Times*.

<https://www.nytimes.com/1977/10/02/archives/the-1921-salt-talksand-you-are-there-disarmament.html>

² I litteraturen og primærkildene brukes ordet *capital ship*. Med det menes stort sett slagskip og slagkryssere, altså de største og mest slagkraftige krigsskipene. Etter hvert regnes også hangarskip som *capital ship*. I løpet av konferansen defineres *capital ship* som krigsskip over 10 000 tons. Jeg har ikke funnet noe veldig godt norsk ord for denne typen skip, men kommer igjennom oppgaven til å bruke ordet kapitalskip.

ledende stillingen på verdenshavene. For lederne i Storbritannia, og spesielt ledelsen i Admiralitetet, representerer det et hardt slag for et globalt imperium som hadde nytt dominans på verdenshavene siden slaget ved Trafalger i 1805. Inn mot Washington-konferansen ønsker derfor Storbritannia å ha en flåte som sikrer imperiets sikkerhetsbehov, til en så liten pris som mulig.

Tett knyttet sammen med sikkerhetspolitikken er diplomatiske forbindelser. Storbritannia hadde siden 1902 hatt en allianse med Japan, samtidig som Japan ble sett på som den neste mulige fienden. USA hadde vært en alliert under første verdenskrig, men i Storbritannia var det en frykt for at det kunne bli et rivaleri med USA som kunne føre til et flåtekappløp Storbritannia var dømt til å tape. Skulle Royal Navy komme i en posisjon der den ikke lenger var den sterkeste i verden fryktet Storbritannia et stort prestisjetap. Hvis det britiske riket var avhengig av andre staters velvilje for å få igjennom viljen sin ble det ansett som vanskelig å forene med stormaktstatus.³

Som nevnt ønsker jeg å utforske den britiske politikken ved Washington-konferansen og hvordan den britiske delegasjonen håndterte balansegangen mellom å beholde den ledende flåten i verden, samtidig som de holdt sine egne utgifter i sjakk. Et aspekt som er integrert i dette er at konfliktnivået i trekantforholdet USA – Storbritannia – Japan, spesielt mellom Japan og USA, som måtte dempes for å forhindre utbruddet av et flåtekappløp. Med tanke på dette trekantforholdet var det flere mulige utfall. Storbritannia kunne fortsette alliansen med Japan og risikere å forvanske forholdet til USA, noe som medførte risikoen at Canada ville søke å bryte ut av det britiske imperiet. En annen mulighet var å forsøke å få til en forståelse eller allianse med USA. Med dette risikerer Storbritannia å støte fra seg Japan som nok vil reagere negativt, og med det utgjøre en trussel for britiske områder i Asia og Stillehavet på sikt. En tredje mulighet er å prøve å få til en multilateral avtale, der Storbritannia, USA og Japan var inkludert. En slik avtale ville forhåpentligvis ikke støte Japan, men ivareta sikkerhetsbehovet til det britiske riket.

Storbritannia var moderlandet i det britiske imperiet. Det strekte seg fra Canada, via Storbritannia, Sør-Afrika og India, til Australia og New Zealand, og var virkelig globalt i omfang. For å holde handelen fri fra forstyrrelser og for å avskrekke mulige utfordrere var britene avhengig av en stor nok flåte. Fra 1889 innførte britene en to-maktsstandard for flåten.

³ Ferris, J. R. (1991). *The Symbol and the Substance of Seapower: Great Britain, the United States and the One-Power Standard, 1919 – 1921*. I McKercher, B.J.C. (Red.), *Anglo-American Relations in the 1920s: The Struggle for Supremacy* (p. 55 - 80). Palgrave Macmillan UK: 56

Den betød at Royal Navy skulle være like sterk som de to nest største flåtene. Etter første verdenskrig, og med den tyske flåten på havets bunn, samt et behov for å omprioritere ressurser, ble dette redusert til en en-maktsstandard vis-a-vis USA.⁴

1.2 Problemstilling

Min overordnede problemstilling for oppgaven er å undersøke den britiske politikken på Washingtonkonferansen.

Som jeg nevnte i innledningen så stod britene overfor en vanskelig balansegang med tanke på å beholde en flåte som ivaretok det betydelige sikkerhetsbehovet til det britiske riket. Samtidig krevde den økonomiske situasjonen og de nye tidene en omprioritering av ressurser bort fra de militære styrkene der Royal Navy stod for størsteparten av budsjettet. En annen vanskelig balansegang var som sagt mellom Japan og USA. Ble ikke det konfliktfylte forholdet mellom dem dempet så var det fare for et nytt flåtekappløp lignende det mellom Storbritannia og Tyskland før første verdenskrig.

Spørsmålene jeg ønsker å få svar på er derfor hvilket mandat gikk delegasjonsleder Balfour inn i konferansen med; Hvordan søker den britiske delegasjonen og kabinettet å løse de flere vanskelige balansegangene de står overfor; Hvilke interne diskusjoner og konflikter skjer hos de britiske beslutningstakerne. Til slutt i denne oppgaven vil jeg vurdere i hvilken grad Storbritannia lykkes med å løse utfordringene de stod overfor før konferansen.

1.3 Historiografi

Litteraturen om britisk flåtepolitikk i mellomkrigstiden er omfattende og mye blekk har vært brukt for å belyse de mange ulike sidene ved den. Å gi en fullstendig oversikt over alt som er skrevet og ment om Washingtonkonferansen er derfor en oppgave utenfor denne tekstens rekkevidde. Det jeg vil gjøre i denne delen er å se på noen av de mest sentrale og innflytelsesrike bidragene og vektlegge de nyere bidragene.

En bauta innenfor litteraturen om Washingtonkonferansen er Stephen Roskills to-bind verk *Naval Policy between the Wars*, der første bind (som omhandler perioden 1919 - 1929) ble

⁴ Goldstein, E. (1994). The Evolution of British Diplomatic Strategy for the Washington Conference. I E. Goldstein & J. Maurer (Red.), *The Washington Conference, 1921-22: Naval Rivalry, East Asian Stability and the Road to Pearl Harbour* (4 - 34). Taylor & Francis Ltd: 14

utgitt i 1968. Roskill er i dette verket opptatt av å forklare nedgangen til britisk makt og spesifikt den britiske flåten. Med bakgrunn som karriereoffiser i flåten blir han også ofte oppfattet som spesielt sympatisk til Admiralitetet. Roskills overordnede vurdering av det Storbritannia oppnådde ved konferansen er at «...*the decline of British sea power cannot fairly be attributed to the Washington treaties...*».⁵ At Roskill av mange plasseres i *declinist*-tradisjonen⁶ i britisk historieskrivning kommer tydelig frem av dette sitatet. Han vil likevel ikke tilskrive nedgangen til det som ble gjort ved Washington-konferansen. Tvert imot vurderer han den som dels positiv, i hvert fall på noen områder, blant annet at et flåtekappløp med USA blir forhindret. Selv om avtalen fra britisk flåteopinions hold ble beklaget for å markere slutten på Royal Navys dominans, sier Roskill at økonomiske hensyn gjorde forlenget dominans umulig, og i verste fall kunne forsøket på å få det til ført til alvorlige forviklinger i det Anglo-Amerikanske forholdet.

Paul Kennedy sin dom over Washington-konferansen er ikke nådig. I *The Rise and Fall of British Naval Mastery* skriver han at «...*British power in the Far East had been completely neutered by the Washington Conference and the economy drives of the 1920s.*»⁷ Kennedy beklager og at Storbritannia gir opp den Anglo-Japanske alliansen, en allianse som hadde tjent Storbritannia godt ved å beskytte britiske interesser til tross for den manglende tilstedeværelsen av den britiske flåten. Dette håndfaste og forutsigbare forholdet med Japan blir byttet ut med en mer tannløs ordning som i for stor grad avhenger av svingningene i det amerikanske demokratiet. Kennedy anerkjenner likevel at handlingsrommet for britene var begrenset ved konferansen. De økonomiske begrensningene var allerede sterke, men det var frykten for et flåtekappløp med USA og konsekvensene av det (i verste fall krig med USA) som gjorde at de britiske politikerne var villige til å oppgi alliansen med Japan, samt gå med på paritet med den amerikanske flåten. Ifølge Kennedy ble det en avtale som skjulte britisk svakhet. Til tross for at Kennedy bruker krasse ord om konsekvensene av avtalene (*neutered og emasculated*)⁸, ser det ut til at Kennedy likevel aksepterer at kabinettet hadde tunge argumenter for å inngå avtalen. Det kan se ut som Kennedy vil ha det litt begge veier. Han ser

⁵ Roskill, Stephen W. (1968). *Naval Policy between the Wars. Vol. 1, 1919 – 1929*. Collins: 330

⁶ *Declinist* vil her si at forfatteren er opptatt av å lete etter årsaker og søker å forklare nedgang. For Storbritannias del gjelder dette spesielt å forklare nedgangen fra å være den mektigste staten i verden til en i beste fall regional stormakt. Mange av historikerne som skriver fra 1990-tallet og utover skriver mot det de omtaler som *declinist*forfattere. Denne merkelappen blir spesielt brukt om de som skriver på 1960- og 1970-tallet i kjølvannet av Suezkrisen. Andre som tidvis omtales som *declinist* er blant annet Paul Kennedy.

⁷ Kennedy, Paul. (1991). *The Rise and Fall of British Naval Mastery* (3. Utg.). FontanaPress: 335

⁸ Kennedy 1991: 326

argumentene for å inngå avtalen, men skulle likevel ønske Storbritannia hadde en sterkere flåte.

Erik Goldstein vurderer i artikkelsamlingen *The Washington Conference, 1921-22: Naval Rivalry, East Asian Stability and the Road to Pearl Harbour* konferansen som en suksess for Storbritannia, i hvert fall en kortsiktig en. Konferansen ender med at Storbritannia blir tettere knyttet til USA enn til Japan. Det faktum at Storbritannia endte i krig mot Japan 20 år senere mener han er mindre viktig enn andre historikere har hevdet for det kunne skjedd uansett. Goldstein mener at selv om konferansen tilsynelatende dreier seg om makt i Stillehavsregionen så er Storbritannias fokus globalt, og det er derfor bedre å knytte seg til USA, selv om det i Stillehavet kunne vært bedre å fortsette alliansen med Japan. Ved å knytte seg tettere til amerikanerne og oppgi den japanske alliansen, ble nok Storbritannia litt svekket i Stillehavsregionen, men samtidig ble det Anglo-Amerikanske forholdet styrket. Denne kultiveringen av et bedre forhold til USA mener Goldstein fungerte som forsikringspolitikk som til slutt betalte seg ved at USA ble med i andre verdenskrig.⁹ At Storbritannias fokus for konferansen er globalt og ikke begrenser seg til Stillehavsregionen er jeg enig med Goldstein i, noe som tydelig synliggjøres i viktigheten det er for britene å inkludere Frankrike og Italia i avtalen. Britenes sterke ønske om å forby ubåten viser og det, det britiske kabinettets ønske om å diskutere franske landbaserte militærstyrker viser det. Det var de franske, ikke de japanske, ubåtene britene fryktet skulle lamme forsyningene til de britiske øyene. Med det globale perspektivet gir det større mening for Storbritannia å knytte seg til USA enn Japan.

B.J.C. McKerchers vurdering av den britiske flåtepolitikken på 1920-tallet, der Washington-konferansen kanskje er den viktigste hendelsen, er at den i stor grad preges av innenrikspolitiske vurderinger. McKercher poengterer at etter første verdenskrig så blir det en mye større åpenhet rundt spørsmålet om bevilgninger til Royal Navy, med det offentlige presset fra velgere og opposisjon det fører med seg. Og at størrelsen på bevilgningene kommer i stor konkurranse med andre mulige prioriteringer for regjeringen, som for eksempel sosiale programmer innenlands. På denne måten henger flåte- og diplomatipolitikken sammen med innenrikspolitikken. Å kutte i flåtebevilgninger for å gjøre rom for sosiale program og investeringer innenriks kunne være en enkel måte for politikere å oppnå valgsuksess. I tillegg var krigen for å ende alle kriger utkjempet, og hva skulle man da med store utgifter til en

⁹ Goldstein 1994: 28 - 30

krigsflåte?¹⁰ McKercher konkluderer med at flåtestørrelsen i 1920-årene og starten av 30-årene ble dominert av innenrikspolitiske forhold og at dette reduserte Storbritannias diplomatiske handlingsrom, også om de skulle eller kunne støtte en Folkeforbundsaksjon.¹¹

For John Maurer var det ingen selvfølge at partene skulle bli enige på Washington-konferansen.¹² Til tross for sterke krefter i hvert land som ønsket begrensninger av hensyn til økonomi og fred, var det et stort antall snubletråder som kunne føre til en havarert konferanse. Maurer hevder at det at Lloyd George bestemte seg for å ikke dra på konferansen angivelig handlet om at Lloyd George ikke ville knyttes for tett til en mislykket konferanse. Når Maurer skal vurdere om konferansen var en suksess eller ikke vurderer han noen kontrafaktiske alternativer og kommer til at utviklingen uten enighet ved Washington-konferansen kunne vært katastrofal med tanke på det Anglo-Amerikanske forholdet. Så til tross for fortsatt rivalisering på enkelte områder omtaler Maurer den nye situasjonen som et dobbel-hegemoni til havs. «...*the Washington Conference forestalled an incipient cold war between Britain and the United States...*».¹³ Jeg er enig med Maurer i at det i løpet av konferansen var flere muligheter for å havarere og det er her mitt poeng om den britiske politikken under konferansen kommer til sin rett. Britene var essensielle for å nå kompromissene mellom USA og Japan som gjorde at en avtale ble inngått.

John Ferris kaller Washingtonkonferansen «*Britain's last victory of the First World War. The trident crossed the Atlantic not in 1919 but in 1939*».¹⁴ Ferris mener Storbritannia ga opp lite av substans ved konferansen. En svekkelse i prinsippet av britisk dominans til havs, men ikke en svekkelse i praksis. Hvis den amerikanske flåten utelukkes så institusjonaliserer Washingtonavtalen en tomaktsstandard for Storbritannia vis-a-vis Japan og en europeisk makt. Ferris mener at svekkelsen av den britiske flåten på 1930-tallet ikke skal tilskrives Washington-avtalen, men avgjørelser tatt i 1929-30. At konferansen er en viss seier for Storbritannia er jeg enig i. Som Ferris¹⁵ skriver så er det unaturlig å vente at Storbritannia skal dominere verdenshavene når den geoøkonomiske situasjonen har endret seg så drastisk fra da

¹⁰ McKercher, B.J.C. (1994). The Politics of Naval Arms Limitation in Britain in the 1920s. I E. Goldstein & J. Maurer (Red.), *The Washington Conference, 1921-22: Naval Rivalry, East Asian Stability and the Road to Pearl Harbour* (p. 35 - 59). Taylor & Francis Ltd: 36 - 37

¹¹ McKercher 1994: 53 - 54

¹² Maurer, J. (1994). Arms Control and the Washington Conference i I E. Goldstein & J. Maurer (Red.), *The Washington Conference, 1921-22: Naval Rivalry, East Asian Stability and the Road to Pearl Harbour* (p. 267 - 293). Taylor & Francis Ltd: 277

¹³ Maurer 1994: 287 - 288

¹⁴ Ferris 1991: 77

¹⁵ Ferris 1991: 73

Storbritannia ved å være den dominerende sjømakten i Europa også dominerte resten av verdenshavene. Washingtonavtalen etablerer Storbritannia som den fortsatt ledende flåtemakten i verden (riktignok sammen med USA). Alternativet til en avtale var mye verre.

Malcom Murfett gir både kritikere og beundrere av Washington-konferansen noe rett. I hans konklusjon hadde avtalen aspekter som kunne være farlige, men og dristig visjonære med tanke på nedrustning.¹⁶ I hans vurdering har Balfour ikke en så god hånd å spille. Hvis britene ikke likte de amerikanske forslagene, hvilke muligheter fantes utenom et forbudende dyrt flåtekappløp britene var dømt til å tape?¹⁷ Den gjennomgående tonen hos Murfett er at USA foreslo radikale nedskjæringer og de andre maktene strittet imot som best de kunne og søkte fordeler der de kunne. Der mener Murfett at Japan var de som lyktes best. Japan fikk beholde Mutsu og hindret utbygging av forsvarsverk for de andre maktene i Stillehavsregionen. Dette gir den japanske flåten en sterkere posisjon i regionen, i og med at hjemmebasen ligger i regionen. Dette kompromisset var kanskje det vanskeligste å svelge for mange av ekspertene siden det gav japanerne en svært dominerende stilling i regionen og få muligheter for USA eller Storbritannia å beskytte sine interesser i regionen, eller å legge press på Tokyo. Sikkerheten til britiske interesser i regionen hang i stor grad sammen med et godt forhold til Tokyo.¹⁸ Når det kommer til firemaktspakten så anser Murfett den som en tannløs avtale som ikke har muligheten til å håndtere seriøse disputer.

Christopher M. Bell er nok av den oppfatning at Washingtonkonferansen svekker Storbritannias makt til havs. Bell er kritisk til hvordan en traktatbundt grense for hvor stor flåten skal være fratrar Storbritannia muligheten til å øke størrelsen på flåten til skiftende strategiske omstendigheter.¹⁹ Bell mener og at byggestoppen²⁰ som introduseres betyr at krigsskipsindustrien svekkes og på midten av 1930-tallet var Storbritannia ute av stand til å projisere makt i det Fjerne Østen. Dette skylder han ikke utelukkende på Washingtonavtalen, men for det meste på politikerne på slutten av 1920-tallet. Det er likevel ikke tvil om at byggestoppen som blir introdusert ved Washingtonkonferansen legger potensielt sterke begrensninger på kapasiteten til å bygge krigsskip. Bell mener politikernes stadige utsettelse

¹⁶ Murfett, M. H. (1992), Looking back in anger: The Western powers and the Washington Conference of 1921 – 1922. I B. J. C. McKercher (Red), *Arms limitation and disarmament: restraints on war, 1899-1939* (p. 83 - 103) Praeger: 101

¹⁷ Murfett 1992: 87

¹⁸ Murfett 1992: 92 - 93

¹⁹ Bell, Christopher M. (2000). *The Royal Navy, Seapower and Strategy between the Wars*. MacMillan Press.: 46

²⁰ I primærkildene og den engelske litteraturen så er begrepet *naval holiday* brukt for å beskrive periode med byggestopp. Jeg vil i denne oppgaven bruke ordet byggestopp.

av bevilgninger til flåten hvilte på to feilaktige forutsetninger, nemlig at det ville være tid til å gjenoppruste når nye reelle trusler ble identifisert; og at flåterustningsindustrien alltid ville være i stand til å matche utenlandsk skipsbygging. Bell framstår ganske så sympatisk til admiralitetets posisjon og legger mye av skylden for det han mener er en svekket britisk flåte på politikerne som prioriterer annerledes. Bell er likevel av den oppfatning at det var klokt av de sivile politikerne å avvise et flåtekappløp med USA på starten av 1920-tallet til tross for at det var signaler fra deler av flåteekspertisen som argumenterte for at det var viktig for å bevare britisk prestisje.

Zara Steiner sier i sin bok om mellomkrigstiden, *The Lights That Failed*, at de tre ledende flåtenasjonene kom styrket ut av Washingtonkonferansen. For Storbritannias del sier hun at overlegenhet til sjøs var sikret uten å gå inn i et flåtekappløp med USA. Mot Japan var Storbritannia sikret en 60 prosent margin når det gjaldt kapitalskip og i europeiske farvann var britene sikret fullstendig dominans. Det var kun når det kom til ubåter at britene gikk på et tap. Steiner sier at betydningen av oppsigelsen av den Anglo-Japanske alliansen er omstridt, men stiller seg likevel tvilende til om det hadde vært mulig for britene å stagge japansk ekspansjonisme hvis alliansen hadde fortsatt.²¹

I *Warfare State* hevder David Edgerton at det han omtaler som den tradisjonelle fortellingen om Storbritannia som en utslitt titan som rustet ned og gikk over til en anti-militaristisk velferdsstat bør revurderes. Heller enn anti-militaristisk mener han tilstanden bør kalles liberal militarisme.²² Han hevder at i stedet for at det skjedde en nedrustning i mellomkrigsårene så var det militære forbruket høyt og mest fokusert på moderne teknologi. I hans kritikk av tidligere forskning som han sier ønsket mer av alt, ligger en implisitt kritikk av at det er skrevet ut ifra kunnskap om hva som senere skjer (andre verdenskrig), og tanken om Storbritannias nedgang (decline) som verdensmakt. I sin kritikk av denne *declinist*-tradisjonen blant en del historikere (blant de fremste er Stephen W. Roskill og Paul Kennedy) påpeker han at Storbritannia i mellomkrigstiden bygde mer krigsskipkapasitet enn noen andre, inkludert USA. Han mener også at det er betydelig overdrevet hvor mange arbeidsplasser som ble tapt ved verftene som følge av nedrustningen etter første verdenskrig. Sammenligningene har blitt gjort på tidspunkter som ikke for øvrig lar seg sammenligne. Et eksempel han trekker frem er at det i 1930 blir det produsert en syvendedel av det det ble i 1913. Han svarer med et skuldertrekk og påpeker at ingen av de årene er typiske. Mange av arbeidsplassene ved

²¹ Steiner, Zara. (2005). *The Lights That Failed*. Oxford University Press: 377

²² Edgerton, David. (2006) *Warfare State*. Cambridge University Press: 1 - 36

verftene ble også skapt i en boom-periode med sterk etterspørsel og kan derfor ikke uten videre utgjøre basis for senere sammenligninger. I sin gjennomgang nevner Edgerton knapt Washingtonkonferansen. Ut fra dette må jeg anta at han mener den ikke la nevneverdig begrensninger for flåtebygningsvirksomheten. Som en dom over britisk sjømakt i mellomkrigstiden sier han at «*It [Britain] had certainly lost its pre-eminent place as a naval power to non-European powers, but it was still the strongest [naval power].*»²³

David Reynolds hevder i *Britannia Overruled* at beslutningene tatt ved Washingtonkonferansen legger begrensninger på britisk politikk i det fjerne Østen. Den første begrensningen var flåteparitet med USA for Royal Navy. Den andre var oppsigelsen av den Anglo-Japanske alliansen. I seg selv var de av begrenset betydning, men når de gode forholdene med Japan sluttet og en periode med økt japansk aggresjon tar til ut over 30-tallet blir begrensningene i det diplomatiske handlingsrommet for Storbritannia tydelig ved Mandsjuriakrisen.²⁴ Han hevder at Storbritannia ikke var så mektig på 1800-tallet som det ofte framstilles, men at Storbritannia på grunn av sin geografiske posisjon og maktbalansen som var på kontinentet kunne kontrollere havene og riket sitt relativt billig.²⁵ Reynolds mener at den finansielle situasjonen og motstand mot verneplikt gjorde at Storbritannia fulgte et nedrustningsdiplomati som de lenge holdt fast på. For å legitimere dette erklærte regjeringen at det ikke kom til å bli en stor krig de neste ti årene. Denne forsvarspolitikken britene fulgte på 1920-tallet mener Reynolds legger mye av grunnlaget for de sikkerhetsdiplomatiske problemene Storbritannia opplever på 1930-tallet.²⁶

En av de som tydeligst hevder at britene kom styrket ut av Washington-konferansen er Donald J. Lisio. I sin bok *British Naval Supremacy and Anglo-American Antagonisms, 1914 – 1930* sier han at britene lyktes i å sikre dominans i Atlanteren og Middelhavet, nærområder som var nøkler for forsyning og handel, spesielt med resten av det britiske riket. Lisio understreker hvor viktig denne dominansen var for å lykkes med blokaden av Tyskland under første verdenskrig. En blokade som gikk dels mot amerikanske ønsker som var sterkt opptatt av frihandel og nøytrales rettigheter (til å handle med alle parter). Lisio argumenterer for at Storbritannia ved Washingtonkonferansen lykkes med å sikre en regional dominans som ga

²³ Edgerton 2006: 58

²⁴ Edgerton 2006: 120 - 121

²⁵ Reynolds, D. (2013). *Britannia Overruled*. Taylor and Francis: 304

²⁶ Reynolds 2013: 114 - 115

Storbritannia muligheten til å gjennomføre en blokade mot det europeiske kontinentet skulle det igjen bryte ut krig, selv om USA skulle motsette seg det.²⁷

Ifølge George H. Bennett i *The Royal Navy in the Age of Austerity: Naval and Foreign Policy under Lloyd George* hadde de britiske lederne en dårlig hånd etter første verdenskrig da de stod ovenfor et svært sammensatt problem med tanke på flåtepolitikken. Nye rivaler som utfordret hegemoniet til havs, store finansielle utfordringer, krav om å prioritere sosialpolitikk over finanspolitikk gjorde at kompliserte avveininger og kompromisser måtte finnes. En feil Bennett mener blir gjort er at den nasjonale sikkerheten blir definert ut ifra hva man har råd til, heller enn hva et verst tenkelig scenario kan være. Bennett vurderer det slik at ved Washingtonkonferansen har Storbritannia lyktes i å løse en komplisert utfordring ved hjelp av diplomati. Storbritannia fortsatte å være den ledende flåtemakten ved å bytte den Anglo-Japanske alliansen for å unngå et flåtekappløp med USA. Som Bennett og påpeker så er Washington-konferansen i seg selv en suksess, men den strategiske visjonen som lå bak ble ikke fulgt opp av bl.a. finansielle årsaker.²⁸ Jeg er enig med Bennett i at Storbritannia, med tanke på de utfordringene de stod ovenfor etter første verdenskrig, spilte en relativt dårlig hånd ganske godt. Konsekvensene av å ikke finne en ordning med USA var potensielt katastrofale.

Noe av litteraturen preges av etterpåklokskap og oppfatninger (og mismod?) om britisk svakhet. En svakhet som ikke nødvendigvis er så synlig for deltakerne på konferansen. Kathleen Burk og Roberta Drayer (referert i introduksjonskapitlet i *Anglo-American Relations in the 1920s: The Struggle for Supremacy* av B.J.C. McKercher) peker på at oppfattelsen av USAs overlegenhet ikke nødvendigvis var delt av de som levde i denne tiden og at konkurransen om overtaket fortsatt var sterk. På det økonomiske og finansielle plan var det både samarbeid og rivaleri, og London var et sterkt finansielt senter, men etter hvert ble amerikanere mer og mer dominerende, selv om Burk mener det ikke hadde nådd dominansen en del andre historikere påstår.²⁹

²⁷ Lisio, D. j. (2014). *British Naval Supremacy and Anglo-American Antagonisms, 1914 – 1930*. Cambridge University Press.: 303

²⁸ Bennett, G. H. (2016). *The Royal Navy in the age of austerity 1919-22: Naval and Foreign policy under Lloyd George*. Bloomsbury Academic, an imprint of Bloomsbury Publishing PLC: 176 - 185

²⁹ McKercher, B. J. C. (1991). Introduction. I B. J. C. McKercher (Red.), *Anglo-American Relations in the 1920s: The Struggle for Supremacy* (p. 1 - 16). Palgrave Macmillan UK: 8 - 9

De fleste historikere er enige i at konferansen er en suksess for Storbritannia, om enn litt varierende hvor stor suksess, for Storbritannia. Og selv de som er uenige i det er enige i at Storbritannia stod overfor en vanskelig situasjon.

Det de fleste historikere er enige i er at Washingtonavtalen stadfester at Storbritannia ikke lenger alene er dominerende til havs. Slik Ferris og Reynolds påpeker så er den historiske anomalien, der Storbritannia dominerte, til tross for sine begrensede ressurser, over, og Storbritannia må anerkjenne at de ikke lenger innehar topplassen alene. Edgerton, som er kritisk til mye av det andre historikere har skrevet, er og klar på at Storbritannia har tapt sin pre-eminente posisjon som flåtemakt. Likevel er det fortsatt slik at, som Maurer og Edgerton påpeker, selv om Storbritannia med avtalene etter konferansen ikke alene dominerer verdenshavene som før, så er britene fortsatt den ledende sjømakten i verden. Med denne avtalen har faktisk Storbritannia lyktes i å ikke bli erstattet av USA som den største flåtenasjonen, men forblir, riktig nok formelt sett på delt første, den sterkeste sjømakten i verden.

Mange historikere, som Reynolds, Bell og McKercher, mener at denne stadfestelsen av Storbritannias svekkede posisjon, førte til at Storbritannias muligheter til å påvirke og intervensjon på 1930-tallet ble begrenset. For eksempel under Mandsjuriakrisen i 1931 var flåten for svak og for langt unna til å være en troverdig avskrekker mot Japan. Den Anglo-Japanske alliansen var gitt opp og Storbritannia hadde derfor gitt fra seg mulighetene til å ha sterk innflytelse på japansk utenrikspolitikk. Her er det likevel noen historikere, blant annet Roskill og Ferris, som mener at denne svekkelsen først og fremst fant sted rundt 1930, og ikke kan tilskrives Washingtonkonferansen. Ferris mener og at det ikke er noen selvfølge at de gode forholdene mellom Japan og Storbritannia ville fortsatt, selv om alliansen hadde blitt beholdt.

Den største suksessen som litteraturen peker på var at britene klarte å unngå et flåtekappløp med USA. Roskill, Goldstein, Ferris, Maurer, Bell, Steiner og Bennett trekker alle frem dette som kanskje det aller viktigste som kom ut av konferansen. Det blir en investering i et godt forhold til USA som betaler seg når andre verdenskrig er i gang.

Det som underkommuniseres i litteraturen er graden Storbritannia er med å forme forhandlingene. Slik det fremstilles hos de fleste som skriver om konferansen fremstår det som at USA foreslår mens Storbritannia kjemper imot. Men slik jeg ser det har Storbritannia viktige bidrag for å få konferansen til å lykkes, og å få det på sine betingelser. Fra Balfours

skisser som utgjør en basis for spesielt firemaktsavtalen, hvordan det britiske kabinettet er innstilt på å gå inn for byggestoppen (mot admiralitetets vilje) i tilfelle USA begynte å vakle i spørsmålet, til innsatsen for å få til et kompromiss mellom Japan og USA.

1.4 Funn

Mine funn bekrefter mye av det som er skrevet om spørsmålet tidligere. Kort oppsummert er funnene mine som følger:

Konferansen styrker forholdet mellom Storbritannia og USA. Det at konferansen lykkes med å komme frem til avtaler som demper konfliktnivået i det Fjerne Østen og Stillehavsregionen og oppnår konferansens formål med å begrense flåtestørrelsene, styrker forholdet mellom USA og Storbritannia. Firemaktsavtalen blir en ansiktsreddende vei ut av den Anglo-Japanske alliansen og legger grunnlaget for at resten av konferansen lykkes.

Storbritannia (og for så vidt de andre deltakerne og) oppnår betydelige innsparinger gjennom flåteavtalen på kapitalskip. Samtidig beholdt britene frihet til å bygge mindre støtteskip (under 10 000 tons) etter behov. Det britene derimot mislykkes med er forsøket på å forby eller begrense ubåter.

Det eksisterte en sterk uenighet mellom Admiralitetet og kabinettet når det gjaldt byggestoppen og hvor den største trusselen mot det britiske rikets sikkerhet lå. For kabinettet var svekkede finanser den største trusselen, mens for Admiralitetet representerte en svekket flåte en større trussel. For kabinettets del betød og en byggestopp for USA og Japan at Storbritannia kom til å beholde sin dominerende stilling på verdenshavene en god del år frem i tid.

Storbritannia lykkes med å sikre paritet med USA og delt førsteplass når det kommer til å ha største flåte i verden. Gitt at de amerikanske flåtebyggingsprogrammene truet med å blåse Royal Navy av vannet må det betraktes som en suksess.

For Storbritannia handler ikke konferansen kun om situasjonen i det Fjerne Østen og Stillehavsregionen, men for den britiske posisjonen globalt, og situasjonen i Europa spesielt. Selv om britene mislykkes med å få begrensninger på franske landstyrker og ubåter så ble britisk dominans med tanke på europeiske flåterivaler sikret. Det kan nok sies at Storbritannia svekkes til en viss grad i Stillehavsregionen ved å gå med på å ikke bygge forsvarsverk og flåtebaser nærmere Japan enn Singapore.

Det jeg vil fremheve som et funn som ikke har blitt vektlagt noe særlig i litteraturen jeg har lest er den brobyggerfunksjonen Storbritannia inntar mellom Japan og USA. Ved kritiske punkter i konferansen der forholdet mellom USA og Japan ser ut til å låse seg, fungerer Storbritannia som en mellommann begge parter har en viss grad av tillit til og er en nøkkel for å lykkes med konferansen.

1.5 Metode og teori

Først vil jeg gjøre noen refleksjoner rundt noen teoretiske aspekter ved historieforskning og internasjonale relasjoner jeg anser som relevant for å forske på politiske hendelser som Washingtonkonferansen. Når utfallet av en hendelse skal vurderes står historikere overfor et spørsmål om hvor stor innflytelse de historiske aktørene har hatt på utfallet, kontra hvor stor betydning strukturene ved hendelsen har hatt. Aktører i internasjonale relasjoner kan forstås som alt fra internasjonale organisasjoner og stater, til departementer, firmaer og interesseorganisasjoner, ned til enkeltindivider. Strukturer i denne sammenheng kan være så mangt – geografi, klima, lover og normer, politisk klima, økonomiske forpliktelser, og ikke minst i internasjonale forhold, maktbalanse og avhengigheter. Viktigheten som tillegges strukturer eller aktører kan variere stort mellom forskere og fagfelt, men de fleste vil ligge et sted mellom ytterpunktene sterk grad av tvang som strukturene setter og en stor grad av frihet aktørene har til å endre strukturene. Min posisjon i dette spørsmålet ligger omtrent på midten. Strukturene setter noen rammer for hvilket handlingsrom aktørene har, men innenfor disse rammene har aktørene en viss frihet til å forme utfallet.

I denne oppgaven er aktørene først og fremst politikere og diplomater, men også statene er aktører. Stat som aktør kan være et merkelig konsept for den som ikke er innvidd i politisk historie, statsvitenskap eller lignende fagfelt. Stater består jo av millioner av mennesker og grupper med ulike verdier og interesser. Når staten likevel betraktes som en aktør er det fordi det i internasjonale forhold og forhandlinger er stater som interagerer med hverandre. Det er staten som inngår avtaler og traktater, og som kriger og slutter fred. En stat som Storbritannia på 1920-tallet representerer det britisk folk på den internasjonale arenaen. Derfor er det naturlig å snakke om en stat som en aktør. Denne aktørens agenda i internasjonale forhold blir formet av de som sitter med makten i landet (samt mange andre som til enhver tid øver påvirkning på de som sitter med makten), men i et parlamentarisk demokrati som Storbritannia, er det på vegne av folket agendaen blir gjennomført. Som sagt formes denne

agendaen av de som til enhver tid sitter med makten, og det som er i det store er styrende for agendaen er statens nasjonale interesser (kommer selvsagt an på graden av korrupsjon i et land). Det betyr likevel ikke at det trenger å være enighet blant de som er med på å forme agendaen. Det kan være betydelige uenigheter innad i statens ledelse. Og selv om det kan antas at aktørene stort sett opererer rasjonelt for å fremme den nasjonale interesse så kan det ikke tas for gitt at det ikke kan skje misforståelser, eller at avgjørelser tas på grunnlag av sviktende informasjon. Det skal og sies at i en politisk hendelse som Washingtonkonferansen er det mange individer og departementer som er involvert i å bestemme statens agenda og behovet for å forene disse synene kan føre til politikk som objektivt sett kanskje ikke er den mest rasjonelle, men den som best forener uenigheter.

Denne oppgaven er en kvalitativ studie. Det som utgjør basisen for denne oppgaven er skriftlige kilder produsert i forbindelse med konferansen. Det er brev og korrespondanse, notater og memorandum, og møtereferater som i hovedsak utgjør empirien. Det kan være noen ting som er greit å være obs på ved en slik studie. For det første om materialet som er brukt er representativt for det som skal skrives om. Hvis det ikke er det så vil og tolkningen bli skjev. For det andre er det om det er opplagte mangler eller hull i kildematerialet. Det kan for eksempel ha skjedd når kildematerialet ble samlet sammen, eventuelt ved senere flyttinger eller når historikeren har samlet sammen sitt materiale. For det tredje, ved å basere seg på offisielle, skriftlige kilder er at man kan gå glipp av muntlig formidlete beskjeder og samtaler. Noe en historiker bør ha i mente i analyse av skriftlig kommunikasjon er at forfatteren kan ordlegge seg for å stille for eksempel seg selv i et bedre lys. Det er likevel lite som tyder på at disse mulige svakhetene i nevneverdig grad gjelder for kildematerialet jeg har gjennomgått.

Empirien i oppgaven min er hentet fra The National Archives i Kew, London. Å finne nok kilder var ikke vanskelig, problemet var heller at det var veldig mye. Siden denne konferansen angikk flere deler av den britiske forvaltningen var det en god del overlapp imellom det som var lagret hos Admiralitetet, hos Foreign Office og hos kabinettet. I kildene som var lagret under Admiralitetet (ADM-seriene) var det en del rot med mange løse ark og uklart hvem som hadde skrevet kilden. De kildene jeg fant lagret under Foreign Office (FO-seriene) stod i sterk kontrast til det (i hvert fall av det jeg endte opp med å bruke, andre FO-foldere jeg kikket i var også litt rotete og uoversiktlig). Her var en god del av (de hundrevis av) telegrammene som gikk mellom Balfour i Washington og Lloyd George og resten av kabinettet i London ryddig ordnet og innbundet i to svære bind. De kildene som var lagret under kabinettet (CAB-seriene) var stort sett digitalisert og ganske greie å forholde seg til. I disse seriene var det

svært mye materiale; fra transkripsjoner av plenumsmøtene, til minutter fra møter holdt på forskjellige nivåer, til memorandumer og notater angående ulike spørsmål og en god del kommunikasjon. Totalt var det tilgjengelige materialet på mange tusen sider og det ble derfor til at jeg måtte begrense meg til hva som skjedde på kabinett og delegasjonsledernivå, uten å dykke ned i diskusjonene i de ulike tekniske komiteene ved konferansen. Her vil uansett de viktige diskusjonene ha blitt løftet opp og kommunisert på et høyere nivå.

Fra CAB-seriene har jeg benyttet meg av blant annet dokumenter som er merket B.E.D. xx (British Empire Delegation, xx står for hvilket møte dokumentet referer til) og W.D.C. xx (Washington Disarmament Conference, og xx referer til dokumentet blant dokumentene merket W.D.C.).

Angående siteringer fra arkivet ønsker jeg å presisere hvordan jeg har gjort det i oppgaven. Fra CAB-seriene oppgis sidenummeret i folderen, ikke sidenummeret for det aktuelle B.E.D.- eller W.D.C.-dokumentet. For eksempel er B.E.D. 59 et dokument i serien B.E.D. 48 – 73 og ligger i folderen CAB 1A. Der oppgis den med sidenummer 44 – 47, men dokumentet har også en internnummerering som går fra 1 – 5. I dette tilfellet oppgis referansen som *TNA: CAB 1A B.E.D. 59 pp 44 – 47 [dato]*.

For korrespondanse samlet i FO 412/116 er det oppgitt flere referanser for telegrammene i samlingen. Det er et som gjelder for samlingen i FO 412/116, også har telegrammene referanser som gjelder for de forskjellige departementene (om de går til kabinettet, til admiralitetet, til finansdepartementet, til utenriksdepartementet osv) de er tilknytt. For eksempel et telegram fra delegasjonsleder Balfour til utenriksminister Curzon på side 379 er oppgitt som telegram nr. 76 i samlingen, men har også telegramnummer 171. For å være konsekvent og unngå forvirring oppgir jeg kun sidetallet i samlingen. Referansen for eksempel telegrammet blir da *TNA: FO 412/116 pp 379 Balfour til Curzon [dato]*.

1.6 Oppgavens struktur

Strukturen i denne oppgaven er som følger. Kapittel 2 gir i grove trekk en innføring i konteksten for konferansen. Det ser på endringer i britisk makt, spesielt for flåten siden den var på sin høyde rundt århundreskiftet, og endrede omstendigheter påført av første verdenskrig og en ny geoøkonomisk virkelighet. Kapittel 2 gir og et kort innblikk i Storbritannias forhold til noen av de andre viktige deltakerne ved konferansen. Kapittel 3 tar for seg hvilket mandat den britiske delegasjonen går inn i konferansen med. Kapittel 4 og 5

handler om den britiske politikken for å nå sine mål ved konferansen. Kapittel 4 handler om nedrustning av flåtene og kapittel 5 om en politisk løsning for å redusere konfliktnivået i regionen. Til slutt følger i kapittel 6 en vurdering av hva britene oppnådde ved konferansen, og en epilog med noen avsluttende tanker.

2.0 Bakgrunn

For å forstå konteksten for Washingtonkonferansen er det viktig å ha med seg den historiske og geopolitiske bagasjen Storbritannia går inn i konferansen med. Storbritannia hadde siden slaget ved Trafalgar i 1805 tilvent seg å være den eneste relevante sjømakten. Tre-fire generasjoner med alminnelige briter hadde vokst opp med denne dominansen og den tilhørende feiringen av de britiske sjøtradisjonene. Det hadde og politikerne med ansvar for utformingen av britisk politikk. Oppfatningen og stoltheten av det britiske riket var uløselig knytt sammen med Royal Navy. Royal Navys posisjon i den nasjonale psyken skal derfor ikke underdrives (men heller ikke overdrives selvsagt).

Når det tyvende århundret avløser det nittende og med første verdenskrig etter det endres omstendighetene som har tillatt Storbritannia å dominere verden. Første del av kapittelet vil gi et raskt overblikk over endringene som skjer i perioden 1900 – 1920. Den økonomiske situasjonen etter første verdenskrig betød innsparing og nedskjæringer. Den midterste delen vil handle om behovet for å stramme inn og drakampen mellom finansdepartementet og kabinettet på ene siden og Admiralitetet på andre siden og hvilken betydning det fikk for flåtebudsjett og flåtebyggingsplanene. Ved Washingtonkonferansen er det forhandlinger mellom de ledende flåtenasjonene i verden. Det er derfor nødvendig å gi et kort innblikk i britenes noe kompliserte forhold til USA, Japan og Frankrike som er de mest relevante statene ved konferansen for britenes del.

Britannia Rules the Waves

I løpet av 17- og 1800-tallet blir Storbritannia en virkelig global stormakt. Ved inngangen til det tyvende århundret er Storbritannia imperiet der solen aldri går ned, med baser og territorier på alle verdensdeler. For å sikre dette globale imperiet trengs en flåte av betydelig styrke for å hevde sine interesser og beskytte forsyningslinjer. Storbritannia er også en øybasert stormakt og den største potensielle trusselen er invasjon via sjøveien. Rundt århundreskiftet er det de kontinentale maktene, fremst blant dem Frankrike og Tyskland, men og til en viss grad Russland, som utgjør denne trusselen. Det er med bakgrunn i dette at den såkalte «to-makts-standard» (Two Power Standard) innføres i 1889. Det var en løst definert

standard for hvor stor flåten skulle være og sa at Storbritannias flåte skulle være like stor som de to nest største flåtene til sammen.

I perioden før første verdenskrig skjer en relativ svekkelse av Royal Navy. Europeiske stater inspirert av den sterke britisk flåten, samt ideene til Alfred Thayer Mahan, fører til en opprustning av flåtene blant Storbritannias konkurrenter. Spesielt gjelder dette stormaktsrivalene Tyskland, med flåteentusiastene keiser Wilhelm 2. i spissen og hans Mahan-frelste admiral Tirpitz, Frankrike og Russland. En ny utvikling er at stater utenfor Europa, blant annet Japan og USA, bygger opp sine flåter til et nivå der Storbritannia ikke lenger kan dominere for lømmepenger. Storbritannia led av det Kennedy kaller «strategic overextension» og flåtestyrkene var spredd for tynt ut over de ulike interesseområdene verden over. Britene var rett og slett for mange steder og ble nå tvunget til å prioritere å konsentrere flåten i Europa for å møte den først og fremst tyske trusselen. Når sikkerheten ikke lenger kan sikres av en sterk flåtestilstedeværelse i fjerne himmelstrøk tyr britene til diplomati for å sikre seg. Dette fører til at Storbritannia i den vestlige hemisfære overlater sikkerhetspolitikken til USA. I det fjerne Østen fører frykten for å bli dominert av den fransk-russiske alliansen til at Storbritannia inngår en allianse med Japan i 1902. Dette løser flere problemer med tanke på stasjoneringen av flåten. Storbritannia er nå i en posisjon der interessene i øst sikres med sin nye alliansepartner, men dette fører og til en avhengighet av Japan i regionen. Under First Sea Lord John Fisher blir marinen reformert og flåten omdisponert. En større del av flåten konsentreres i hjemlige farvann, og antallet baser i fjernliggende strøk blir redusert. I Øst-Asia blir flåtestasjonene i Australia, Kina og Sør-Øst-Asia slått sammen til Østflåten som i krigstid skal ha Singapore som base for Royal Navy. Med denne omdisponeringen er, med Paul Kennedys ord, tiden som verdens politimann i stor grad over.³⁰

Med de ambisiøse flåtebyggingsplanene til Tyskland rundt århundreskiftet, presser det seg etter hvert fram en vanskelig situasjon der britene står overfor tre sterke flåtemakter i Europa. Etter som Tyskland utvikler seg til å bli oppfattet som hovedtrusselen bruker britene diplomati for å sikre sine interesser i fjernere strøk samtidig som de kan konsentrere flåten i hjemlige farvann. I tillegg så framforhandles den hjertelige enighet, *entente cordiale*, med Frankrike i 1904 og en enighet inngås med Russland i 1907. Med antall rivaler redusert kan den britiske flåten i større grad konsentrere seg om den tyske trusselen. I årene etter forsterkes båndene til Frankrike gjennom stadig tettere dialoger, og til slutt en enighet om å overlate

³⁰ Kennedy 1991: 248 - 258

sikkerheten i Middelhavet til Frankrike og sikkerheten rundt den engelske kanal til Storbritannia. Selv om det ikke har blitt inngått en formell allianse så kaller Kennedy dette for en moralsk allianse. De tettere båndene til Frankrike inngås likevel ikke uten en intens debatt, men britene ender til slutt opp med det som av en av høytstående byråkrat blir kalt «...*den billigste, enkleste og tryggeste løsningen.*»³¹

Siden Napoleons nederlag i 1815 hadde det europeiske kontinent vært behagelig splittet for Storbritannias del. Ingen stat hadde dominert på et vis som truet de britiske øyer. Det var dette som la grunnlaget for Storbritannias *splendid isolation*. Etter den tyske samlingen i 1871 endres derimot situasjonen, og en makt med potensialet til å dominere resten vokser fram. Bismarcks avmålte utenrikspolitikk demper disse spenningene, men når han er ute av bildet og keiserens selvbylte krever ekspansjon blir trusselen fra Tyskland mer akutt. Denne situasjonen ender den nesten århundrelange strategien om å ikke binde seg i den europeiske sikkerhetspolitikken og britene ender, som beskrevet over, i et uformelt sikkerhetsfellesskap med Frankrike.³²

Første verdenskrig

Første verdenskrig er med på å akselerere trendene fra før krigen som svekket marinens rolle i beskyttelsen av riket. Målet med krigen, for Storbritannias del, er å hindre Tyskland fra å dominere kontinentet. Dette lar seg ikke gjøre av flåten alene og det leder til en større rolle for de landbaserte styrkene. Flåten spiller selvsagt en viktig rolle i blokaden av Tyskland, men dette er i stor grad et passivt bidrag, langt unna det aktive bidraget mange i flåtesirkler hadde sett for seg. Og til tross for den tyske flåtens veldige vekst i de to tiårene før krigen så var fortsatt den britiske dominerende. De taktiske doktrinene som gjaldt på den tiden, særlig influert av Alfred Thayer Mahans tanker, gikk ut på å vinne i ett stort, avgjørende slag. Problemet var selvsagt at ingen av partene ville gå inn i et slag der de ikke hadde en klar fordel og hadde alltid muligheten til å trekke seg unna. Med unntak av det ikke-avgjørende Slaget ved Jylland, som riktignok betegnes som en taktisk seier for tyskerne, men som strategisk sett betraktes som en uavgjort, ble det ikke utkjempet noen store sjøslag mellom Storbritannia og Tyskland. Til det var begge parter for redde for flåtene sine til å risikere.

³¹ Kennedy 1991: 268

³² Kennedy 1991: 270 - 284

Et sjøbasert våpen som fikk stor innflytelse var U-båten. Ansett som en kuriositet hos mange, viser det seg å bli en stor trussel mot både krigsskip og handelsskip. Et relativt billig våpen som i løpet av krigen i stor grad holder de britiske slagskipene i havnene. Effektiviteten til U-båtene sprer frykt inn i marineledelsen og britiske verft klarer ikke å produsere så mange jagere (destroyers) som ønskelig og klarer heller ikke å erstatte de tapte frakteskipene i det tempoet de blir senket. Den tyske U-båtkampanjen var til tider så effektiv i å senke de livsviktige forsyningene fra andre siden av Atlanteren at sentrale admiraler som Jellicoe og Beatty forutså eller fryktet at britene ville tape krigen på grunn av dem. U-båten utfordrer den tradisjonelle dominansen britene hadde nytt på havet i tidene før. Her er et våpen som er relativt billig, i hvert fall sammenlignet med de svært dyre slagskipene, som lar mindre nasjoner slå til mot en dominant flåte uten de dyre investeringene en slagskipflåte krever. Som Kennedy skriver så er slagskipets ende i syne når det krever en større tilstedeværelse av diverse eskorteskip og blir ansett av Admiralitetet som et stort sluk av ressurser.³³

Marinens prestisje ble skadelidende på grunn av de faktorene presentert over. De hadde den livsviktige jobben med å sikre forsyningene til de britiske øyer, men det var en oppgave som ikke kunne vinne krigen, kun tape den ved å mislykkes. Å vinne krigen var opp til hæren, og den prestisjen som fulgte med det. En annen faktor som virket diskrediterende på marinens status var hva som ble forventet av den. Det var forventet spektakulære slag og en avgjørende påvirkning og når det uteble så uteble også æren som fulgte med.

Den økonomiske situasjonen og drakampen mellom departementene

Et aspekt som var uløselig knyttet til den britiske dominansen på 1800-tallet var at Storbritannia var den industrielle revolusjonens fødested. Dette gav britene store fordeler i produksjon og overtaket til sjøs gav og store fordeler når det kom til handel. Over en lengre periode henger økonomisk makt sammen med militær makt. Ved å se på Storbritannias økonomiske og sjømilitære dominans ved århundreskiftet så har nedgangen blitt det som skal forklares, men som David Reynolds skriver, så er det heller slik at det er dominansen på 1800-tallet som er det unormale som bør forklares. Når det industrielle forspranget knappes inn og de demografiske trendene ikke lenger peker Storbritannias vei er det ikke annet å forvente enn at maktpotensialet på sikt reduseres. Reynolds viser at Storbritannia fra 1880 til 1900, til 1913 går fra å ha henholdsvis 22,9 %, 18,5 % og 13,6 % andel av verdensproduksjonen. Tallene for

³³ Kennedy 1991: 283 - 314

Tyskland er 8,5 %, 13,2 % og 14,8 %, mens de for USA er 14,7 %, 23,6 % og 32,0 %. Storbritannia har altså fra 1880 til 1913 gått fra å produsere nesten like mye som USA og Tyskland til sammen, til å produsere mindre enn Tyskland og bare to femdeler av det USA produserte.³⁴ Det er dermed å vente at USA etter hvert vil være i stand til å møte, og hvis amerikanerne vil, overgå britiske militære investeringer.

Første verdenskrig ble en kostbar affære for Storbritannia. I tillegg til å finansiere sin egen krigføring finansierte de også mange av sine alliertes utgifter. Når egne reserver begynte å nærme seg tømt låntes penger fra amerikanske banker og etter hvert den amerikanske stat. Denne eksplosjonen i den britiske stats utgifter førte til en anstrengt økonomisk situasjon etter krigen. En stor del av utgiftene utgjorde betjening av og nedbetaling av gjeld. Mot slutten av 1920-tallet hadde dette stabilisert seg på 300 millioner pund av omtrent 800 millioner i totale utgifter.³⁵ Noe annet som endret seg i løpet av krigen var hva det ble forventet at staten skulle bruke penger på. Sosiale ytelser hadde mer enn femdoblet seg fra før krigen, og selv om Storbritannia langt ifra var noen sosialistisk stat kunne ikke lenger flåten forvente 25% av statsbudsjettet slik den hadde før krigen.³⁶

Etter krigen blir det en drakamp mellom finansdepartementet og Admiralitetet angående hvor stor flåte det skal planlegges og budsjetteres for. Finansdepartementet ønsker kontroll på finansene og vil begrense utgiftene, mens Admiralitetet ønsker å bygge opp og modernisere en krigstrøtt flåte og innarbeide lærdommene fra krigen. Blant mange var det en frykt for hva tapet av Royal Navys dominans til havs kunne føre til. Selv om krig med USA var et fjernt perspektiv så var frykten at underdanighet til USA i sjømakt ville gjøre det vanskeligere å stå imot amerikansk press, og at beskyttelse av britiske vitale interesser i visse tilfeller ville være avhengig av godvilje hos amerikanerne. Det var også forventet at tapet av dominans ville svekke britisk prestisje, svekke båndene innad i det britiske riket og svekke britisk internasjonal handel.

Admiralitet er opptatt av å ikke havne i en situasjon der Royal Navy er svakere enn den amerikanske flåten. En revurdering av to-makts-standarder etter krigen handler om hvilke to makter den skal måles opp mot. Når den ble introdusert var det mot sterke europeiske rivaler. Etter krigen var det den industrielle stormakten USA, som også hadde vært alliert, og

³⁴ Reynolds 2013: 1 - 11

³⁵ Lloyd, T. O. (2002). *Empire, welfare state, Europe: history of the United Kingdom 1906-2001* (5. utg.). Oxford University Press: 135

³⁶ Kennedy 1991: 320

Frankrike og Japan, også de allierte, som utgjorde de største flåtene. Admiralitetet etterspør sommeren 1919 at flåteestimatene skal måles opp mot USAs flåte. Kabinettet er i utgangspunktet ikke enig og gir beskjed om at neste budsjettanslag skal ignorere den amerikanske flåten og legge seg på 160% styrke av den nest sterkeste. I samme diskusjon blir det gitt beskjed om at det skal planlegges og budsjetteres for at Storbritannia ikke kommer til å kjempe en stor krig de neste ti årene i det som senere omtales som ti-års-regelen (Ten Year Rule). Roskill tolker dette som at finansdepartementet blir gitt «*the whiphand*» overfor Admiralitetet. I samme sammenheng ser han reduksjonen av flåtebudsjettet ned til 60 millioner pund, en enorm reduksjon fra Admiralitetets foreslåtte 171 millioner pund.³⁷ Dette er et hardt slag for Admiralitetet. Det vil selvfølgelig føre til massive nedskjæringer i sektoren, kansellering av påbegynte og planlagte skip. Admiralitetet blir heller ikke anerkjent en enmaktsstandard mot den sterkeste flåten, og det representerer, i hvert fall for Admiralitetet, å gi avkall på britisk dominans til havs. Dette er en skjebne de er fast bestemt på å unngå og vinteren 1920 får Admiralitetet sin etterlengtede enmaktsstandard vis-a-vis USA sin flåte, noe Christopher M. Bell omtaler som en betydelig seier. Admiralitetet setter med det i gang planleggingen for å oppfylle den nye standarden og legger planer for å starte konstruksjonen av fire slagskip i 1921, og fire nye i 1922 i et håp om at det fortsatt var mulig å holde tritt med USA. De økonomiske konsekvensene av disse byggeprogrammene alarmerer mange i kabinettet og statsminister David Lloyd George ber Committee of Imperial Defence (CID) om å vurdere behovene for å forberede flåten mot USA. Komiteen anbefaler enstemmig å komme frem til en ordning som begrenser amerikansk skipsbygging, men skulle ikke det lykkes så anbefaler komiteen, mot Lloyd Georges ønsker, å bygge for å ta opp konkurransen. Etter det vurderer Lloyd George å sette ned en ny komite som skal vurdere hvilke fiender landet bør forberede seg mot, med den antagelsen at en krig med USA er utenkelig (og dermed ikke er relevant for å planlegge å budsjettere mot og dermed vil bety en opphevelse av enmaktsstandard), møter han dyptsittende motstand fra Admiralitetet som truer med masseoppsigelser. I møte med det dropper Lloyd George forslaget sitt og nøyer seg med en komite som skal se på slagskipets fremtid. Etter hvert godkjenner kabinettet at det fire nye slagskip kan påbegynnes i 1921.³⁸

Et stort spørsmåltegn som hang over slagskipet var om dets dager strengt tatt var talte. Flere mente at luftmakt etter hvert ville gjøre slagskipene til ekstravagant sløseri, uten å være i

³⁷ Roskill 1968: 215

³⁸ Bell 2000: 9 - 13

nærheten av å rettferdiggjøre kostnaden knyttet til det. Først oppfunnet i 1903 av brødrene Wright, hadde flyet underveis i første verdenskrig utviklet seg til å bli militært relevant. Blant annet til rekognosering, for eksempel ved å kunne følge de britiske flåtemanøvrene i slaget ved Jutland. Det hadde også blitt demonstrert hvordan store skip kunne senkes av fly med bomber, selv om de mest hardnakkede støttespillerne til slagskipet var skeptiske til disse demonstrasjonene. Det militære potensialet var utvilsomt stort og hvem kunne vite hvordan teknologien ville være ti år frem i tid. For de som ville spare penger var dette et fint argument for å 'se det an'.³⁹

Forholdet til andre land

I Graham Allison's bok *Destined for War* er Storbritannia og USA et av de få eksemplene på stater som unngår *the Thucydides trap*.⁴⁰ Den går ut på at når den dominerende makten i verden er i ferd med å bli erstattet med en oppkommende makt så blir som regel resultatet krig. Et eksempel hos Allison som fører til krig er forholdet mellom Storbritannia og Tyskland før første verdenskrig. Og selv om det hos Allison først og fremst er situasjonen rundt tiåret 1895 – 1905 som er det mest avgjørende så er forholdet mellom USA og Storbritannia fortsatt til dels preget av rivaleri i tiden etter første verdenskrig. Faktisk i en slik grad at ledende skikkelser på hver side av Atlanteren advarer om mulighetene for katastrofal utvikling på linje med det mellom Storbritannia og Tyskland før første verdenskrig.⁴¹ Det er altså et potensiale for betydelige gnisninger mellom Storbritannia og USA etter første verdenskrig. I løpet av første verdenskrig har Storbritannia opparbeidet seg en stor gjeld til USA, og dette er noe som preger forholdet mellom landene. Den britiske ambassadøren Sir Auckland Geddes advarer om at USA vil behandle Storbritannia som en vasallstat inntil gjelden er betalt. Det var ikke kun gjelden som kompliserte Anglo-Amerikanske relasjoner. USA og Storbritannia fikk raskt, til tross for sitt nære samarbeid under første verdenskrig, en sterk grad av konkurranse innen finans, handel, kommunikasjon, og råvarer. Områder Storbritannia tidligere hadde nytt fordeler i, som Midtøsten, Sør-Amerika og Øst-Asia, ble etter krigen sterkt utfordret av

³⁹ Kennedy 1991: 333

⁴⁰ Thucydidesfellen er konseptet om at når verdens ledende makt er truet av å miste topplassen så vil det i de fleste tilfeller føre til krig mellom nummer en og nummer to i verden. Allison, G. (2017). *Destined for War: Can China and America Escape Thucydides's Trap?* Scribe.

⁴¹ Woodrow Wilsons rådgiver Edward 'Colonel' House advarte mot dette under forhandlingene i Versailles. McKercher 1991: 1 og assisterende undersekretær i FO William Tyrrell uttrykker bekymring for at flåteagitasjonen i USA minner om den i Tyskland før krigen. Maurer 1994: 276

amerikanerne.⁴² USAs avvisning av Versaillestraktaten fører til mistrohet overfor amerikanerne og vanskeliggjør å inngå forpliktende internasjonale avtaler med dem. Versaillestraktaten, og Folkeforbundet spesielt var i stor grad drevet frem av den amerikanske presidenten Woodrow Wilson, men endte opp med å bli avvist av de valgte representantene i USA. Dette svekket tilliten til USA i internasjonale forhandlinger og et viktig punkt for britene under Washingtonkonferansen blir å formulere avtalene slik at det amerikanske senatet vil ratifisere dem. USA lanserte i 1916 og 1918 flåtebyggingsplaner som skal «*create a navy second to none*».⁴³ Selv om Storbritannia hadde forlatt sin to-maktsstandard etter første verdenskrig, så ville det å holde tronen som ledende sjømakt involvere kapitalinvesteringer i nye skip og oppgraderte fasiliteter i det verdensomspennende imperiet som ville ruinere finansene. I tillegg satt skremslene fra årene frem mot første verdenskrig i og britene ville i det lengste unngå et flåtekappløp mot USA.

Storbritannia hadde siden 1902 vært alliert med Japan da den Anglo-Japanske alliansen ble undertegnet av daværende statsminister Arthur Balfour. I de første årene hadde den vært en stor suksess for begge parter. Når det var snakk om å fornye alliansen i 1911 kom det frem «*ominous signs*»⁴⁴ for å bruke Paul Kennedys ord. Det vokser frem en viss frykt for fremtidige japanske ambisjoner, spesielt hos Australia og New Zealand som følte seg eksponert for Japans voksende ambisjoner og kapasitet i det Fjerne Østen og Stillehavet. USA hadde og innvendinger mot alliansen i frykt for at den kunne dra Storbritannia inn i krig mot USA (til tross for britiske protester mot at det var utenkelig) skulle uenighetene mellom Japan og USA føre til krig. Etter hvert som Japans ambisjoner vokser og manifesterer seg i ekspansjonisme der Japan i større grad involverer og tar seg til rette i Kina (til tross for vilkår i allianseavtalen om å respektere Kinas territorielle integritet) blir alliansen, som Ian Nish sier det, «*an 'alliance in decline'*».⁴⁵ I årene mens alliansen hadde vart hadde Storbritannia blitt tvunget til å konsentrere flåten sine i hjemlige farvann for å konfrontere Tyskland og hadde med det utviklet en avhengighet for sin sikkerhet i Stillehavsregionen på den japanske flåten. Når allianse skulle vurderes for fornyelse i 1921 var den, ifølge Nish, langt over å ha tjent sin originale mening. Til tross for dette var det er flere ledende personer i det britiske imperiet som ser for seg en fortsettelse av allianse, også Balfour (som senere ble leder for den britiske

⁴² Steiner 2005: 182 - 183

⁴³ Goldstein 1994: 14

⁴⁴ Kennedy 1991: 262 - 263

⁴⁵ Nish Ian. (2012). Alliance in Decline: A study of Anglo-Japanese Relations, 1908 – 1923. (Gjenutgivelse). Bloomsbury Publishing: 392

delegasjonen ved Washingtonkonferansen) hadde en åpning for at den kunne fortsette. New Zealand og Australia ønsket en fortsettelse av alliansen fordi de anså det som den beste måten å sikre sin sikkerhet på (der den største trusselen paradoksalt nok er japansk ekspansjonisme). Alliansen sees på som et brukbart verktøy for å øve innflytelse på Japan og begrense Japans ambisjoner.⁴⁶

Fiendtlighet og rivaleri med Frankrike hadde dominert britisk utenriks- og sikkerhetspolitikk i det 19. århundre. Trusselen om tysk dominans av det europeiske kontinentet ledet imidlertid til en forståelse med Frankrike og rivaleriet ble dempet. Under første verdenskrig kjempet de sammen mot Tyskland, men når den tyske trusselen var ute av bildet dukket frykten for fransk dominans opp igjen. Ved fredskonferansen i Versailles handlet det for Storbritannias del mer om å begrense fransk dominans i Europa, heller enn å straffe de tapende partene. Det ble anerkjent av både de som var for å kutte bånd til Frankrike og de som ønsket å forsterke dem at Frankrike for øyeblikket ikke representerte noen trussel, men at de på lang sikt, som den dominante makten i Europa, representerte en stor trussel mot Storbritannia og deres interesser.⁴⁷ Ved Versailles ble det også fremforhandlet en Angloamerikansk sikkerhetsgaranti for Frankrike. I tilfelle fornyet angrep fra Tyskland så skulle Storbritannia og USA garantere sikkerheten til Frankrike. Storbritannia ratifiserte denne avtalen, men den skulle gjelde kun om amerikanerne også ratifiserte den. Når det amerikanske senatet ikke ratifiserer Versaillestraktaten, så blir heller ikke garantien overfor Frankrike ratifisert. Dermed er og Storbritannia fritatt fra sine forpliktelser overfor Frankrike. Etter krigen ble og det Anglo-Franske forholdet preget av uenighet over blant annet tysk betaling av krigsreparasjoner, utestående gjeld Frankrike hadde til Storbritannia, kontroll over de nyervervede mandatområdene i Midtøsten og fremtidige forhold til Bolsjevikene i Russland.⁴⁸

Forventninger og planlegging

Klumsete diplomati fra amerikanernes side og erfaringer fra fredskonferansen i Versailles i 1919 førte til at britene ikke hadde spesielt høye forventninger til konferansen. Lloyd George ønsket ikke å assosieres med en mislykket konferanse og det ble derfor til at den tidligere statsministeren Arthur Balfour skulle lede den britiske delegasjonen. Med sin erfaring fra et

⁴⁶ Goldstein 1994: 6 – 8

⁴⁷ Goldstein 1994: 8 – 10

⁴⁸ Steiner 2005: 182 - 183

langt politisk liv var det enighet om at han var den beste de kunne sende. Goldstein gir inntrykk av at det var en ekstraordinært dårlig planlegging før delegasjonen kom til Washington. Ulike departementer hadde levert sine notater om hva som var ønskelig å oppnå, men disse hadde ikke blitt bearbeidet til en forhandlingsplan. Det virker som planleggingen i hovedsak ble gjort av Balfour og hans delegasjon underveis til Washington. Det han formulerte som hovedmål for konferansen for britenes del var, å sikre en så stor reduksjon i forsvarsutgifter som mulig og samtidig kunne ivareta sikkerheten til det britiske imperiet.⁴⁹

Oppsummering

Siden 1900 gjorde store strukturelle endringer av økonomisk og industriell karakter seg gjeldende. Fordelen med å være først ut med industrialiseringen forsvinner når andre land industrialiseres. Det globale imperiet som var basert på andres svakhet like mye som egen styrke blir vanskeligere å forsvare når mulige rivaler blir sterkere. At Storbritannia var i stand til å dominere til havs i så stor grad i perioden 1815 - ca 1900 hvilte altså på forutsetningene at andre stater ikke var i stand til eller hadde viljen eller muligheten til å utfordre denne britiske dominansen. Denne fordelen forsvinner i første del av det tyvende århundre når nye land industrialiserer i en rasende fart og spesielt USA seiler opp som den dominerende makten etter første verdenskrig. Første verdenskrig har og tappet Storbritannia for store reserver og står, til tross for at det territorielt aldri har vært større, i en økonomisk vanskelig situasjon med store omstillinger på trappene og stor gjeld til USA. Forholdet til USA kompliseres og av en sterk konkurranse om finans, handel og ressurser. En krigstrøtt flåte står klar for modernisering og oppgradering, men den økonomiske situasjonen tillater ikke de investeringene Admiralitetet ønsker og krever og det er derfor gnisninger mellom de som kontrollerer pengepungen og de som ønsker å bruke den. Det kan derfor hevdes, som flere historikere har gjort, at Storbritannia går inn i Washingtonkonferansen med en vanskelig hånd.

⁴⁹ Goldstein 1994: 21 - 26

3.0 Balfours mandat

Det viktigste målet for Storbritannia ved konferansen er å sikre størst mulige besparelser samtidig som rikets vitale interesser ivaretas. Storbritannia var på høyden av sin makt rett etter første verdenskrig, men krigen hadde vært enormt kostbar for Storbritannia. Den tyske flåten var på havets bunn og ingen andre nasjoner var i nærheten av å dominere til havs slik Storbritannias gjorde. Det var likevel stormskyer i horisonten. Krigen hadde vært kostbar, utgiftene til flåten var enorme og nå måtte det kuttes. Flåten bar preg av å ha vært i krig, med det det innebar av slitasje og behov for vedlikehold og fornying. Lærdommene fra krigen skulle innarbeides i nye skip. En svært dyr modernisering av den britiske flåten sto derfor på dørene. Storbritannias allierte under krigen, USA og Japan, var i full gang med å utvikle nye moderne krigsskip som ville utfordre den britiske dominansen til havs. Et kostbart flåtekappløp var ikke av interesse for Storbritannia med det finansielle bakteppet. Men rikets sikkerhet måtte likevel ivaretas.

Et sentralt mål for Storbritannia blir å sikre en politisk løsning som skal sikre fredfull sameksistens i Øst-Asia- og Stillehavsregionen. En nøkkel for å unngå et flåtekappløp ligger i å få avspenning det konfliktfylte forholdet mellom Japan og USA. Med japansk ekspansjonisme, spesielt i Kina, øker konfliktnivået mellom Japan og andre makter og især USA. Uten en slik avspenning er det trolig at begge maktene vil fortsette med sine flåtebyggingsprogrammer. For Storbritannias del begynte den Anglo-Japanske alliansen å bli til hodebry. Storbritannia er og bekymret for den japanske ekspansjonen, men i hovedsak kompliserer alliansen forholdet til USA. Skulle konflikten mellom USA og Japan bli ordentlig betent er det en frykt i USA at Storbritannia blir dratt inn i den på japansk side.

Når invitasjonen til konferansen kommer, ber det britiske kabinettet relevante departementer om å komme med innspill. De viktigste innspillene kommer fra Admiralitetet, utenriksdepartementet (Foreign Office, heretter forkortet FO) og Committee of Imperial Defence (CID)⁵⁰. Admiralitetet produserer et memorandum (CID paper 277) stemplet topp

⁵⁰ Committee of Imperial Defence var en komite som lå under kabinettet. Når spørsmål angående rikets sikkerhet krevde koordinasjon mellom flere departementer hadde CID ansvar for å gi råd til statsminister og kabinett. Den ble opprettet i 1904 av statsminister Arthur Balfour (delegasjonslederen ved Washingtonkonferansen) og varte i ulike former til 1947 når det ble omorganisert inn i forsvarsdepartementet. Under den lengesittende permanente sekretæren, Sir Maurice Hankey (som også var med som sekretær for den britiske delegasjonen i Washington), var det ansett som en effektiv og velfungerende institusjon. Manske, C. T. (2009). *The British Committee of Imperial Defence. In The Machinery of Government Needs a Tune-Up:*

hemmelig og merket med «Må ikke tas med til Washington» siden innholdet tydeligvis ble ansett som så avslørende for britiske interesser at det var en risiko de ikke ville ta.

Utenriksdepartementet produserte en oversiktsrapport over de politiske spørsmålene i regionen i forkant av konferansen. CID produserer et memorandum (CID 280-B) som blir et svært sentralt dokument for kabinettet og delegasjonens politikk for konferansen.

Å sette sammen disse innspillene til en forhandlingsposisjon faller i stor grad på delegasjonslederen. Det var lenge usikkerhet knyttet til hvem som skal reise over for å representere den britiske delegasjonen. Den som ender opp som delegasjonsleder er tidligere statsminister Arthur Balfour, men før konferansen er det fortsatt usikkerhet knyttet til om Lloyd George selv tenker å dukke opp (noe Lloyd George ikke ender opp med å gjøre). Balfour er en særdeles erfaren statsmann. Som tidligere utenriksminister og statsminister har han en fremragende kunnskap på feltet. Han bruker tiden på reisen over til å sette seg inn i materialet han har fått med seg og til å snakke med de medfølgende ekspertene, og forberedte utkast til forhandlingsposisjoner og -avtaler. Resultatet av disse forberedelsene blir sendt til London kvelden før konferansen begynner.

Kabinettet hadde et betydelig press på seg for å oppnå konkrete resultater ved konferansen. En debatt (om det kan kalles en debatt når alle stort sett er enige) ble holdt i parlamentet om temaet i forkant av konferansen. Der vises det tydelig at det var knyttet store forventninger til at konferansen skulle lykkes og ville gi finansielle gevinster og redusere sannsynligheten for konflikt.

Dette kapittelet vil ta for seg disse forberedelsene som skjedde i forkant av konferansen og analysere hva de britiske målene for konferansen var, og hvilket mandat Balfour hadde forstått det som han hadde.

Admiralitetet

I et memorandum (heretter referert til CID 277-B)⁵¹ fra admiralitetet signert 5. oktober, forberedt med tanke på den kommende konferansen, representerer det gjennomtenkte synet til admiralitetet på aspekter som mest sannsynlig vil tas opp på konferansen. Øverste leder for flåten, førstelord av Admiralitetet Lee av Fareham, innleder memorandumet med å påpeke at

Lessons for the US National Security Council from the British Committee of Imperial Defence. Air University Press: 9 - 34 <http://www.jstor.org/stable/resrep13888.9>

⁵¹ TNA: ADM 116/3445 pp 12 – 15, Memorandum fra Admiralitetet 5. Oktober 1921

selv om mange av argumentene kan se destruktive ut med tanke på å finne løsninger, er admiralitetets ønsker likevel at konferansen lykkes og er fullt klar over alvoret av ikke å finne gode løsninger.

For Admiralitetet er det klart at selv om de ikke er direkte involvert i utenrikspolitiske spørsmål så er en politisk løsning på interessekonfliktene i Stillehavsregionen av vital interesse fordi det direkte påvirker flåtepolitikken. Det kommer klart frem i notatet at ingen enighet kan inngås om nedrustning inntil de politiske spørsmålene er avklart. For Admiralitetet er en territoriell status quo å foretrekke, og det er tydelig at bekymringen for japansk ekspansjonisme er sterk. Det understrekes at Admiralitetet mener at en japansk flåtebase lenger sør enn Formosa (Taiwan) kan true kommunikasjonslinjene til Hong Kong og bringe Japan nærmere Storbritannias vitale interesser i India og Stillehavet. Det poengteres at Hong Kong og spesielt Singapore er essensielle for å beskytte britiske interesser i regionen. Uten Hong Kong vil hele den kinesiske kysten være «*at the mercy of Japan*». Admiralitetet poengterer at det kan bli et japansk krav at det ikke skal bygges flåtebaser i det vestlige Stillehavet, men er tydelige på at Singaporebasen kun vil være av defensiv karakter og ligger for langt unna til å passe for offensive operasjoner mot Japan. Når det kommer til basen Wei-Hai-Wei på Shantung-halvøya så er Admiralitetet av den oppfatning av at den er mindre viktig og kan oppgis skulle det bli aktuelt.

For Admiralitetet så er det viktig å få fram at Storbritannia allerede har ledet veien når det kommer til å redusere flåtestørrelsen siden våpenhvilen ved å redusere antallet krigsskip og utsetting av britiske byggeprogrammer. Samtidig er Admiralitetet opptatt av at Storbritannia har et høyere behov for skip gitt sitt verdensomspennende rike, og selv om det er bestemt at flåteforholdet til USA skal være 1 til 1 så er ikke det, ifølge Admiralitetets memorandum, en størrelse på flåten USA har behov for. Admiralitetet understreker for ordens skyld, noe de regner som selvfølgelig, at når det kommer til flåtebegrensninger så må ingen avtale inngås som setter det britiske rikets sikkerhet i fare. Admiralitetet påpeker videre at det er knyttet store forventninger til konferansen og skulle den feile må det på ingen måte være britenes feil.

Admiralitetet fortsetter med å gi sine vurderinger av ulike måter å begrense flåtene på. Admiralitetet er sterke motstandere av en byggestopp og begrunner det med at de allerede har hatt en fem år lang byggestopp og derfor ligger bak enmaktsstandarden i moderne kapitalskip. Etter å ha vurdert flere metoder, der de fleste har betydelige ulemper, anser admiralitetet at det mest realistiske er en begrensning på antallet kapitalskip. Vektige argumenter for det er at det

er enkelt å kontrollere, «... *the construction of Capital Ships cannot be concealed*»⁵², i motsetning til personell-, budsjett-, eller størrelsesbegrensninger. En annen god grunn til å kunne akseptere denne typen begrensninger er at det er på slagskipene at de virkelig store kostnadene ligger. Hovedinnvendingen mot metodene som går på totalt antall eller total tonnasje (altså ikke bare kapitalskip, men også kryssere og jagere og andre typer støtteskip) er at det britiske riket, i kontrast til Japan og USA, har betydelig lengre kommunikasjons- og forsyningslinjer og ville gjort disse mer sårbare. Admiralitetet ser at utfordringen med nedrustningsavtaler er at det må finnes en måte å følge det opp på. De avviser utenlandsk inspeksjon og derfor må reguleringene være av en sånn enkelhet at brudd blir synlig umiddelbart.

Etter å ha konkludert med at antall kapitalskip bør utgjøre basis for begrensninger følger en analyse av hvor mange kapitalskip Storbritannia bør ha. Selv om Admiralitetet ikke kommer til et konkret tall så vurderer de det slik at de bør ha en ratio på 3 til 2 vis-a-vis Japan. Nok til å slå Japan i kamp, samt nok til å avskrekke Frankrike og Italia i europeiske farvann. Forholdet til USA er allerede politisk bestemt til å være 1 til 1, så spørsmålet blir derfor om USA aksepterer 3:2 til Japan som en akseptabel ratio for jevnbyrdighet med Storbritannia. Dette anses som umulig så lenge den Anglo-Japanske alliansen eksisterer, og derfor anbefales det sterkt å gå inn for en trepartsavtale med USA og Japan som substitutt for den Anglo-Japanske alliansen.

Videre anbefaler Admiralitetet at det kun er moderne post-Jutland skip som bør telle med siden de, etter erfaringene fra krigen, er overlegne eldre skipsdesign. De mener landene skal stå fritt til å bygge opp til grensen så fort eller sakte som de ønsker. De anbefaler at det innføres en forventet levetid på 20 år i avtalen og at skip kan erstattes etter denne tiden. Helt til slutt foreslås det å gå inn for å avskaffe undervannsbåter. Det britiske riket er som tidligere nevnt avhengig av sine lange forsyningslinjer til sjøs, samt at de har verdens største handelsflåte. Det er derimot forventet at Frankrike og andre mindre makter vil yte motstand mot dette forslaget.

Oppsummert anbefaler altså Admiralitetet en begrensning på antall slagskip; en margin for Storbritannia og USA på 3:2 overfor Japan; kun post-Jutland skip bør telle med; erstatning av skip etter 20 år; og, hvis mulig, å avskaffe u-båter. For at avtalen skal bli noe av bør det finnes

⁵² TNA: ADM 116/3445 p 14, Memorandum fra Admiralitetet 5. Oktober 1921

en politisk løsning for regionen, der den Anglo-Japanske alliansen erstattes med en trepartsavtale mellom USA, Japan og Storbritannia.

Parlamentarisk diskusjon

I parlamentet eksisterer det et visst press på regjeringen på å sørge for at Washingtonkonferansen blir suksessfull. 4. november 1921 samles parlamentet for å diskutere et forslag fra Labour-lederen, John R. Clynes, om å helhjertet støtte konferansen, og signalisere forventninger om at den vil føre til betydelig reduksjon av «*the crushing burden of armaments*». ⁵³ Det generelle bildet som kommer fram er stor enighet i å støtte opp om denne konferansen. Det kommer frem fra enkelte talere at mange parlamentsmedlemmer ikke har møtt til debatten, antageligvis fordi det er så stor enighet i spørsmålet. De fleste talerne legger stor vekt på de betydelige innsparingene en nedrustningsavtale vil føre til.

I tillegg til de økonomiske gevinstene er det flere parlamentsmedlemmer som legger vekt på å avvise det de tenker som en avleggs doktrine om at det beste forsvaret for fred er å forberede seg best mulig på krig. Det er dog ingen som snakker varmt om unilateral nedrustning fra britisk side, men at en nasjon som Storbritannia, i kraft av sin militære og moralske styrke, bør være blant de første som tar et steg mot nedrustning. I denne ånden av moralsk styrke er flere talere og opptatt av å forvalte Storbritannias diplomatiske rykte ved å arbeide for en suksessfull konferanse, og i hvert fall ikke få skylden hvis konferansen skulle mislykkes. ⁵⁴

Committee of Imperial Defence

Det viktigste dokumentet for å fastslå hva Balfours mandat er, er uten tvil det hemmeligstemplede CID 280-B⁵⁵. 15. august 1921 ber kabinettet⁵⁶ CID, om å gi råd om forberedelsene til nedrustningskonferansen i Washington. Komiteen setter straks i gang med arbeidet og konsulterer med de berørte departement. 24. oktober er memorandumet klart.

Innledningsvis presenteres det overordnede målet for den britiske delegasjonen:

⁵³ TNA: CAB 21/218 p 125. Debatten skjedde på et tidspunkt som gjorde at delegatene ikke fikk den med seg (nevnes av representant M'Guffin p 136), men en politiker som Balfour hadde nok uansett en god følelse for hvordan stemningen i parlamentet var.

⁵⁴ TNA: CAB 21/218 pp 125 – 137, Debatt i House of Commons 4. November 1921

⁵⁵ TNA: CAB 30/1A pp 1 – 7, Memorandum (CID 280-B) fra Standing Sub-Committee 24. Oktober 1921

⁵⁶ TNA: CAB 23/26/22 Kabinettkonklusjon (c3) 15. August 1921

...to achieve the largest possible reduction in expenditure on armaments, subject to two fundamental considerations:

First, that the vital interests of the British Empire are safeguarded. ...

Second, that the conclusions of the conference are of a stable character and are not liable to be dislocated by any miscalculations of national or political elements concerned, such as occurred after the Paris Peace Conference, owing to the refusal of the Government of the United States to ratify the instruments drawn up.⁵⁷

Dette punktet ender i stor grad opp som den britiske politikken for den britiske delegasjonen, som videreutvikles av Balfour på turen over til Washington. Punktet gir delegasjonen en tydelig retning for hva de skal jobbe mot på konferansen. Å redusere rustningsutgiftene mest mulig, mens det britiske rikets vitale interesser skal sikres. Formuleringen oppsummerer i stor grad den politikken som har vært ført av kabinettet på flåtefronten siden 1919. Formuleringen ligner og svært mye på det som var Admiralitetets anbefaling med litt større vekt på den økonomiske siden. Til tross for likhet i ordlyd så er det selvsagt av avgjørende betydning hva som defineres som behov og hvilke trusler som skal vurderes som relevante for flåtestørrelsen. Så her kan avstanden mellom Admiralitetet og CID være større enn ordlyden skulle tilsi. I lys av erfaringene fra Versailleskonferansen og amerikanernes avvisning av avtalen som kom ut derfra understreker og CID viktigheten i å få til en avtale som er stabil og som ikke byr på ubehagelige overraskelser når det amerikanske senatet skal godkjenne avtalen.

Det er ingen tvil om at økonomi står sentralt for britene ved denne konferansen, noe som bekreftes ved det etterfølgende punktet der det sies at uten et raskt kutt i militære utgifter er det stor fare for at statsbudsjettet ikke går i balanse uten økte skatter, og økte skatter anses som høyst uønsket politisk, men også for næringslivets del.⁵⁸ Akkurat som i parlamentet så viser dette at stemningen i Storbritannia peker mot nedrustning og at om konferansen skulle havarere uten en god løsning så kan delegasjonen og kabinettet forvente ubehagelige spørsmål fra parlamentarikerne og velgerne.

Når det kommer til noen av de territorielle spørsmålene som muligens kan reises ved konferansen så anbefaler CID en territoriell status quo. I tilfellene Hong Kong og Singapore så understrekes det at basene er absolutt essensielle for å opprettholde britisk sikkerhet og innflytelse i området. Når det kommer til Wei-Hai Wei, så viser CID til Admiralitetets

⁵⁷ TNA: CAB 30/1A p 1, Memorandum (CID 280-B) fra Standing Sub-Committee 24. Oktober 1921

⁵⁸ TNA: CAB 30/1A p 1, Memorandum (CID 280-B) fra Standing Sub-Committee 24. Oktober 1921

uttalelse om at det festes liten betydning til basen i Kinahavet, men CID vektlegger Wei-Hai Wei-basens betydning som et sted å trekke seg tilbake til ved behov (de omtaler det som å ha et sanatorium for flåten i Kinahavet).⁵⁹

Akkurat som Admiralitetet så anbefaler heller ikke CID ny regulering av krigføring og at dette ikke bør diskuteres ved konferansen. Det vises til at erfaringene fra tidligere forsøk tyder på at denne måten å hemme krigføring på kun blir et handikapp for statene som faktisk følger opp reguleringene og kan gi fordeler til stater som ignorerer dem. CID gir føringen om at delegasjonen bør motstå alle forsøk på å ta opp dette temaet med et unntak, nemlig et forbud mot ubegrenset ubåtkrigføring.⁶⁰

Angående begrensninger på typer skip så deler CID Admiralitetets syn på at den eneste praktiske måten å få til begrensninger er gjennom antall kapitalskip. Men når det kommer til konkrete forslag for hvor mange skip CID kan tenke seg så er det tynt. Det eneste som nevnes av begrensninger er at CID er enige i Admiralitetets vurderinger. Det vil si at CID går inn for en 3 til 2 fordel vis-a-vis Japan og en 1 til 1 ratio med USA, men ingen forslag om spesifikke antall. Faktisk, så er instruksene til den britiske delegasjonen at det bør overlates til andre land å komme med konkrete forslag. Noe som er interessant å bemerke er at CID ikke har noen innsigelser på Admiralitetets sterke motstand mot en byggestopp. Det som nevnes i memorandumet angående byggestopp er at Storbritannia, i motsetning til USA og Japan, allerede har hatt en byggestopp i fem år.

I noen generelle betraktninger om begrensninger påpeker CID flere punkter som skal gi den britiske delegasjonen gode kort for å påvirke i sin ønskede retning ved konferansen. De påpeker først Versaillesavtalens mål om å begrense alle nasjoners militære, der avvæpningen av Tyskland er første steg. I et vedlegg til memorandumet er det en tabell som skal vise en oversikt over ulike lands flåter.⁶¹ Den viser tall for årene 1914, 1918, 1921 og estimat for 1925, for henholdsvis Storbritannia, USA, Japan, Frankrike, Italia og Belgia. Der kommer det frem at vis-a-vis USA og Japan så har allerede Storbritannia redusert betydelig sin flåte siden fra 1918 til 1921. I tillegg så viser estimatene for 1925 at USA og Japan vil ha betydelig flere slagskip av post-Jutlanddesign, noe som tillegges stor betydning både av Admiralitetet og CID. Det stilles spørsmål ved om Storbritannia, sammenlignet med de andre maktene, og gitt sine verdensvide forpliktelser, kanskje har drevet nedrustningen til det ekstreme allerede. I

⁵⁹ TNA: CAB 30/1A p 3, Memorandum (CID 280-B) fra Standing Sub-Committee 24. Oktober 1921

⁶⁰ TNA: CAB 30/1A p 3, Memorandum (CID 280-B) fra Standing Sub-Committee 24. Oktober 1921

⁶¹ TNA: CAB 30/1A p 16 Appendix III, Memorandum (CID 280-B) fra Standing Sub-Committee 24. Oktober 1921

spørsmålet om inspeksjon så deler CID admiralitetets posisjon om at intrusive inspeksjoner ikke er ønskelig. Det vil gjøre forskning på nye og bedre våpen mindre effektivt, og det kan tenkes, ifølge memorandumet, at en stat ved gode design og våpentyper kan oppnå samme sikkerhet for mindre kostnader. I og med at de går inn for dette har de tydeligvis god tro på at det er Storbritannia som har de beste forutsetningene for å forske frem dette. Det de derimot kan gå inn for er inspeksjon av en mer generell karakter, der det er snakk om å telle skip. Dette har presedens fra før krigen da militær- og flåteattacheer hadde anledning til dette. CID har også en tanke om at å få etablert dette som prinsipp for inspeksjonsmetode vil påvirke hvilken form for begrensning det blir enighet om.⁶²

Når det kommer til hva slags type begrensning CID ser for seg er det kun en basert på antall slagskip som anses som gjennomførbar, og de ser det som det sannsynlige utfallet av forhandlingene. Som et pressmiddel foreslås det å utarbeide et hypotetisk flåtebyggingsprogram for å møte USA og Japans allerede vedtatte byggeprogrammer. I tillegg ønskes CID et forbud mot u-båter, men vurderer dette som vanskelig å få gjennomslag for. På landbaserte styrker har, ifølge memorandumet, Storbritannia ingenting å gå på og kan ikke gå med på begrensninger på sine landbaserte styrker da de allerede er ved et minimumsbehov. Når det kommer til begrensninger på luftstyrker så er det vanskelig å finne noen metoder som fungerer i praksis, og det tilrås at dette blir et spørsmål blir overlatt til delegasjonens diskresjon.

På et kabinettmøte den 1. november 1921 vedtas CID 280-B som en generell guide for britisk politikk ved konferansen. I tillegg, skulle den Anglo-Amerikanske garantien til Frankrike bli et tema⁶³, bør delegasjonen jobbe for å få USA til å ratifisere Versaillesavtalen. For det andre så blir forslaget om et hypotetisk flåtebyggingsprogram, med øye for å bruke det som et forhandlingskort, godtatt. For det tredje konkluderer kabinettet med at spørsmålet om begrensninger på luftstyrker bør tas opp, og at man bør utnytte den støtten Frankrike kan forvente å få angående den tidligere nevnte garantiavtalen, for å forsøke å få Frankrike til å begrense sine luftstyrker.⁶⁴

⁶² TNA: CAB 30/1A p 3 – 5, Memorandum (CID 280-B) fra Standing Sub-Committee 24. Oktober 1921

⁶³ Den Anglo-Amerikanske garantien var en garanti til Frankrike om å komme militært til hjelp i tilfelle fornyet tysk aggresjon. Det var et kompromiss for at Frankrike skulle akseptere at den tysk-franske grensen forble stort sett den samme etter første verdenskrig. Avtalen som inneholdt denne garantien ble ikke ratifisert av USA, og var derfor i utgangspunktet null verdt.

⁶⁴ TNA: CAB 23/27/10 Kabinettkonklusjon (c2) 1. November 1921

General Survey of Political Situation in the Pacific and Far East

Et sentralt punkt forberedelsene handler om den politiske situasjonen Stillehavsregionen. I CID 280-B refereres dette kort til under punkt 6, der det slås fast at det forberedes memorandum på dette punktet av FO og at disse vil være klare for kabinettet når de får 280-B i hende.

I situasjonsrapporten⁶⁵ gis det noen overordnede betraktninger om USA, Japan og Kinas motivasjoner og interesser i den politiske situasjonen i regionen, før den gjør det samme for Storbritannia og gir noen anbefalinger for hva som bør være målene for Storbritannia ved denne konferansen.

For Japans del vurderer FO det som at de på grunn av modernisering og befolkningsvekst har behov for å ekspandere. Men på grunn av "*policies of exclusion...by the British Dominions and the United States..., are...forcing her...to concentrate her efforts...[on] China*",⁶⁶ er den enkleste måten å ekspandere på i det svekkede og splittede Kina. Ifølge analysen fra FO er Japan innstilt på å dominere Kina både økonomisk og politisk, og på sikt samle den øst-asiatiske rasen (yellow races) under japanske ledelse. Men det er ikke nødvendigvis slik at Japan har noe hastverk med dette, siden de «*...like all Orientals, is accustomed to think in centuries rather than decades, to bide her time and subordinate the present for the future.*»⁶⁷ FO anser flåtebyggingen som defensiv i karakter, som skal sette Japan i stand til å følge sin Kinapolitikk uten å frykte innblanding fra andre parter.

I rapporten konkluderer FO med at USA ikke har territoriale interesser i regionen, men har sterke økonomiske interesser i å opprettholde *open door*⁶⁸-politikken i Kina. I tillegg er de politisk knytt til integriteten og uavhengigheten til Kina, noe FO ser for seg Kina vil ønske å dra med seg USA på ved konferansen. Dette setter dem på kollisjonskurs med Japan. Den amerikanske rasepolitikken er også noe som er en sterk kilde til konflikt mellom USA og Japan. FO har ingen høye tanker om amerikansk utenrikspolitikk i det hele tatt og anser den som uberegnelig, inkonsekvent og at den bærer preg av politisk uerfarenhet. FO tror dog at for å gi inntrykk av at konferansen lykkes vil amerikanerne unngå å ta opp det FO kaller farlige spørsmål og konsentrere seg om spørsmål der det er mulig å få til løsninger. Når det er sagt så

⁶⁵ TNA: FO 412/118 p 1 – 11, Sir Victor Wellesley, "General Survey of Political Situation in Pacific and Far East with Reference to the Forthcoming Washington Conference" 20. Oktober 1921

⁶⁶ TNA: FO 412/118 p 1, General Survey of Political Situation in Pacific and Far East, 20. Oktober 1921

⁶⁷ TNA: FO 412/118 p 2, General Survey of Political Situation in Pacific and Far East, 20. Oktober 1921

⁶⁸ Open door-politikken hadde vært USAs rådende strategi i Kina siden slutten av 1800-tallet. Den gikk ut på at alle stater skulle kunne handle i Kina på like vilkår.

slår FO fast at USA og britenes interesse i regionen er så å si identiske. USA har ingen territorielle ambisjoner, og ønsker å sikre sine økonomiske interesser.

For Storbritannia sin del så slår FO fast at etter Japans fremvekst er forsvarsevnen i de østlige farvann ikke adekvat og at det for sikkerheten for de økonomiske interessene er det viktig å ikke havne i et fiendtlig forhold til Japan. Prinsippene FO formulerer for den britiske politikken bør derfor være fred i det fjerne Østen og Stillehavsregionen, sikkerhet for de britiske besittelser i regionen, og sikkerhet for de britiske økonomiske interessene og like muligheter med andre nasjoner for ekspansjon (altså bevare open door-politikken). FO ser den japanske politikken med å gjennomføre (penetrate) Kina økonomisk som en politikk som etter hvert vil presse ut europeiske og amerikanske interesser (samtidig som de er veldig klare på at det er noe Japan nok er tvunget til på grunn av ekskluderende rasepolitikk fra USA, Canada og Australia i regionen), og undergrave den kinesiske selvstendigheten. Skulle Kinas territorielle integritet bryte sammen frykter FO at det vil true den politiske stabiliteten i regionen.

Det formuleres mål på tre aspekter de mener henger sammen med *the Pacific Question*⁶⁹ (som de for øvrig mener er så fryktelig komplisert at hvis det blir for mye diskusjon vil konferansen bryte sammen), det rasemessige aspektet, det økonomiske aspektet og det politiske aspektet. Rasemessig så foreslår FO å styrke *White only*-politikken i Dominions (NZ, Aus. Og Canada), først og fremst gjennom økt (hvit) innvandring, og å samarbeide tettere med USA (uten å støte Japan i fra seg). Det advares mot at den hvite rases status, prestisje og solidaritet har blitt svekket gjennom Japans seier over Russland og den store krigen mellom de hvite raser i Europa. Økonomisk trekker de frem open door-politikken og internasjonalt samarbeid for å forhindre at Kina domineres av én stat. Det må dog utvises noe sympati for Japans ekspansjonsbehov. Storbritannias politiske ønsker for konferansen er, ifølge FO, å hindre at noen etablerer militær dominans over Stillehavsregionen (Pacific), å hindre undergravingen av Kina, å sette Kina i stand til å motstå forsøk på dominans og sikre den politiske status quo i regionen. FO sier videre at mange av spørsmålene knyttet til *the Pacific Question* er av en sånn karakter at de kan føre til at konferansen blir fullstendig avsporet (som rasespørsmålet), eller synker ned i endeløse detaljspørsmål og disse bør derfor ikke tas opp. FO lander derfor

⁶⁹ Memorandumet produsert av FO har en kort diskusjon av hva som menes med *the Pacific Question*, og lander på at det for denne konferansens formål handler om Japans politikk overfor Kina og militær kontroll over Stillehavsregionen. Spørsmålet er ellers ganske upresist og tøyelig og kan brukes om det meste som berører statene med interesser i regionen. TNA: FO 412/118 p 1, General Survey of Political Situation in Pacific and Far East

på at britenes mål bør være å hindre diskusjon av spørsmål de mener vil avspore konferansen, og konsentrere seg om å oppnå to konkrete løsninger. En trepartsavtale mellom USA, Japan og Storbritannia, og en flåteavtale for Stillehavsregionen. Det advares ellers sterkt mot at konferansen skal mislykkes siden det vil bringe til overflaten alle konfliktlinjer som før konferansen er delvis skjult eller ignorert, og helt sikkert vil føre til en forverring av det internasjonale politiske klima.⁷⁰

Balfours tolkning

Kvelden før konferansen begynner sender Balfour et telegram⁷¹ til statsminister Lloyd George for å orientere om reisen og for å formulere sin forståelse av situasjonen og sin plan for konferansen. Skulle statsministeren selv komme over ville det være nyttig for ham å være orientert om hva Balfour har tenkt. Med referanse til kabinettdiskusjonen 1. november har han fått det inntrykket (formidable impression) at det britiske målet for konferansen var å «...*secure the largest possible limitation of armaments consistent with the safety of the British Empire.*»⁷², men han slår også fast at for å oppnå dette så må en enighet om de politiske spørsmålene knyttet til Stillehavsregionen og Kinaregionen oppnås mellom USA, Japan og Storbritannia. Slik Balfour ser det har den Anglo-Japanske alliansen utspilt sin rolle når Tyskland og Russland ikke lenger er en trussel i regionen, og, siden USA ser på alliansen med stor mistenksomhet, står den i veien for konferansen mål om nedrustning. Derfor, til tross for Australia og New Zealands støtte til alliansen, må den opphøre, og helst uten å fornærme Japan. Som en løsning på disse noe motstridende elementene har Balfour formulert et utkast til en trepartsavtale mellom Storbritannia, USA og Japan.

Dette avtaleutkastet⁷³ har det erklærte målet å bevare freden og den territorielle status quo i regionen og består av tre punkter. Det første punktet slår fast at de kontraherende partene skal respektere de andres rettigheter, og hvis de føler disse rettighetene er truet skal de «...*consult fully and frankly with each other as to the best means of protecting them...*». Det andre punktet handler om at hvis noen av partene er truet av en annen stat eller kombinasjon av stater så kan de inngå en defensiv militærallianse så lenge dette kommuniseres til de andre kontraherende statene. Det tredje punktet sier at denne avtalen overgår tidligere inngåtte

⁷⁰ TNA: FO 412/118 p 5, General Survey of Political Situation in Pacific and Far East, 20. Oktober 1921

⁷¹ TNA: CAB 30/5 W.D.C. 13 pp 126 – 127, Balfour til Lloyd George 11. November 1921

⁷² TNA: CAB 30/5 W.D.C. 13 pp 126 – 127, Balfour til Lloyd George 11. November 1921

⁷³ TNA: CAB 30/5 W.D.C. 13 pp 126 – 127, Balfour til Lloyd George 11. November 1921

avtaler som handler om forsvar i regionen. Med dette utkastet som basis for en avtale mener Balfour at det er mulig å inkludere USA, avslutte alliansen med Japan uten å støte dem, gir rom for å fornye alliansen i tilfelle tyske eller russiske trusler, er betryggende for Australia og New Zealand og går i rette med amerikanske mistenksomheter om at Storbritannia måtte trå til side ved en konflikt mellom USA og Japan.

I tillegg til problemet med den Anglo-Japanske alliansen, så ser Balfour en rekke problemer knyttet til Kina som bør håndteres før en løsning på nedrustning kan nås. Balfour har også her formulert et utkast⁷⁴ til en avtale som har som mål å holde freden i regionen, å bevare uavhengigheten og integriteten til den kinesiske republikk, like muligheter for handel i regionen og å bytte ut internasjonal konkurranse i Kina med internasjonalt samarbeid. For å nå målene går avtalen i korte trekk ut på at ingen av de kontraherende partene (USA, Storbritannia, Japan, Kina og Frankrike), skal handle på egen hånd, men konsultere med de andre partene om den beste fremgangsmåten skulle de anse sine rettigheter som truet.

Analyse av de britiske målene

Det som gjennomgående framstår som Storbritannias mål for konferansen, ut over det å oppnå en så stor reduksjon som mulig i utgifter, er å få til en politisk løsning mellom USA, Japan og Storbritannia som skal sikre freden og status quo i Stillehavsregionen. Dette anser Storbritannia som en forutsetning for å lykkes med nedrustningsbiten av konferansen. Uten en politisk løsning blir en nedrustningsavtale tomme ord.

Storbritannia har vært hardt rammet av krigen og ønsker sterkt å redusere utgiftene. De har ingen interesse av å bli dratt inn i et flåtekappløp, men er fast bestemt på å holde på enmaktstandard vis-a-vis USA og vil ha en 3 til 2 fordel kontra Japan. For å unngå kappløpet må en løsning mellom USA og Japan finnes. Samtidig betraktes Japan som den største mulige trusselen mot de britiske interessene i regionen og det å ha muligheten til å moderere den japanske ekspansjonismen gjør at Storbritannia er sterkt interessert i å opprettholde et godt forhold til Japan.

Storbritannia har en sterk interesse av at konferansen lykkes. Skulle den mislykkes vil det bringe til overflaten sterke økonomiske, politiske og rasemessige konflikter som kan destabilisere regionen og føre til våpenkappløp og kappløp om å utnytte Kina, noe som raskt

⁷⁴ TNA: CAB 30/5 W.D.C. 13 pp 126 – 127, Balfour til Lloyd George 11. November 1921

kan tenkes å eskalere til væpnet konflikt mellom en eller flere av partene. En slik situasjon vil være en stor trussel for de britiske interessene i området, en stor trussel mot det britiske rikets finanser (som er under sterkt press for å reduseres, ikke økes, noe en slik konflikt utvilsomt ville bidratt til), og fort kunne blitt truende for de australasiatiske delene av det britiske riket. Det eksisterer også et betydelig politisk press både på hjemmebane og i verdensopinionen for å lykkes med konferansen og å redusere utgiftene. Skulle konferansen likevel mislykkes så er britenes mål at ingen skal kunne legge skylden for det på Storbritannia.

For å beskytte sine interesser og sin innflytelse i regionen ønsker derfor Storbritannia en diplomatisk løsning som sikrer status quo. Som utkast til en slik løsning formulerer Balfour et utkast til en avtale. Denne løsningen kan dog framstå som en godværsløsning, da den innehar svake, og lite forpliktende mekanismer for håndheving, ut over å konsultere de andre partene i avtalen. I artikkel to i Balfours avtaleutkast til den trilaterale avtalen ligger det likevel en mekanisme som i teorien kan fungere som et ris bak speilet skulle det geopolitiske klimaet forverres. Men, med tanke på usikkerheten ved å få USA involvert i militære allianser, så er det en mekanisme som gjør seg bedre på papiret enn hvis det skulle bli konflikt med Japan. Denne teoretiske trusselen ville i så fall gi USA og Storbritannia en 3 til 1 fordel mot Japan (Hvis begge har en 3 til 2 fordel kontra Japan slik det foreslås fra Admiralitetet).

4.0 Nedrustning av stormaktenes flåter

I dette kapittelet vil jeg vise hvordan Storbritannia går frem i arbeidet med flåtenedrustning ved konferansen. Jeg vil vise at britene i stor grad omfavner de amerikanske forslagene lansert ved begynnelsen av konferansen, og i tillegg søker å få inn sine egne fortrukne forslag.

Storbritannia ønsker at konferansen skal lykkes og inntar en konstruktiv og brobyggende rolle for å få til en avtale. Storbritannia har likevel sine røde linjer når det kommer til ubåter og forbeholder seg retten til å kunne bygge slik de selv vil for å møte trusselen de oppfatter den som.

Konferansen starter med at den amerikanske utenriksministeren lanserer et drastisk forslag om reduksjon av flåtene og en byggestopp for nye kapitalskip til de tre ledende flåtemaktene USA, Storbritannia og Japan. Amerikanerne foreslår også en konkret ratio, 5:5:3 til henholdsvis USA, Storbritannia og Japan, som skal gjelde på flåteforholdet mellom maktene. Fra britenes side så aksepteres det foreslåtte forslaget om forholdet mellom flåtene ganske raskt når det kommer til kapitalskip.

Det oppstår uenigheter på britisk side mellom de politiske beslutningstakerne på den ene siden og de tilknyttet flåteseksjonen i den britiske delegasjonen og Admiralitetet på den andre siden. Uenigheten dreier seg hovedsakelig om den foreslåtte byggestoppen. Denne uenigheten ender med at Lloyd Georges kabinett overkjører Admiralitetet og godtar byggestoppen. Kabinettet vurderer det slik at den foreslåtte avtalen gir overlegenhet til sjøs for en lavere kostnad.

I tillegg ønsker britene å forfølge noen egne nedrustningsmål ved konferansen. I første omgang dreier det seg om å inkludere Italia og Frankrike i avtalen, noe de lykkes med, og å forby eller drastisk redusere ubåter, noe de ikke lykkes med. At det ikke blir noen begrensning på ubåter gjør og at det ikke blir noen begrensninger på skip som ikke defineres som kapitalskip.

Forholdet til Japan og USA er under konferansen ganske godt, og Storbritannia fungerer som en brobygger under konferansen når disse maktene når uenigheter de ikke klarer å løse seg imellom. Storbritannias forhold til Frankrike er litt mer anstrengt under konferansen. Dette vises tydelig når spørsmålet om nedrustning på et generelt plan, mer spesifikt nedrustning av landstyrker, tas opp. På dette temaet er det og uenigheter mellom det britiske kabinettet og den britiske delegasjon i fremgangsmåte overfor Frankrike. Det er i tillegg en uenighet med

Frankrike om ubåter som til syvende og sist fører til at forsøket på å forby eller begrense dem strander.

Strukturen for kapittelet er som følger. Først vil jeg redegjøre for forslaget som lanseres av amerikanerne på åpningsdagen for konferansen. Deretter ser jeg på hvordan den britiske reaksjonen på forslaget er. Etter det følger en gjennomgang av arbeidet med å avklare forholdet mellom de ulike flåtene og inklusjonen, etter britiske ønske, av Frankrike og Italia. Avsnittene etter dette vil ta for seg uenighetene som oppstår, hovedsakelig angående byggestoppen, mellom admiraltetet og flåteekspertene ved delegasjonen og det britiske kabinettet. Deretter blir det en seksjon der jeg ser på det litt konfliktfylte forholdet til Frankrike og uenighet om hvordan det skal håndteres mellom delegasjon og kabinett. Etter det ser jeg på hva som gjør at det ikke blir begrensninger på ubåter eller andre skip under 10 000 tons. Til slutt følger en analyse og oppsummering av den britiske politikken som er ført angående flåtebegrensninger ved konferansen.

Bomben som sank 66 skip

Utenriksminister Hughes presiserer i åpningstalen⁷⁵ sin at i tillegg til nedrustningsspørsmålet skal også spørsmålene om det Fjerne Østen diskuteres ved konferansen, men nedrustningen er en tydelig prioritet i talen hans.

Hughes forslår, basert på rådene fra sine flåteeksperter, at kapitalskipstonnasje bør utgjøre målet på flåtestyrke. Han forslår en byggestopp på minst ti år, og deler ut et konkret forslag til nedrustning. Dette forslaget gjelder kun USA, Storbritannia og Japan.

Prinsippene som har vært styrende for forslaget er; all kapitalskipbygging skal stoppe; ut over det skal flere skip skrotes; på generell basis skal tidligere styrkeforhold gjelde; at kapitalskiptonnasje skal være måleenheten for flåtestyrke og en proporsjonal mengde støtteskip er tillatt. Her er det allerede en del forskjell mellom det amerikanske forslaget og det som er ønsket av den britiske regjering og især Admiraltetet. De ønsket kun å telle post-Jutland skip, og å bruke antall skip som basis, ikke tonnasje.

Videre legger Hughes frem hva som skal skrotes av skip for USA og de andre landene. For USAs del er det snakk om totalt 30 kapitalskip, noen eldre modeller, men en stor del av de

⁷⁵ TNA: CAB 30/5 W.D.C. 12 pp 106 – 112, Første plenumssamling av Washington-konferansen 12. November 1921

som er i konstruksjon er også tenkt skrotet. Totalt er det snakk om 845 740 tonn (US tons). Av de skipene som er i byggefasen eller det ene som er ferdig bygget er det snakk om en sunket kostnad på 330 millioner dollar. Det er altså snakk om en betydelig mengde skip som skal skrotes.

For Storbritannia sin del foreslås det å stoppe byggingen av fire Hood-klasse-skip og en god del eldre skip til en total av 19 skip og 583 375 tonn (US tons). Japan skal under planen stoppe byggeprogrammet for nye skip og skrote sju av sine nyere skip, inkludert det ferdigbygde *Mutsu*. I tillegg til en del eldre skip som bringer totalen opp i 17 kapitalskip, eller 448 928 tonn (US tons). Totalt for alle tre nasjoner er det snakk om 66 skip og en total tonnasje på 1 878 043 tonn (US tons).

Etter disse forslagene sitter Storbritannia igjen med 604 450 US tons (22 skip), USA med 500 650 US tons (18 skip) og Japan med 299 700 (10 skip). Ti år etter avtalen kan nye skip bygges, men et skip må være tjue år før det erstattes og kan ikke overstige 35 000 US tons. På sikt skal ratioen 5:5:3 gjelde, altså 500 000 US tons for Storbritannia og USA, 300 000 US tons for Japan.

I tillegg til det som lanseres i Hughes' tale foreslås det begrensninger på støtteskip (kryssere, jagere, minebåter osv), hangarskip og ubåter i en skriftlig versjon av det amerikanske forslaget som deles ut samtidig med Hughes' tale. Storbritannia og USA begrenses til 450 000 US tons i støtteskip, 80 000 US tons for hangarskip og 90 000 US tons for ubåter, mens Japan tildeles henholdsvis 270 000 US tons, 40 000 US tons og 54 000 US tons. Også her medfølger et byggestoppforslag for ti år, men det tillates å bygge opp til den tillatte grensen.⁷⁶

Britisk reaksjon på forslaget

I det påfølgende møtet i den britiske delegasjonen (B.E.D.) 13. november 1921⁷⁷ aksepteres forslaget prinsipielt og Admiral Beatty formidler at flåteseksjonen er fornøyd med styrkeforholdet 5:5:3. Det er hovedsakelig fire innvendinger britene har mot forslaget. Den første gjelder at det for Storbritannia er ønskelig å inkludere mindre, men relevante europeiske flåtemakter (Italia og Frankrike). Den globale karakteren til det britiske riket gjør at Storbritannias sikkerhetsbehov i Europa ikke kan frakobles en avtale på flåtebegrensninger

⁷⁶ TNA: CAB 30/5 W.D.C. 8 pp 45 – 47, Det amerikanske forslaget til nedrustning 12. november 1921

⁷⁷ TNA: CAB 30/1A B.E.D. 48 p 22, Første samling for den britiske delegasjonen 13. november 1921

som gjelder Stillehavsmakter. Skulle det bli konflikt med Japan må store deler av flåten sendes til Stillehavsregionen og Storbritannia blir derfor svært sårbar i Europa. Derfor må også europeiske makter av en viss størrelse inkluderes i avtalen. Den andre innvendingen går på planen om ti års byggestopp. Hovedinnvendingen er at en bråstopp i bygging vil føre til en del uønskede konsekvenser av sosial, økonomisk og industriell karakter. Den vil føre til arbeidsledighet, tap av kompetanse, og konkurs for firmaer i rustningsindustrien. For å beholde kompetansen, holde firmaene flytende og hindre arbeidsledighet vil det kreve store subsidier. Deretter, når byggestoppen nærmer seg slutten, vil det avløses av frenetisk bygging for noen år før det stopper igjen. Admiral Beatty forslår et alternativt regime for bygging av kapitalskip, selv om han bedyrer at han beundrer intensjonen bak det amerikanske forslaget. Et skipsbyggingsregime Beatty mener er bedre, og som skal permanent redusere rustningskapasiteten til sjøs, er et sakte, men stabilt skipserstatningsregime, heller enn spasmodisk bygging. En tredje innsigelse er behovet for støtteskip. Der kan den britiske delegasjonen støtte de foreslåtte begrensninger for støtteskip tilknyttet kampflåten (Battle Fleet), men understreker at det britiske riket har forsyningslinjer som må beskyttes som krever en større andel av støtteskip som kryssere ut over det som hører med til kampflåten. I tillegg til dette ønsker delegasjonen å jobbe for ytterligere reduksjon av, ideelt sett forbud mot, ubåter, selv om det erkjennes at dette krever deltakelse fra mange stater som ikke er til stede på konferansen. Disse innvendingene, spesielt det som gjelder byggestoppen, gjentas også av Admiralitetet i et memorandum 21. november som vurderer det amerikanske forslaget. Hovedkonklusjonen til Admiralitetet er: *«It must be said that...the Naval Staff has come to the conclusion that... [Mr. Hughes's proposals] are, in almost every detail, much more favourable to the United States than to ourselves.»*⁷⁸

I sin tale under andre plenumssesjon antyder Balfour at Storbritannia vil godkjenne hovedtrekkene i det amerikanske forslaget.⁷⁹ I talen skryter Balfour uhemmet av Hughes' tale og antyder at i fremtiden vil åpningsdatoen for denne konferansen få samme klang som våpenhviledagen etter første verdenskrig. Grunnen beredes for å diskutere de britiske innvendingene ved å trekke oppmerksomheten mot noen forhold som gjelder Storbritannia i større grad enn andre stater; avhengigheten av forsyning via havet, og de lange forsyningslinjene til havs, og impliserer dermed at behovet for støtteskip som kryssere er større for Storbritannia enn for andre stater; at forslaget ikke gjelder for andre europeiske

⁷⁸ TNA: CAB 30/5 W.D.C 9 p 48, Admiralty Memorandum for the Cabinet and the C.I.D. 21. november 1921

⁷⁹ TNA: CAB 30/5 W.D.C. 27 pp 162 – 172, Balfours tale under andre plenumssesjon 15. november 1921

makter; ønsket om å redusere kvoten for ubåter ytterligere. Balfour sier videre at dette er spørsmål som passer bedre i komiteene og for de tekniske ekspertene, men har antydning om retning for hva Storbritannia vil jobbe videre for.

Forholdet mellom flåtene og inklusjon av europeiske makter i avtalen

I en samtale 18. november mellom Balfour og Beatty og utenriksminister Hughes blir det klart at Hughes ser rimeligheten, for Storbritannias del, i at Frankrike og Italia inkluderes i avtalen og går med på at de etter hvert skal det. Hughes ønsker likevel at flåteforholdet mellom USA, Japan og Storbritannia skal avklares først, siden det er komplisert nok å få Japan til å akseptere 60% styrkeforhold til USA og Storbritannia. Men de blir enige om at når Japans andel er sikret så må Storbritannias del kapitalskip være avhengig av en tilfredsstillende ordning med Frankrike og Italia.⁸⁰

Det viser seg fra starten av at det er vanskelig å få Japan til å godta den foreslåtte ratioen og å skrote det flunkende nye skipet *Mutsu*⁸¹. Hughes avslører i et møte med Balfour at de har problemer med å få Japan til å godta sin del. I en påfølgende samtale mellom Baron Kato, Hughes og Balfour om hvilken andel Japan bør få tar Balfour vennlig, men tydelig side med Hughes når han argumenterer for den andel til Japan som var foreslått i det amerikanske forslaget.⁸² USA vil ikke godta en høyere andel for Japan enn 60% og krever å bygge flere skip hvis Japan skal beholde sitt nybygde skip *Mutsu*⁸³, mens Japan ikke vil gå med på lavere enn 70%.⁸⁴ Sir Maurice Hankey refererer i et telegram 1. desember til et møte mellom Balfour og Baron Kato. I møtet forklarer Kato sine vanskeligheter med å gå med på 60% andel og det å oppgi *Mutsu*. Balfour påpeker de negative konsekvensene ved å ikke godta den foreslåtte andelen og at en spolert konferanse vil sette Japan i en mye verre posisjon enn det å godta 60% andel kapitalskip. Kato foreslår så at å beholde status quo når det kommer til befestning av flåtebaser i nærheten av Japan (Manila, Guam og Hawaii) kan gjøre det lettere for Japan å godta den foreslåtte andelen. Balfour påpeker at det kan være klokt å skille Hawaii fra de andre, i og med at avstanden mellom Japan og Hawaii er betydelig større. Balfour ba om

⁸⁰ TNA: FO 412/116 pp 356, Balfour til Lloyd George 18. november 1921

⁸¹ Den japanske delegasjon og regjering var bekymret for hvordan den japanske opinionen ville reagere om de måtte skrote den japanske flåtens nyeste flaggskip, *Mutsu*. *Mutsu* hadde allerede seilt flere hundre kilometer for egen maskin.

⁸² TNA: FO 412/116 pp 356, Balfour til Lloyd George 19. november 1921

⁸³ TNA: FO 412/116 pp 364 – 365, Balfour til Lloyd George 28. november 1921

⁸⁴ TNA: FO 412/116 p 366, Balfour til Lloyd George 30. november 1921

tillatelse til å kommunisere innholdet i samtalen til Hughes, noe han også fikk, med et ekstra trykk på hvor viktig *Mutsu* var med tanke på den japanske opinionen.⁸⁵

Kabinettet og Balfour ser det nok som sin rolle å få til enighet mellom Japan og USA. Den 1. desember sier Lloyd George til Balfour at de kan godta en avtale langs justerte linjer Japan og USA kommer frem til, selv om det fører til uønskede utgifter for Storbritannia å bygge to Hood-klasse-skip for å kompensere for at Japan beholder *Mutsu*.⁸⁶ Når Balfour snakker med Hughes om dette ser det ut til å være vanskelig for amerikanerne å kunne godta å bli forbudt fra å bygge forsvarsverk på sine territorier. Hughes foreslår så at partene skulle si ifra hvis de ønsket å bygge forsvarsverk på sine territorier, de andre ville da få muligheten til å si opp avtalen. Balfour påpekte at dette ville fullstendig undergrave forutsigbarheten i avtalen.⁸⁷ Dagen etter møtes igjen Balfour, Kato og Hughes for å diskutere spørsmålet om nedrustning. Hughes sier at USA, med en god del forbehold, kan gå med på en avtale som begrenser nye forsvarsverk på amerikanske territorier i slagdistanse fra Japan, altså Manila og Guam. Hughes sier at dette også skal gjelde de andre signerende makter og at Australia og New Zealand vil være unntatt på samme vis som Hawaii og de japanske hjemmeøyene. Balfour påpeker i meldingen hjem at den britiske besittelsen Singapore ikke blir nevnt. Når Balfour blir bedt om å si noe så sier han at Storbritannia aksepterte 10:10:6 ratioen som den beste, og påpekte at han og hans tekniske eksperter vurderte det som at Japan var det landet som kom best ut med tanke på at de kun hadde området rundt Japan å konsentrere seg om. Han gir støtte til Japans posisjon om status quo når det kom til nye forsvarsverk som et viktig tillegg til flåtenedrustningen og sier at det var noe alle implisitt hadde antatt å gjelde i samtalene som var holdt så langt.⁸⁸

Den 12. desember har det vært nye samtaler mellom Balfour, Hughes og Baron Kato. Der aksepteres 5:5:3 ratioen og status quo når det gjelder forsvarsverk i regionen, med Hawaii, New Zealand og Australia unntatt. Balfour godtar status quo på vegne av Storbritannia for Hong Kong og andre øyer i Stillehavet (the Pacific), men unngår å nevne Singapore. Det tas heller ikke opp av noen andre. For Japans del så er det fortsatt uaktuelt å skrote *Mutsu*, men de foreslår å skrote *Settsu* i stedet. Dette kompliserer avtalen og byggestoppen siden det øker

⁸⁵ TNA: CAB 63/34 pp 69 – 72, Hankey til kabinettet (ved assisterende sekretær Tom Jones) 1. desember 1921

⁸⁶ TNA: FO 412/116 pp 366 – 367, Lloyd George til Balfour 1. desember 1921

⁸⁷ TNA: FO 412/116 pp 367 – 368, Balfour til Lloyd George 1. desember 1921

⁸⁸ TNA: FO 412/116 pp 369 – 370, Balfour til Lloyd George 3. desember 1921

den japanske ratioen og for å holde den må USA og Storbritannia bygge nye skip noe som roter med byggestoppen.⁸⁹

Japan og USA kommer til enighet i et møte den 14. desember, med noen justeringer i hva som skal bygges og skrotes. Den nye grensen for USA og Japan er henholdsvis 525 000 og 315 000 tons. Nå er det derimot britiske hensyn som kompliserer. For å kompensere for den økte grensen til USA og Japan foreslår Balfour at Storbritannia fullfører to planlagte super-Hoods (krigskip av nyeste design). Baron Kato godkjenner dette, men Hughes protesterer på at de vil overstige den tillatte grensen på 35 000 tons for enkeltskip (med ca 14 000 tons). Balfour kommer, i samråd med admiralene Chatfield og Lee, og etter samtaler med Hughes og Kato, fram til at Storbritannia kan droppe super-Hoodene, men må få bygge to nye skip opp til 35 000 legend tons (den britiske måleenheten som tilsvarer ca 37 000 US tons), men må skrote fire eldre modeller som i utgangspunktet ville blitt beholdt.⁹⁰ Etter diskusjoner frem og tilbake kommer Storbritannia, Japan og USA frem til enighet som Balfour videreformidler tilbake til kabinettet. Det er i stor grad i tråd med det opprinnelige amerikanske forslaget når det gjelder kapitalskip, men noen justeringer for å imøtekomme det japanske ønsket om å beholde *Mutsu*. I tillegg er basis for beregning av skipsstørrelse endret til britiske legend tons og ikke US tons. I et nær ferdig utkast av avtalen blir *ton* definert som 2 240 pund (1016 kg).⁹¹

Nå når det er oppnådd enighet mellom Storbritannia, Japan og USA dreier fokuset over på Frankrike og Italias andel. I underkomiteen som diskuterer disse spørsmålene lister Frankrike opp sin historie som en stormakt til sjøs, at de brukte all sin industrielle kapasitet under krigen på ammunisjon og landstyrker heller enn å opprettholde sin flåtestyrke, og at de og har et stort kolonirike med lange forsyningslinjer. Med disse argumentene for hånd krever Frankrikes representant i komiteen, Admiral de Bon, at Frankrike på sikt skal få en kvote på 10 skip og 350 000 tons. Italia på sin side krever kun paritet med Frankrike, hva nå enn Frankrike ender opp med.⁹² Disse ekstravagante kravene for Frankrike gikk mot det britene ønsket og hva britene hadde forstått som en uformell enighet at Frankrike kom til å få 5 skip og 175 000 tons.⁹³ Hughes og Balfour gir tydelig motstand mot forslaget om en 350 000 ratio for

⁸⁹ TNA: FO 412/116 p 375, Balfour til Lloyd George 12. desember 1921

⁹⁰ TNA: FO 412/116 pp 375 – 379, Telegram no 162, 167, 168, 169 Balfour til Lloyd George 14. – 15. desember 1921

⁹¹ TNA CAB 30/7 W.D.C. 183 p 10, Balfour til Lloyd George 20. Januar 1922

⁹² TNA: FO 412/116 pp 379, Balfour til Curzon 16. desember 1921

⁹³ TNA: CAB 30/1A B.E.D. 59 p 44, Møte i den britiske delegasjonen 9. desember 1921

Frankrikes del,⁹⁴ og i interne delegasjonssamtaler spekulerer den britiske delegasjonen på om kan være tilfellet at den inkonsekvente kommunikasjonen skyldes at de franske delegatene får ulike instruksjoner fra henholdsvis Briand og det franske admiralitetet.⁹⁵ Hughes kontakter statsminister Briand for å få klarhet i situasjonen og etter noe frem og tilbake mellom Washington og Paris kan den franske delegaten Albert Sarraut den 28. desember informere om at den franske regjeringen aksepterer 175 00 tons for kapitalskip.⁹⁶ Italia står fortsatt ved at de er fornøyd med paritet med Frankrike.

Det nye elementet i avtalen er enigheten om status quo i forsvarsverk på øyene i Stillehavet og Hong Kong.⁹⁷ Kabinettet antar dette betyr at Storbritannia står fritt i å bygge førsteklasses forsvarsverk på Singapore, noe som anses som uunnværlig, men ønsker å få klarhet i dette for å unngå misforståelser.⁹⁸ Britene lanserer et forslag for å definere områder der status quo angående forsvarsverk skal gjelde. Forslaget går ut på å legge til et kart med status quo-området tegnet inn sammen med traktatteksten. Status quo-området befinner seg innenfor et rektangel som avgrenses av ekvator i sør og breddegrad 30° nord, og lengdegradene 110° øst og 180° øst. Et forslag som trygt vil sørge for at Singapore ikke omfattes av begrensninger på forsvarsverk. Dette forslaget godtas av alle utenom Baron Kato.⁹⁹ Japan har ingen tekniske innsigelser mot forslaget, men intern japansk politikk gjør det vanskelig å godta endringer. Med manglende fremgang mellom USA og Japan, ber Hughes Balfour om å snakke med Baron Kato.¹⁰⁰ Balfour lykkes med å rikke Japan videre og etter å ha forhandlet om noen utkast av artikkel 19 i flåtebegrensningsavtalen lykkes det å komme frem til en tekst alle parter kan godta.¹⁰¹ I den endelige avtaleteksten defineres status quo-området med ord og tydeliggjør hvilke områder som faller innenfor eller ikke. Singapore blir ikke gjenstand for begrensninger med avgrensningen på 110° øst.

I motsetning til en del andre spørsmål ved konferansen går forhandlingene om grenser og ratio for hangarskip ganske greit til tross for admiralitetets misnøye med det opprinnelige forslaget. I sin vurdering av de amerikanske forslagene 21. november sier admiralitetet at Storbritannia ikke kan bygge hangarskip før i 1934 siden Storbritannia allerede har bygd opp

⁹⁴ TNA: FO 412/116 pp 379 – 381, Balfour til Curzon 16. – 17. desember 1921

⁹⁵ TNA: CAB 30/1A B.E.D. 62 p 51, Møte i den britiske delegasjonen 20. desember

⁹⁶ TNA: FO 412/116 p 389, Balfour til Curzon 28. desember

⁹⁷ TNA: CAB 30/6 W.D.C. 117 pp 113 – 115, Balfour til Lloyd George Enclosure 2 22. desember 1921

⁹⁸ TNA: FO 412/116 pp 382 – 383, Lloyd George til Balfour 18. desember 1921

⁹⁹ TNA: FO 412/116 p 407, Balfour til Curzon 13. januar 1922

¹⁰⁰ TNA: CAB 30/7 W.D.C. 201 pp 81 – 82, Balfour til Lloyd George 25. januar 1922

¹⁰¹ TNA: FO 412/116 pp 410 – 411, Balfour til Curzon 25. og 30. januar 1922

til 80 000 tons. I og med at den teknologiske utviklingen på dette feltet går i en rasende fart er flere av de britiske hangarskipene allerede utdatert. I tillegg har andre nasjoner få eller ingen hangarskip og kan bygge hangarskip av moderne design opp til grensen.¹⁰² Britene ønsker mer, samt noen endringer i dette og i et telegram 30. desember kan Balfour rapportere at det er oppnådd enighet i komiteen. Maksimum tonnasje for enkeltskip skal være 27 000 tons, og total tonnasje følger samme ratio som for kapitalskip der Storbritannia og USA får 135 000 tons hver, Japan 81 000 og Frankrike og Italia 60 000 hver. For hangarskip er det ingen byggestopp så lenge det holdes innenfor den tillatte grensen. Hangarskip anses som eksperimentelle og kan erstattes på en skip-for-skip-basis.¹⁰³ Dette er en god del mer enn i det opprinnelige amerikanske forslaget og i tråd med det britene har diskutert innad i delegasjonen.¹⁰⁴ Det er ingenting i Balfours kommunikasjon som tyder på at det har vært vansker med å bli enige på dette punktet.

I tillegg til å forhandle om ratioer og byggestopper kommer det etter hvert et ønske fra flere av partene om at det skal avholdes en ny konferanse noen år frem i tid. Både den britiske regjeringen¹⁰⁵ og flere av de andre flåtemaktene¹⁰⁶ hadde en bekymring for hvordan utviklingen i fremtiden ville bli. Det var derfor ønsket om å avtale en konferanse frem i tid for å evaluere og eventuelt justere avtalen for å passe med geopolitisk eller militære endringer.

Admiralitetet og byggestopp - uenigheter med kabinettet og innad i delegasjonen

Den skarpeste uenigheten på den britiske siden gjelder byggestoppen. Her er det uenigheter mellom kabinettet og admiralitetet (og flåteseksjonen ved den britiske delegasjonen). Mens flåteekspertene er bekymret for hvordan forslaget vil påvirke utviklingen av deres profesjon er kabinettet mer opptatt av betydningen for statsfinansene og konsekvensene for verdensfreden hvis en avtale skulle strande.

I telegram fra Lloyd George til Balfour den 15. november 1921 avfeies Beattys forslag om en gradvis erstatning av skip, heller enn full byggestopp. Fordelen med byggestoppen veier tyngre enn ulempene det gir for rustningsindustrien. En komplett stopp i utviklingen av nye skip vil hindre at nye, revolusjonerende skipsdesign, som kan gjøre den nåværende flåten

¹⁰² TNA: CAB 30/5 W.D.C. 9 p 49, Admiralty Memorandum for the Cabinet and the C.I.D. 21. November 1921

¹⁰³ TNA: FO 412/116 p 392, Balfour til Curzon 30. desember 1921

¹⁰⁴ TNA: CAB 30/1A p 10, Indeks til B.E.D.-møtene

¹⁰⁵ TNA: CAB 30/5 W.D.C. 76 pp 325, Lloyd George til Balfour 18. desember 1921

¹⁰⁶ TNA: FO 412/116 pp 385 – 387, Balfour til Curzon 22. desember 1921

utdatert, blir utviklet. Et tegn på at kabinettet mener at de er i en sterk posisjon nå med tanke på flåtestyrke, men kanskje mer usikker på den økonomiske situasjonen og fremtiden. Her overkjører kabinettet til en viss grad Admiralitetet og flåteekspertene her. Kabinettet vil opprettholde industrien ved bruk av subsidier, heller enn å risikere å spolere konferansen mål om å fremme fred i verden. Det som bekymrer kabinettet dog er konsekvensen av en gammel flåte (som de går inn for å beholde i minst ti år til) i møte med ubåter fra for eksempel Frankrike, Italia eller Russland. Med byggestoppen vil Storbritannia ikke kunne fornye og forsterke forsvarene mot allerede eksisterende ubåter og langt ifra nye, og kabinettet oppfordrer delegasjonen i Washington til å forsterke innsatsen med å begrense eller forby ubåter.¹⁰⁷

I responsen sin til dette telegrammet så noterer Balfour den moralske appellen byggestoppen har, men ønsker likevel at det skal brukes tid på å undersøke forslaget og eventuelle ulemper med det. Det har kommet ham for øret at det amerikanske marinedepartementet ikke har tenkt godt nok igjennom forslaget og at det derfor kan være det blir gjenstand for endringer også fra det holdet. I telegrammet påpeker Balfour at et subsidieprogram for rustningsindustrien kan være sårbart for politiske skifter og at det derfor ikke vil være stabilt og forutsigbart, noe som vil undergrave poenget med den. Delegasjonen ønsker, hvis byggestoppen for kapitalskip står seg, at den skal utvides til andre typer skip og gjøres total, altså at ingen skip skal bygges, heller ikke opp til den tillatte grensen.¹⁰⁸

I et telegram fra delegasjonssekretær Hankey til Lloyd George den 25. november orienterer han om situasjonen og utfordringene de står opppe i. En av de største innvendingene fra flåteseksjonen, prinsipielt representert ved Admiral Beatty, dreier seg om byggestoppen og implikasjonene for krigsskipsindustrien i Storbritannia. Det vil føre til et stort tap av teknisk ekspertise og kapasitet, i tillegg til periodevis intens skipsbygging når skip skal erstattes. Det anslås at ved byggestoppens slutt vil det, under det foreslåtte programmet, være mulig for Storbritannia å bygge 12 kapitalskip samtidig. Flåteseksjonen ved delegasjonen ønsker derfor å spre byggingen av nye skip over den foreslåtte tiårsperioden for å unngå spasmodisk bygging på slutten av byggestoppen. Argumentasjonen til flåteseksjonen er at dette vil redusere flåtebyggingskapasiteten til de signerende partene, noe telegramsender Hankey er usikker på.¹⁰⁹ Det som også kommer frem av dette telegrammet er at mens USA og Japan vil holde

¹⁰⁷ TNA: FO 412/116 pp 351 – 352, Lloyd George til Balfour 15. november 1921

¹⁰⁸ TNA: FO 412/116 pp 354 – 355, Balfour til Lloyd George 17. november 1921

¹⁰⁹ TNA: CAB 63/34 pp 39 – 41, Hankey til Lloyd George 25. november 1921

verftene sine opptatt med blant annet bygging av kryssere og andre støtteskip (i og med at de kunne bygge opp til den tillatte grensen), er denne muligheten avskåret for Storbritannia siden de allerede oversteg de tillatte 450 000 US tons.

Ellers referer telegrammet til en del innvendinger fra flåteseksjonen langs linjer tidligere forklart. Hankey møter disse innvendingene kort med at det er likt for alle flåtene som er omfattet av avtalen. Hvis de britiske skipene ikke utvikler seg så er det og tilfellet for andre flåtenasjoner. Hankey siterer Balfour på at «*Hvis fienden kun har en kano så trenger du ikke selv en super-Hood*»¹¹⁰. Han skriver også at nå, etter krigen, er det mulig å ta det rolig på skipsbygging og viser til at noen av de periodene med britiske storhet også bar preg av en sakte eller stillestående utvikling av krig til havs. Den raske utviklingen i teknologi gjør det nødvendig å ta det rolig før det brukes enorme summer på bygging av krigsskip i en periode med økonomiske vanskeligheter. Det viktigste for å sikre forsvaret av imperiet er å gjenoppbygge den finansielle posisjonen. Overbygging som fører til finansielt kaos kan være en større trussel mot imperiets sikkerhet enn begrensninger i flåten. Til tross for uenigheter med flåteseksjonen poengterer Hankey at flåtefolka i delegasjonen (*sailors* omtaler han dem noe uformelt som i telegrammet) har vist et åpent sinn og ikke kan anklages for å være for enfoldig i sitt forsvar av sin profesjon.¹¹¹

Balfour ber den 28. november om retningslinjer fra kabinettet for flåtebegrensningsavtalen.¹¹² Kabinettet anser det som naturlig at Admiralitetet er sterke tilhengere av fortsatt flåtebygging og derfor er motstandere av en total byggestopp. Til tross for argumentene fra den kanten så vurderer kabinettet det som en så stor fordel for verdensfreden og nedrustningssaken at byggestoppen blir stående og at Storbritannia bør kjempe for den posisjonen ved konferansen. Angående innvendingene om at det ved byggestoppens slutt blir en massiv bygging av skip så tenker kabinettet at det ikke nødvendigvis blir tilfellet hvis de ved konferansen blir enig om et kontrollert erstatningsprogram. Det er også mulig at om ti år så vil den teknologiske utviklingen ha redusert betydningen av det store slagskipet. Kabinettet ønsker fortsatt å oppnå en avskaffelse av ubåter og hvis ikke det er mulig så forbeholder Storbritannia retten til å bygge anti-ubåt-skip som det passer dem. Kabinettet ønsker også, av økonomiske årsaker, litt på tvers av Admiralitetets ønsker, å vurdere en lavere grense for støtteskip enn 10 000 tons og ber Balfour undersøke om dette er mulig å få til. Kabinettet gir sin støtte til Beattys forslag

¹¹⁰ TNA: CAB 63/34 p 47, Hankey til Lloyd George 25. november 1921

¹¹¹ TNA: CAB 63/34 pp 47 – 50, Hankey til Lloyd George 25. november 1921

¹¹² TNA: FO 412/116 pp 364 – 365, Balfour til Curzon 28. november 1921

om 50 kryssere (20/30 til kampflåten og 20/30 til forsvar av forsyningslinjer) for Storbritannia.¹¹³

I et notat til den britiske delegasjonen skriver en rådgiver for flåten den 2. desember at byggestoppen på 10 år vil ødelegge krigsskipskompetansen i verden, og ingen vil bli mer lidende av det enn Storbritannia. Samtidig vil andre typer våpen som fly og ubåter fortsette å utvikles og representere en større og større trussel mot den krigsutslitte og utdaterte flåten Storbritannia etter hvert vil få. Han tar seg friheten å påpeke at flåteseksjonen allerede har, uten innvendinger, godkjent at den britiske flåten reduseres med halvparten og derfor ikke kan anklages for å søke sin profesjons smale interesser på bekostning av landets beste.¹¹⁴ Her er en slags appell fra flåteeksperten om å få til et kompromiss. Flåteseksjonen og Admiralitetet gikk med på en drastisk reduksjon i størrelse, da kan regjeringen gi litt med tanke på byggestoppen. Det svirrer også rykter om at Beatty har gått sammen med amerikanske flåteeksperter for å uthule og utvanne byggestoppforslaget, noe han benekter på det sterkeste.¹¹⁵

I et notat fra 1. desember kommer CID frem til denne vurderingen:

*We have much to gain from an agreement to stop competition...the object being to maintain our present supremacy at a much lower cost, to prevent revolutionary developments in design such as the Dreadnought...*¹¹⁶

I same notat er det en del påstander (contentions) fra statsministeren til admiralitetet som går på om det ikke er mange fordeler å hente ved å sette en enda lavere grense enn de foreslåtte 35 000 tons. Statsministeren ber om at disse påstandene blir undersøkt og får svar fra Admiralitetet dagen etter. Noen forsøk på å sjarmere sjøfolka til å akseptere begrensninger er det, blant annet når den ene påstanden inneholder referanser til de overlegne ferdighetene til sjøs britiske seilere har. I svaret fra Admiralitetet dagen etter imøtegås disse påstandene og de gir lite medhold i noen av dem, til tross for forsøket på å sjarmere. Det inneholder i tillegg noen stikk til regjeringen om at sjøferdighetene betydde mer i seilskipalderen, og at Admiralitetet anser det som mulig at mannskapet til USA og Japan kan være bedre enn britisk

¹¹³ TNA: FO 412/116 pp 366 – 367, Curzon til Balfour 1. desember 1921

¹¹⁴ TNA: ADM 116/2149/33 pp 119 – 120, Notat fra rådgiver for flåten til den britiske delegasjonen 2. desember 1921; I følge Roskill er det her snakk om Adm. Chatfield

¹¹⁵ TNA: FO 412/116 p 372, Curzon til Balfour 12. desember 1921

¹¹⁶ TNA: CAB 30/5 W.D.C. 25 pp 153 – 155, Notat av Standing Defence Sub-Committee (under CID) 1. Desember 1921

mannskap fordi de i USA og Japan ikke kniper på pengene til opptrening av slikt mannskap.¹¹⁷

9. desember 1921 får Balfour et telegram fra kabinettet angående byggestoppen for kapitalskip. Det er utløst av presserapporter om at de britiske flåteekspertene prøver å overbevise de amerikanske flåteekspertene om at forslaget om byggestopp vil slå ut dårlig for den amerikanske flåten. Sammen med tonen i telegrammet fra Hankey den 25. november forsterkes den usikkerheten som avstanden mellom kabinettet og delegasjon skaper. Kabinettet ønsker derfor å slå fast at Admiralitetets og regjeringens interesser ikke nødvendigvis er de samme og at det er regjeringens oppgave å ta hele nasjonens interesser i betraktning når det tar sine avgjørelser. Kabinettet har, etter det som omtales som voksne vurderinger, avgjort at byggestoppen for kapitalskip i det opprinnelige amerikanske forslaget skal godkjennes, på tross av motstand fra flåteekspertene. Kabinettet vurderer det slik at forslaget var «...*exceedingly advantageous*...» for Storbritannias del.¹¹⁸ Telegrammet avsluttes med å minne om de uvennlige ordene som vil falle i parlamentet angående det finansielle aspektet i tilfelle en avtale ikke skulle oppnås, spesielt hvis det skulle være på grunn av britiske flåteeksperters at avtalen havarerte. Balfour tar sine delegater (Beatty, Chatfield og Lee nevnes spesifikt) i forsvar ved å si at dette har amerikanerne kommet på på egen hånd, og at eventuelle diskusjoner har skjedd før de fikk instruksjoner om hvordan de skulle gå fram fra kabinettet.¹¹⁹

Den 18. desember instruerer kabinettet Balfour til å akseptere byggestoppen for kapitalskip (med de nye unntakene for å tillate Japan å beholde *Mutsu*) uten reservasjoner, på tross av flåteekspertenenes syn.¹²⁰

Uenighet om politikk overfor Frankrike mellom delegasjonen og kabinettet

I tredje plenumssesjonen den 21. november holder statsminister Briand av Frankrike en tale der han avviser begrensninger på landstyrker, og ber om forståelse for sitt lands posisjon (frykt for tysk gjenoppbygging) og at det ikke skal isoleres moralsk av den grunn. Det ville stilt seg annerledes hvis andre land ville dele risikoen med Frankrike (sikkerhetsgarantier fra Storbritannia og USA).¹²¹ I et telegram fra Lloyd George til Balfour vurderes de franske

¹¹⁷ TNA: CAB 30/5 W.D.C 26 pp 156 – 159, Notat fra Admiralitetet signert Second Sea Lord H. F. Oliver

¹¹⁸ TNA: CAB 30/5 W.D.C. 64 p 296, Lloyd George til Balfour 9. desember 1921

¹¹⁹ TNA: FO 412/116 pp 373 – 374, Balfour til Curzon 12. desember 1921

¹²⁰ TNA: CAB 30/5 W.D.C. 76 pp 325, Lloyd George til Balfour 18. desember 1921

¹²¹ TNA: FO 412/116 p 357, Telegram fra Balfour til Lloyd George 21. november 1921

uttalelsene med stor engstelse. Storbritannia reduserer det meste av sin militærmakt (både til lands og til sjøs), mens Frankrike opprettholder sin makt (hovedsakelig landbasert, og med en overlegenhet i antall fly). Lloyd George sier i et telegram: «...*we cannot contemplate a result of the Washington Conference which would leave...European nations as powerfully armed as before...*». Dette spørsmålet vurderes av kabinettet som en stor trussel for konferansens suksess. Lloyd George ber Balfour vente med noe som kan ligne aksept av den franske posisjonen inntil det har blitt nøyere vurdert av CID.¹²²

Dagen etter foreligger vurderingen fra CID og kabinettet. Der står vurderingen fra dagen før fast og forsterket. En massiv fransk hær sammen med et stort ubåtprogram kan, hvis forholdet mellom Storbritannia og Frankrike skulle bli verre, representere en eksistensiell trussel mot det britiske riket. Selv defensive ubåter, kun ment for kystforsvar, vil, på grunn av geografien, bli brukt til en lammende blokade av de britiske øyer. Kabinettet mener det må gjøres klart overfor amerikanerne alvoret i situasjonen og at de (amerikanerne) må oppfordres til å, sammen med Storbritannia, jobbe for en generell nedrustning, ikke bare nedrustning til havs. Det pekes også på at dette er penger Frankrike burde brukt til å betale ned på britiske og amerikanske krigslån. Det understrekes overfor Balfour at i dette spørsmålet er departementene representert i CID enstemmig enige. Det avsluttes med å si at Frankrikes insistens på å ha en så stor hær har ringvirkninger som representerer en trussel mot verdensfreden.¹²³ Dette telegrammet mottar Balfour midt i et møte preget av farveltaler til statsminister Briand som skal tilbake til Frankrike. Balfour tar, noe motvillig, opp sitt lands innvendinger og sier landstyrker også bør diskuteres ved konferansen, noe Briand tar dårlig opp og sier er uaktuelt uten forpliktende sikkerhetsavtaler fra Storbritannia og USA.¹²⁴

Balfour, som ser at dette går i feil retning og kan ende opp med å spolere mye av konferansens hovedmål, sender et telegram til Lloyd George der han sier han anser kravene som stilles til Frankrike fra det britiske kabinettet som uoppnåelige og urimelige. Han oppsummerer med en viss sarkasme politikken han er ment å følge:

I am to try, if possible, to induce the French to agree to a very small battle fleet, so as to leave us free to accept American proposals without modification. Having persuaded them to deprive themselves of their form of naval defence, I am then to persuade them

¹²² TNA: FO 412/116 pp 357 – 358, Lloyd George til Balfour 22. november 1921

¹²³ TNA: FO 412/116 pp 358 – 361, Lloyd George til Balfour 23. november 1921

¹²⁴ TNA: FO 412/116 p 361, Balfour til Lloyd George 24. november 1921

that they really require no submarines, because a war between France and England is unthinkable. This task being successfully accomplished, I am then to ask them to reduce the number of their aircraft, seeing that we cannot sleep securely in our beds lest in a war with France London should be burnt to the ground! For a task so complex as this I fear a trained diplomatist is required. But I will do my best.¹²⁵

At denne politikken har ført til vanskeligheter bekreftes definitivt i et telegram fra Hankey til Lloyd Georges sekretær sir Edward Grigg den 25. november. Til tross for det som, for ham, framstod som en universell enighet på forhånd om å holde seg unna dette spørsmålet, fikk Balfour telegrammer med beskjed om å gå inn i dette spørsmålet. Han beskriver effekten på rommet når Balfour tok opp dette spørsmålet i den siste samlingen med Briand som at den moralske temperaturen i rommet falt med 20 grader. Forholdet til Frankrike skranter nå på grunn av kabinettets insistens på å snakke om begrensninger på landstyrker. For å understreke hvor skadelig dette temaet har vært skriver Hankey at: «*If a deliberate attempt had been made to wreck the Conference it could not have been more carefully devised*». Det franske humøret (temper) har surnet og den britiske delegasjonen i Washington vurderer det som betydelig vanskeligere å få med seg Frankrike på betydningsfull og oppnåelig politikk, spesielt med tanke på å få redusert antall ubåter.¹²⁶

Kabinettet svarer at de ikke forventer at Frankrike kommer til å gi seg på alle disse punktene Balfour lister opp i sin noe sarkastiske respons, men mener likevel at poengene er relevant på en nedrustningskonferanse. Kabinettet vurderer det fortsatt slik at den store hæren til Frankrike og deres allierte i Sentral-Europa ikke fører til mer fred i verden, men heller er til hinder for den. Det som fremstår som det viktigste for kabinettet med tanke på Frankrike (og Italia) er begrensninger (helst forbud) på ubåter. Og hvis ikke det lar seg gjøre så må den britiske flåten ha fri hånd til å bygge så mange lette fartøyer (under 10 000 tons) som de trenger for å håndtere ubåttrusselen.¹²⁷ Det større spørsmålet om landstyrker ser ikke ut til å gå noen vei og parkeres i en underkomite som skal se på luftstyrker, giftgass og regler for krigføring til lands.¹²⁸

¹²⁵ TNA: FO 412/116 p 363, Balfour til Lloyd George 24. november 1921

¹²⁶ TNA: CAB 63/34 pp 51 – 54, Hankey til Grigg 25. November 1921

¹²⁷ TNA: FO 412/116 pp 363 – 364, Curzon til Balfour 27. november

¹²⁸ TNA: CAB 30/5 W.D.C. 63 pp 295, Balfour til Lloyd George 29. november

U-båt-spørsmålet og kryssere

Som vist ved flere anledninger tidligere så ønsket Storbritannia å avskaffe eller redusere betydelig antallet ubåter. I telegram fra 18. desember oppfordrer regjeringen Balfour til å fortsette forsøkene med dette. Skulle det ikke lykkes, som det antageligvis ikke vil, ønsker Storbritannia full frihet i å bygge skip under 10 000 tons, noe de vil være villig til å risikere et brudd i konferansen for å få.¹²⁹

Det er et sterkt ønske i den britiske delegasjonen om å presse på angående u-båtspørsmålet. Balfour diskuterer med Hughes om det skal opp i full offentlighet i en plenumssesjon, noe Hughes fraråder.¹³⁰ Det vurderes i den britiske delegasjonen om de bør kjempe kampen om å avskaffe ubåter til et tap og ved det oppnå den moralske høygrunnen og større armrom for å bygge så mange støtteskip og antiubåt-skip de bare vil. Etter noe diskusjon frem og tilbake kommer delegasjonen fram til at det beste er å følge Hughes oppfordring om å håndtere dette i komiteen først. Britene er avhengig av amerikansk støtte for å oppnå noe på ubåtfronten og vil derfor ikke støte amerikanerne fra seg. Ta det opp i offentligheten kan britene alltid gjøre senere.¹³¹

I samme møte som Frankrike godtar 175 00 tons for kapitalskip (28. desember), uttaler Frankrike at de ikke vil ta til takke med mindre enn 330 000 tons for lette kryssere og 90 000 tons for ubåter. Dette er betydelig høyere enn den ratioen på 5:5:3:1,75:1,75 som gjaldt for kapitalskip, noe ordstyrer Hughes uttrykte stor skuffelse over og påpekte at målet for konferanse var å redusere styrkene, ikke å øke dem. Balfour er fornøyd med den franske aksepten av kapitalskipratioen, men uttrykker sterk motstand mot franske krav angående andre typer skip. Balfour gjenspeiler Hughes' uttalelse om at dette ville føre til at andre makter ville få enorme kvoter på disse typene skip og det ville bli en opprustningskonferanse, ikke en nedrustningskonferanse. Balfour sier videre at dette er spørsmål han er forberedt på å ta i åpen konferanse, altså i full offentlighet, og antyder at det vil bli et «...*melancholy spectacle of a conference...vastly increasing the very weapon which most civilised elements...condemned*». ¹³² Han slår videre fast at hvis Frankrike insisterer på dette så vil ikke Storbritannia gå med på noen begrensninger av andre typer skip (utenom de allerede avklarte kapitalskipsbegrensningene). Med dette ser det ut til at spørsmålet om å begrense

¹²⁹ TNA: CAB 30/5 W.D.C. 76 pp 325, Lloyd George til Balfour 18. desember 1921

¹³⁰ TNA: FO 412/116 pp 383 – 384, Balfour til Curzon 18. desember 1921

¹³¹ TNA: CAB 30/1A B.E.D. 62 pp 51 – 53, Møte i den britiske delegasjonen 20. Desember 1921

¹³² TNA: FO 412/116 p 389, Balfour til Curzon 28. desember

støtteskip er avgjort i disfavør av noen avtale eller begrensning. Hughes kommer da med et forslag om at alle skip, utenom kapitalskip og hangarskip, ikke skal overstige 10 000 tons, og ikke bestykkes med kanoner større enn 8 tommer kaliber. Et forslag som senere kommer inn i den endelige avtalen.

I fravær av en avtale som begrenser antall eller størrelse på ubåter fremmes et forslag fra den amerikanske delegaten Mr. Root om å bli enig om noen regler for krigføring som skal gjelde ubåter.¹³³ Disse blir i komite utviklet og tar form som regler som er «...*deemed to be an established part of international law.*» Ubåter skal være bundet av samme regler som overflateskip når det kommer til stopping, ransakelse og senkning av fiendens handelsskip. Det betyr at handelsskipet skal advares og gis muligheten til å evakuere besetningen. Andre land oppmuntres også til å omfavne disse resolusjonene. Personer som blir tatt i brudd på dem skal straffes som sjørøveri i en hvilken som helst jurisdiksjon personen blir tatt. Den siste resolusjonen sier at ubåten, siden den i praksis ikke kan følge etablerte krigens regler for ødeleggelse av fiendens handler, bør forbys som handelsødelegger (commerce destroyer). Balfour erkjenner at selv om disse resolusjonene vedtas av de signerende parter er det likevel ikke bindende for andre land. Gjennom oppfordringen om at andre land frivillig skal vedta disse resolusjonene håpes det at reglene *de facto* ender opp som en lov mellom nasjoner.¹³⁴

Analyse av den britiske politikken under konferansen

I det amerikanske forslaget som ble lansert ved starten av konferansen var det mye for Storbritannia å like. Det kommer tydelig frem i kabinettets uttalelser underveis i konferansen at avtalens innhold anses som svært fordelaktig for Storbritannia. I kabinettets vurdering lar avtalen Storbritannia beholde sin nåværende overlegenhet til en lav kostnad. Begrensningene på kapitalskip, sammen med den politiske avklaringen i regionen, gjør at et kostbart flåtekappløp mellom Japan, USA og Storbritannia unngås.

Det som kommer tydelig frem i kildene er uenigheten mellom Admiralitetet og regjeringen. Spørsmålet om byggestopp møter stor motstand i flåteseksjonen ved den britiske delegasjonen og i Admiralitetet. For dem representerer byggestoppen en stagnasjon for profesjonen. Utviklingen av nye skip stopper opp og det er en frykt for at skipsbyggingsindustrien skal forvitte og Storbritannia mister sin verdensledende kompetanse på feltet. For regjeringen

¹³³ TNA: FO 412/116 p 390, Balfour til Curzon 28. desember

¹³⁴ TNA: CAB 30/6 W.D.C. 158 p 233 – 235, Balfour til Lloyd George 13. januar 1922

derimot er byggestoppen noe av det som appellerer mest. For regjeringen er det svekkede finanser, ikke en svekket flåte, som vurderes som den største trusselen mot riket. Med byggestoppen vil Storbritannia beholde sin overlegenhet til sjøs. En demper på smerten for Admiralitetet kommer gjennom Japans insistens på å beholde *Mutsu*. Det tillater Storbritannia å bygge to nye, moderne skip, noe som i hvert fall vil føre til en viss aktivitet og utvikling for krigsskipsindustrien. Det lar innsikten ervervet under siste krig inkorporeres i de nye skipsdesignene.

Storbritannia inntar en brobyggerrolle mellom Japan og USA, som en mellommann som nyter tillit hos begge parter. Storbritannia har gode forhold til begge de andre store flåtemaktene ved konferansen. Med Japan har de hatt et allianseforhold de siste 20 årene, med USA eksisterer et sterkt rase-, språk- og kulturforhold. Disse relativt gode relasjonene bruker Storbritannia for å drive frem enighet mellom Japan og USA. Storbritannia legger seg likevel nærmest USA. Å ha et godt forhold til USA vurderes som viktig for å oppnå britiske mål i og med at USA vurderes å ha en sterk innflytelse på andre deltakere ved konferansen, ikke minst Frankrike. Balfour bidrar sterkt til å overtale japanerne til å godta en 60% andel i kapitalskip, selv om de ønsket 70%. Det er likevel ikke slik at Storbritannia ensidig tar USA sin side, men er og villig til å gi støtte til japanske forslag. Når Japan foreslår å beholde status quo for forsvarsverk på øyene i Stillehavet støtter Storbritannia det, til tross for amerikanske innsigelser.

Der forholdet til Japan og USA stort sett er konstruktivt og gemyttlig er relasjonen til Frankrike under konferansen mer preget av uenighet. Den århundrelange britiske bekymringen om at en kontinentalmakt skal dominere Europa sitter refleksivt i ryggmargen til kabinettet. Nå når Tyskland er nedkjempet og avvæpnet er det den franske hæren som representerer den største faren for kontinental dominans av en makt. Derfor ønsket Lloyd Georges kabinett å undersøke muligheten for å få til nedrustning også for landstyrker. Frankrike har ingen intensjoner om å snakke om dette ved denne konferansen og stemningen mellom Frankrike og Storbritannia blir, fra Balfours ståsted, unødvendig forsuret. Her fremstår det som at det er en uenighet i strategi i håndteringen av Frankrike mellom kabinett og delegasjon. Der delegasjonen først og fremst satser på sjarm overfor Frankrike for å oppnå britiske mål, spesielt med tanke på ubåter, ønsker kabinettet å bruke press for å nå de samme målene. Dette illustrerer også vanskeligheten avstand mellom beslutningstaker og forhandler gir.

Et annet spørsmål der avstanden mellom Frankrike og Storbritannia er for stor er i ubåtspørsmålet. Selv om det fra starten av var ansett som et utopisk britisk mål å få til et

forbud mot ubåter, blir Balfour oppfordret til å forsøke å få til, om ikke et forbud, så i hvert fall reduksjon og begrensning. For Storbritannia representerer ubåten en av de største truslene i en fremtidig konflikt for de britiske øyer. Ubåter anses som en billig måte å kunne lamme handel og forsyninger på, noe som kan være en eksistensiell trussel for øyriket Storbritannia. Dessverre for Storbritannia anses ubåten og som et av verktøyene en svak makt kan bruke for å forsvare seg mot en sterkere makt og nyter derfor støtte i USA og spesielt i Frankrike. Det blir derfor, til tross for den moralske appellen britiske delegater fremfører mot dette usiviliserte våpenet, ingen fremgang i U-båtspørsmålet. Det er uaktuelt for Storbritannia å godta begrensninger på den typen skip som trengs for å forsvare seg mot ubåter. Ubåtspørsmålet ender derfor opp med å velte ambisjonene i det opprinnelige amerikanske forslaget om å få begrensninger på andre skip enn kapitalskip. I mangelen på noen avtale som omfavner ubåter vedtas Root-resolusjonene og de blir et plaster på såret for de som ønsket å forby ubåter. Et forsøk på å etablere en norm om det ulovlige i å bruke ubåter mot handelsskip.

5.0 Veien til firemaktsavtalen

Firemaktsavtalen, der USA, Storbritannia, Japan og Frankrike lover å respektere hverandres rettigheter på øybesittelser i Stillehavregionen, blir signert 13. desember 1921. Skulle det oppstå konflikter mellom partene som ikke lot seg løse med diplomati så åpnet avtalen for at partene kunne kalle inn til en konferanse for å løse disputten. Den kanskje viktigste konsekvensen av avtalen var at den Anglo-Japanske alliansen opphørte. Denne avtalen var i stor grad langs linjene av de britiske målene før konferansen.

I de britiske forberedelsene til konferansen slås det tydelig fast at hvis konferansen skal lykkes med å få begrensninger på flåtene så må en politisk løsning som demper konfliktnivået mellom USA og Japan finnes. Selv om utenriksminister Hughes i åpningstalen sin nevner at politiske løsninger vil bli diskutert så blåses fokuset fort vekk etter det dramatiske flåtenedrustningsforslaget blir lansert. Prosessen som leder fram til avtalen mellom USA, Japan, Storbritannia og Frankrike går i stor grad på siden av den formelle strukturen til konferansen og føres gjennom samtaler mellom delegasjonslederne. USA er mest opptatt av nedrustningsspørsmålet, og Japan er fornøyd med den Anglo-Japanske alliansen. Det faller derfor til Balfour å ta initiativ for å få til den politiske avtalen som britene ønsker skal redusere interessemotsetningene mellom Japan og USA.

Ved å forme et konkret forslag som danner utgangspunktet for videre samtaler og ved å ta initiativet til disse samtalene klarer Balfour å få prosessen inn i det sporet Storbritannia ønsker seg. Ved å vise fleksibilitet eller fasthet når det kreves oppnår Balfour en avtale som knytter Storbritannia til både Japan og USA. En avtale som ikke skal støtte Japan, men som heller ikke skal være forpliktet til å støtte Japan i en konflikt med USA slik USA fryktet kunne være tilfellet under den Anglo-Japanske alliansen. Selv om basisen for den nye avtalen er den Anglo-Japanske alliansen, så er firemaktspakten en betydelig utvannet utgave av den tidligere alliansen og inneholder ingen militære forpliktelser, noe som passer Storbritannia bra.

Den trilaterale avtalen

Balfour er raskt på til å ta initiativ for å få til en trilateral¹³⁵ avtale mellom USA, Storbritannia og Japan. Den britiske delegasjonen hadde fått beskjed om å ikke ta initiativ til begrensninger i flåtestørrelser eller angående krigens regler, men når det kommer til den ønskede trilaterale avtalen er Balfour på fra første stund. Allerede kvelden før konferansen møter han Hughes og presenterer der skissen sin for en avtale. At det er viktig for Balfour å sikre at amerikanerne er interessert i å bli med på avtalen vises når han etter at Hughes uttrykker skepsis bytter ut ordet *traktat* i utkastet med ordet *ordning (arrangement)*.¹³⁶

Etter Hughes' åpningstale havner spørsmålet om en politisk løsning mellom Storbritannia, USA og Japan i skyggen av det amerikanske forslaget om drastiske kutt i kapitalskip. Det faller derfor på Balfour å ta opp igjen initiativet og han innleder noen dager etter uformelle samtaler med Hughes og prins Tokugawa i den japanske delegasjonen. Samtalen går langs linjene i avtaleskissen Balfour laget og forslaget ble, ifølge Balfour, godt mottatt av Hughes og Tokugawa.¹³⁷

Prosessen frem mot en trilateral går ikke via noen komiteer eller via plenumssamlingene, men foregår stort sett på et ganske uformelt plan mellom delegasjonslederne. Noe som kompliserer og forsinker prosessen litt er at den japanske delegaten med ansvar for politiske spørsmål, Baron Shidehara, har blitt rammet av en sykdom som gjør at han stort sett holder seg på rommet sitt for en periode. Balfour anser det som viktig å holde japanerne orientert og ønsker ved første og beste mulighet å lansere forslaget for dem og. Han ønsker ikke at det skal fremstå som at Storbritannia og USA møtes bak ryggen på Japan. Etter manglende fremgang på grunn av sykdommen orienterer Maurice Hankey i et uformelt møte Sadao Saburi (en tjenestemann tilknyttet den japanske delegasjonen som Hankey hadde et godt forhold til siden de begge var ved Versaillesforhandlingene) om den generelle politikken Balfour ønsket å føre med tanke på en trepartsavtale i Stillehavsregionen. Sykdommen hos Shidehara gjør det nødvendig å snakke med Baron Kato, en annen delegasjonsleder hos Japan, og der overleveres også utkastet til avtale som tidligere ble gitt utenriksminister Hughes. Japanerne var, så langt Balfour kunne tolke, fornøyd med resultatet av samtalene.¹³⁸

¹³⁵ Avtale mellom tre parter. Når begrepet, eller lignende begreper, brukes i denne oppgaven handler det om forsøket på å få til en avtale mellom Storbritannia, USA og Japan. Når Frankrike på et senere tidspunkt innlemmes i avtalen blir det en kvadrupelavtale eller firepartsavtale.

¹³⁶ TNA: CAB 30/5 W.D.C. 47 pp 215 – 217, Balfour til Lloyd George 24. November 1921

¹³⁷ TNA: CAB 30/5 W.D.C. 14 p 128, Balfour til Lloyd George 14. November 1921

¹³⁸ TNA: CAB 30/5 W.D.C. 47 pp 215 – 217, Balfour til Lloyd George 24. November 1921

At Japan ønsker om å fortsette den Anglo-Japanske alliansen blir flere ganger kommunisert fra medlemmer av den japanske delegasjonen. Saburi understreker det i samtalen med Hankey, men viser samtidig forståelse for at omstendighetene har endret seg siden alliansen ble inngått. I et møte mellom Baron Kato og Hughes gjentas Japans ønske om å fortsette alliansen, men Kato medgir at rapporter i britisk og amerikansk presse tyder på at dette ikke er så lett. Kato understreker at Japan likevel ønsker en ordening som ivaretar de vennlige båndene landene har hatt. Balfour poengterer at skulle det oppstå nye omstendigheter som gjør en allianse nødvendig igjen (her trekkes Russland og Tyskland frem) så er det rom for det i det utkastet til avtalen Balfour har skissert.¹³⁹

Den 29. november kan Balfour rapportere¹⁴⁰ om betydelige fremskritt i arbeidet med å få til en trilateral avtale. Han har fått overlevert et utkast skrevet av Baron Shidehara og godkjent av hele den japanske delegasjonen (men ennå ikke fått tilbakemelding fra den japanske regjeringen). Utkastet går langs linjene fra skissen til Balfour tidligere beskrevet. Artikkel tre poengterer at denne avtalen overgår den eksisterende alliansen mellom Storbritannia og Japan. Balfour ser over utkastet og foreslår noen endringer, for det meste av teknisk karakter skriver han. En generøs tolkning her er at det kun er forslag for å rydde opp i noe uklare formuleringer. En annen er at Balfour snevrer litt inn på forpliktelsene Storbritannia har til Japan. I det japanske utkastet står det i første artikkel at «...*the territorial rights or vital interests of any of the High contracting parties...should be threatened of any third Power...or by a turn of events which may occur in these regions...*»,¹⁴¹ så skal de kontraherende parter kommunisere om de beste tiltakene for situasjonen. I Balfour sitt noe endrede forslag er «...*vital interests...*» og «...*by a turn of events which may occur in these regions*» strøket ut. En statsmann som Balfour, med mange tiårs erfaring fra det høyeste nivået i internasjonal politikk må ha vært klar over at disse endringene representerer en utvanning av forpliktelsene Storbritannia godtar, til tross for om det kun er en renskrivning. Vitale interesser kan endre seg, og kan av en part brukes som et fikenblad for å dra inn Storbritannia inn i en konflikt de helst ikke vil være en del av. «...*turn of events which may occur...*», er av lignende uklarhet og tolkningsrommet er stort. Disse forslagene viderefremmes til utenriksminister Hughes av tjenestemannen Saburi.

¹³⁹ TNA: CAB 30/5 W.D.C. 47 pp 215 – 217, Balfour til Lloyd George 24. November 1921

¹⁴⁰ TNA: CAB 30/5 W.D.C. 62 pp 293 – 294, Balfour til Lloyd George 29. November 1921

¹⁴¹TNA: CAB 30/5 W.D.C. 62 pp 293 – 294, Balfour til Lloyd George 29. November 1921 Artikkel 1 i enclosure 1 (sammenlignes med tilsvarende artikkel i enclosure 2)

Det kommer frem i samtaler med amerikanerne, referert i samme melding, at de er fornøyde med utviklingen av en avtale mellom USA, Storbritannia og Japan. I samtale med de amerikanske delegatene Root og Lodge kommer det fram at de er vel fornøyde med forslaget, men er avhengige av at spørsmålet om Shantung¹⁴² blir avgjort før en trepartsavtale kan tas opp formelt. Dagen etter snakker Balfour med utenriksminister Hughes om utkastene til avtale der også han fremsto fornøyd. Han hadde to forslag til forandringer og det var at avtalen kun skulle gjelde øyterritorier og ikke fastlands-Asia. Ved å gjøre det håpet han å frakoble den politiske avtalen fra Shantung-spørsmålet. Dette var i stor grad i tråd med det Balfour gjorde når han før konferansen skilte de politiske spørsmålene i to ulike avtaler. En for å regulere forholdet mellom de store flåtemaktene i regionen, og en for å regulere forholdene som skulle gjelde i Kina. Det andre forslaget til Hughes var å inkludere Frankrike i avtalen, noe han først og fremst begrunnet med at avtalen ville bli mer spiselig for det amerikanske senatet, folket og elementer i USA som betraktet Japan og Storbritannia med mistanke. Dette hadde Hankey allerede diskutert med Saburi og da hadde Saburi uttrykt at Japan helst ønsket en avtale med kun Storbritannia, USA og Japan. For Storbritannia sin del var det derfor en frykt for at Japan ville anse avtalen som en for dårlig erstatning for den Anglo-Japanske alliansen hvis Frankrike ble en del av avtalen.¹⁴³

Den 5. desember, i en uformell samtale mellom Sir Maurice Hankey og den italienske generalsekretæren, avslørte italieneren at hvis Frankrike ble inkludert i en politisk avtale i Stillehavsregionen (med USA, Storbritannia og Japan), forventet Italia også å bli inkludert av hensyn til sin prestisje som en verdensmakt.¹⁴⁴ I sitt svar til Balfour 7. desember sier kabinettet at de har forsikret den japanske regjeringen om at den Anglo-Japanske alliansen ikke vil byttes ut med mindre det er for en bedre ordening. Inklusjonen av Frankrike kan tolereres for å sikre amerikansk deltakelse, men anses for å kunne svekke avtalen i Japans øyne. Å inkludere Italia derimot vil utvanne avtalen i en så stor grad at den vil være fullstendig utilfredsstillende for Japans del. Og når først Italia skal inkluderes, som ikke har noen særlige interesser i regionen, hva skal da sies til Holland, Portugal og Belgia som faktisk har større interesser enn Italia? Det foreslås at Balfour hører hva den japanske delegasjonen

¹⁴² Shantung er en halvøy i Kina som Japan i stor grad har tatt over fra Tyskland etter første verdenskrig. Kineserne ønsker sterkt å få kontrollen over halvøya igjen, og det er en sak mange amerikanske politikere er opptatt av. Det var blant sakene som gjorde at USA ikke ratifiserte Versaillesavtalen. Britene legger til rette for at dette spørsmålet skal løses, men at det løses utenfor konferansens rammer mellom Kina og Japan, med USA og Storbritannia som tilretteleggere. TNA: CAB 30/5 W.D.C. 28 p 182, Balfour til Lloyd George 30. November 1921

¹⁴³ TNA: CAB 30/5 W.D.C. 37 p 196, Balfour til Lloyd George 3. desember 1921

¹⁴⁴ TNA: CAB 30/5 W.D.C. 43 p 210, Balfour til Lloyd George 5. desember 1921

mener om saken, og hvis kabinettets antagelser om Japans syn stemmer, bør det foreslås at amerikanerne tar initiativ til å avvise forslaget om italiensk inklusjon i firepartsavtalen.¹⁴⁵ I dette telegrammet berømmes også Balfours avgjørelse om å dele det politiske aspektet ved konferansen i to avtaler. En som skal avløse den Anglo-Japanske alliansen som gjelder for de store maktene (pluss Frankrike), og en som skal sørge for ordnede forhold i Kina (som kan inkludere mange flere stater). På dette viset trenger ingen å bli støtt ved å bli utelatt. I et telegram datert samme dag fra kabinettet til Balfour bekreftes det at Storbritannia kan gå inn i en kvadrupel-*allianse* langs linjene skissert av Balfour i tidligere telegram.¹⁴⁶

Fortsatt på telegrammer datert den 7. desember kommer det beskjed fra Balfour om at den japanske regjeringen går med på å inkludere Frankrike i avtalen som skal erstatte den Anglo-Japanske allianse. Det nevnes også at italienerne ikke kommer til å presse på videre for å inkluderes i denne avtalen.¹⁴⁷ Balfour, Hughes og Baron Kato samles for å diskutere et utkast (basert på tidligere utkast som startet med Balfours skisse fra før konferansens start) lansert av Hughes, etter hvert kommer også de franske delegatene inn i diskusjonen. Italienerne bekymres av rykter om en firepartsavtale de ikke hadde hørt nok om, og Balfour og Hughes deler utkastet med dem der det står tydelig at denne avtalen gjelder de som har «...*insular possessions and dominions in the Pacific...*»¹⁴⁸. Den italienske delegaten gir uttrykk for forståelse for at Italia er utelatt. Utkastet omtales som *treaty* i innledningen, og bærer ellers stor likhet med tidligere utkast. Endringene foreslått av Balfour handler enten om klarhet i språk og innhold, og en endring i artikkelen om at det skal kalles inn en konferanse i tilfelle det oppstår kontroverser mellom de kontraherende parter. Der endrer Balfour det til «...*is not satisfactorily settled by diplomacy...*»¹⁴⁹, for å slippe at små hendelser som er fullt håndterbare skal føre til at det innkalles til en felles konferanse. Balfour berømmer Hughes for å inkludere en formulering om at ved avtalens godkjenning vil den Anglo-Japanske alliansen fra 1911 opphøre.¹⁵⁰ Dette plasserer på det amerikanske senatet muligheten til å bli kvitt den

¹⁴⁵ TNA: CAB 30/5 W.D.C. 50 pp 258 – 259, Lloyd George til Balfour 7. desember 1921

¹⁴⁶ TNA: CAB 30/5 W.D.C. 51 p 260, Lloyd George til Balfour 7. desember 1921; I dette telegrammet brukes ordet *allianse* selv om det som tidligere har vært skissert slettes ikke bærer preg av å være en allianse. Kun en enighet om at hvis det skulle skje ting som opprørte balansen i regionen så skal det snakkes sammen. Jeg antar det er en omtrentlig ordbruk (tre/firepartsavtalen skal jo erstatte en allianse og det kan være ordet er brukt av den grunn) som ikke impliserer at det søkes en allianse, da dette ville vært umulig å få med USA på. Dette er uansett intern kommunikasjon som ikke diskuteres med andre stater og Balfour nevner ingen steder at det søkes en allianse (selv om det overfor Japan forsikres at de kun vil erstatte den Anglo-Japanske alliansen med *noe bedre*).

¹⁴⁷ TNA: CAB 30/5 W.D.C. 52 pp 261 – 266, Balfour til Lloyd George 7. desember 1921

¹⁴⁸ TNA: CAB 30/6 W.D.C. 96 p 70, Balfour til Lloyd George 9. desember 1921

¹⁴⁹ TNA: CAB 30/5 W.D.C. 52 p 265, Balfour til Lloyd George 7. desember 1921

¹⁵⁰ TNA: CAB 30/5 W.D.C. 52 p 265, Balfour til Lloyd George 7. desember 1921

Anglo-Japanske allianse, men da må de godkjenne den nye avtalen. Gitt erfaringene med Versaillesavtalen og det amerikanske senatet syntes nok Balfour det var greit med et slikt pressmiddel. Resultatet av disse diskusjonene og endringene sendes til kabinettet i London.

Den 9. desember kan Balfour rapportere om at en avtale er så godt som inngått. Det blir noen diskusjoner om små detaljer i den endelige teksten, men ingenting som ender opp med å endre noe i betydelig grad.¹⁵¹ Den 11. desember blir endelige teksten lest opp på en av konferansens formelle fellessesjoner. Balfour benytter anledningen til å peke på fjerde artikkel i teksten og minne om hvilken verdi den Anglo-Japanske alliansen hadde hatt for Storbritannia, og at, selv om den nok ikke lenger var av samme nytte som før, det var umulig å plutselig avslutte den. Derfor hadde Storbritannia, som havnet i en spagat mellom USA og Japan, i lengre tid søkt en avtale som inkluderte alle tre maktene, og at dette ville betydelig lette hovedarbeidet for konferansen som var nedrustning av flåtemakt. I telegrammet der Balfour beskriver dette gir han uttrykk for en stor glede over å ha nådd dette målet.¹⁵² I telegrammer 10. og 12. desember godkjenner den britiske regjeringen avtaleteksten og den 13. desember bekrefter Balfour at kvadrupeltraktaten er signert.¹⁵³

Etter at avtalen er signert den 13. desember oppstår det noen situasjoner som byr på utfordringer. Det ene er usikkerhet over hvordan inklusjon i avtaleteksten av de japanske hjemmeøyene ville tolkes av det japanske folk. Det var en mulighet at den kunne oppfattes som en fornærmelse. Balfour svarer her at så lenge ingen endringer som devaluerer Australia og New Zealands stilling så er Storbritannia med på det USA og Japan blir enig om.¹⁵⁴ En annen situasjon som oppstår er at Italia er misfornøyd med å bli utelatt. Den italienske ambassadøren i London har tatt opp dette med de britiske myndighetene, og hovedgrunnen for å ville inkluderes virker å være frykten for en svekket prestisje ved å bli utelatt. I tillegg oppgis noen andre, antageligvis vikarierende årsaker. For regjeringen i London er det uaktuelt å inkludere Italia fordi, det vil åpne døren for at mange flere stater også ønsker å være en del av avtalen, og det vil vanne ut avtalen og gjøre den så uhandterlig at den blir meningsløs. Det er også en videreutvikling av den Anglo-Japanske alliansen og det blir derfor unaturlig å inkludere Italia som ikke har territorier i regionen. Balfour bes om å gi disse grunnene til Hughes og overlate til ham, som leder for konferansen, å levere responsen til Italia.¹⁵⁵ I en

¹⁵¹ TNA: CAB 30/5 W.D.C. 58 pp 277 – 280, Balfour til Lloyd George 9. desember 1921

¹⁵² TNA: CAB 30/5 W.D.C. 61 pp 291 – 292, Balfour til Lloyd George 11. desember 1921

¹⁵³ TNA: CAB 30/5 W.D.C. 70 pp 305 – 309, Balfour til og fra Lloyd George 10. – 13. desember 1921

¹⁵⁴ TNA: CAB 30/6 W.D.C. 105 p 87 – 88, Balfour til Lloyd George 25. desember 1921

¹⁵⁵ TNA: CAB 30/6 W.D.C. 106 p 98 – 90, Lloyd George til Balfour 26. desember 1921

samtale Balfour har med den italienske delegaten Schanzer gir italieneren ingen nye grunner som kan føre til en revurdering av om Italia skal tas opp eller ikke. Balfour uttrykker også til kabinettet at det virker som Schanzer heller ikke ser hvordan Italia skal inkluderes. Den japanske ambassadøren forteller Balfour at Italia har tatt opp spørsmålet i Tokyo, uten å få noen oppmuntring der. Balfour mener det ikke er nødvendig eller tilrådelig at Hughes skal fortelle Schanzer at Italia ikke kan bli med.¹⁵⁶ Poenget er antageligvis drevet hjem fra britisk og japansk hold.

Hva fikk Storbritannia ut av dette?

Balfour lykkes med å få den politiske løsningen Storbritannia hadde ønsket for regionen. Ved å ha et klart formulert utkast ved konferansens start fikk han prosessen inn i et ønsket spor. En balansegang ble oppnådd der den Anglo-Japanske alliansen blir et utgangspunkt for en avtale mellom Japan, USA og Storbritannia (og, på amerikanernes ønske, Frankrike) og håpet var stort for at avtalen skulle bidra til å senke spenningen mellom USA og Japan, noe som i høyeste grad var i Storbritannias interesse. En implisitt trussel bakt inn i teksten er at om ikke denne avtalen signeres og ratifiseres vil den Anglo-Japanske alliansen fortsette. Mistroen til det amerikanske senatet er stor og ved å godkjenne denne artikkelen er Balfour og det britiske kabinettet villig til å bruke alliansen med Japan som et pressmiddel for å oppnå det store målet. Det må likevel sies at den nye avtalen på ingen måte er en allianse slik avtalen med Japan var det. Ingen militære forpliktelser overfor de andre partene, kun en forpliktelse til å snakke sammen, eller holde en ny avklarende konferanse i tilfelle kontroverser. Men det hadde nok ikke vært mulig hvis målet var å oppnå en avtale som involverte USA. Det kan derfor sies at den avtalen som ble oppnådd nok var det beste som var mulig.

Det som, i etterpåklokskapens lys, åpner seg opp som et spørsmål er, om en utvannet avtale som firemaktspakten sammenlignet med den Anglo-Japanske alliansen, om Storbritannia her gir fra seg muligheten til å holde på det japanske vennskapet. Med sterkere tilknytning til Japan og større mulighet til å påvirke Japans internasjonale handlinger kunne Japan fulgt en annen retning på 1930-tallet? Noe av kritikken fra en del historikere går nettopp på dette. Slik kontrafaktisk spekulasjon går likevel begge veier. Hvis Storbritannia hadde holdt på den anglo-japanske alliansen så er det for det første ingen garanti for at de vennlige relasjonene med Tokyo ville ha holdt. For det andre så var jo den kanskje aller største suksessen med

¹⁵⁶ TNA: CAB 30/6 W.D.C. 115 pp 104 – 105, Balfour til Lloyd George 31. desember 1921

denne avtalen å sikre et bedre forhold til USA. Hvem vet hvordan det Anglo-Amerikanske forholdet ville ha utviklet seg i mangelen på en ordning i det Øst-Asia, og hvilken betydning det ville ha hatt for hvordan USA fungerte som *arsenal of democracy* før USA selv ble med i krigen.

6.0 Avslutning

6.1 Konklusjon

Før konferansen står Storbritannia overfor store utfordringer når det kommer til statsfinanser. Det tydeligst uttalte målet i planleggingen for konferansen er for britene å i så stor grad som mulig begrense utgiftene, samtidig som sikkerhetsbehovet til det britiske riket ivaretas.

For britene henger det overordnede målet for konferansen, nedrustning av Japan, USA og Storbritannias flåter, tett sammen med om det er mulig å redusere konfliktnivået i det Fjerne Østen og Stillehavsregionen. Derfor er det av avgjørende betydning for britene å få til en politisk løsning mellom USA, Japan og Storbritannia som legger en demper på konfliktpotensialet mellom spesielt USA og Japan. Etter å få redusert utgiftene og bevare sikkerhetsbehovet er det det tydeligst uttalte målet. Med signeringen av firemaktsavtalen mellom USA, Japan, Storbritannia og Frankrike må det sies at Storbritannia lykkes med å få til en løsning på dette punktet. Spørsmålet er om det var en god løsning. Mens alliansen med Japan var en militær allianse som ga partene visse forpliktelser var firemaktsavtalen fri for militære forpliktelser. Avtalen forpliktet partene på å respektere hverandres besittelser i Stillehavsregionen. I tilfelle seriøse disputer mellom partene skulle det sammenkalles en konferanse for å løse det, men avtalen innehar ingen håndhevingsmekanismer ut over det hvis partene ikke finner enighet. Det kan derfor sies å være en ganske tannløs avtale, men en stor fordel var at det ble en ansiktsreddende slutt på den Anglo-Japanske alliansen. Avtalen fjernet en torn i britenes forhold til USA som mislikte den Anglo-Japanske alliansen sterkt. Og dette var kanskje den største styrken ved avtalen. I teorien skal også avtalen opprettholde den territorielle status quo i regionen. Nå er det riktignok utenfor denne oppgavens ramme å vurdere hva som har skjedd i etterkant, men i sammenheng med en svekket marin tilstedeværelse, få seriøse håndhevingsmekanismer i avtalen, uforutsigbarheten i hvordan USA vil agere, så er status quo i stor grad avhengig av å beholde gode relasjoner til Tokyo.

I etterpåklokskapens navn kan det kanskje sies at ved å oppgi alliansen med Japan gir Storbritannia opp en betydelig innflytelse i Tokyo. For å bruke en marin metafor så kan det være at trossen er kuttet fra det britiske ankeret. Kanskje hadde britene lyktes med å påvirke Japan i en annen retning ut over 1920 og -30-tallet hvis alliansen fortsatt var gjeldende. Men det er det ingen garanti for. Men skal etterpåklokskap først brukes så må det og sies at betydningen av et bedre forhold til USA, kan ha vært essensielt når andre verdenskrig brøt ut. Først som 'arsenal of democracy', deretter som en direkte alliert i kampen mot aksemaktene.

Etterpåklokskap går begge veier og som jeg påpekte i litteraturgjennomgangen er det forbedrede forholdet til USA noe av den største suksessen for britene ved konferansen (noe også mange av historikerne som er kritisk til oppgivelsen den Anglo-Japanske alliansen motvillig må erkjenne på slutten av deres resonnementer). Konsekvensen av et brudd med USA kunne som sagt vært katastrofal.

Når den amerikanske utenriksminister Hughes lanserer de dramatiske kuttforslagene på konferansens åpningsdag viste visstnok flere av de britiske admiralene som var til stede synlig ubehag i ansiktene sine. Delegasjonsleder Balfour holdt derimot et steinansikt og noterte ivrig. I sitt mandat inn i konferansen hadde britene ikke landet på noe spesifikt antall kapitalskip de ville begrense seg til, men hadde som mål å opprettholde paritet med USA og en 3 til 2 fordel mot Japan. I tillegg ville Storbritannia ha en flåte sterkere enn Japan og en mulig europeisk flåtemakt. Det amerikanske forslaget blir, med tanke på antall og tonnasje på kapitalskip raskt godkjent fra britisk side. Britene ønsker også å få til begrensninger på ubåter, men på grunn av spesielt fransk motstand går ikke det. Storbritannia ønsker også en stor nok flåte med mindre skip for å sikre forsyningslinjene i sitt globale rike og mot ubåter og i kombinasjon med fransk motstand mot kutt i ubåter strander det amerikanske forslaget om å begrense tonnasje på disse mindre skipene. For britene betyr dette at de dyreste delene av flåten, kapitalskipene, er blitt betydelig begrenset og med en tiårig byggestopp som også blir en del av avtalen representerer dette store innsparinger kontra hva en fortsettelse av bygging av kapitalskip ville ha betydd, for ikke å snakke om hva et flåtekappløp med USA og Japan ville ha kostet. Siden det kanskje tydeligste målet for britene var innsparinger må det sies at et sentralt mål for britene igjennom denne avtalen er oppnådd.

Byggestoppen var noe Admiralitetet motsatte seg sterkt i sitt memorandum (CID 277-B) før konferansen. I CIDs eget forberedende memorandum (CID 280-B) eller kabinettets møte før konferansen er det ingenting som tyder på at det er uenighet i Admiralitetets motstand. Men når byggestoppen foreslås av den amerikanske utenriksministeren blir dette den store uenigheten mellom kabinettet og flåtefolka. Dette er en videreføring av uenighetene som preget de britiske flåtebyggingplanene før konferansen. Kabinettet hadde før konferansen gitt etter for kravet om å få nye kapitalskip, men når denne godbiten serveres fra amerikanerne griper Lloyd George muligheten til å få begrenset planene igjen. For flåtefolka representerer dette en alvorlig trussel for framtiden til deres profesjon og ikke minst en forvitring av britisk krigsskipsbyggingskompetanse når verftene ikke lenger kan bygge store krigsskip. På et tidspunkt der det kan se ut som amerikanerne er i ferd med å uthule byggestoppen får

delegasjonsleder Balfour beskjed om å i så fall kjempe videre for å bevare byggestoppen. På grunn av at Japan insisterer på å beholde *Mutsu* blir det likevel gjort rom for to nye kapitalskip for Storbritannia. I tillegg kan britene fortsette å bygge hangarskip etter at den tillatte grensen er nådd siden disse er av eksperimentell art og kan erstattes på et skip-for-skip-basis. Byggestoppen for kapitalskip rammer heller ikke skip under 10 000 tons eller u-båter, så det er fortsatt mye det er mulig å gjøre for de britiske verftene. Det kan og sies at med fokuset vekk fra å skulle bruke ressursene på kapitalskip står britene friere til å utvikle nye, potensielt utfallsavgjørende, teknologier som fly og hangarskip.

Det andre tydelige målet for britene ved konferansen, formulert sammen med målet om innsparinger, var at det britiske sikkerhetsbehovet måtte ivaretas. For kabinettet er dette et komplisert spørsmål der avveininger i forskjellige retninger må gjøres. Hva representerer den største trusselen for det britiske riket? Er det en svakere flåte? Er det å miste sin enerådende dominans til havs og med det en betydelig prestisje som gir stor innflytelse når utenrikspolitiske utfordringer skal løses? For Admiralitetet framstår nok dette som den største trusselen, men for kabinettet så virker faren ved økonomisk og finansiell kollaps som den større trusselen. Med analysen som lå til bakgrunn for det som har blitt kjent som ti-års-regelen, om at Storbritannia ikke ville måtte kjempe en stor krig innen de neste ti årene, var derfor det beste for ivaretagelse av sikkerheten at konferansen fører til god kontroll på økonomien. Med 15 kapitalskip på sikt ville Storbritannia samtidig fortsatt være den største flåtemakten i verden (sammen med USA). For de som var opptatt av prestisjen knyttet til å være den definitivt største makten alene var det selvsagt et nederlag å måtte dele førsteplassen. Siden krig med USA var utelukket politisk var det Japan og de europeiske maktene som representerte mulige fiender, og mot dem har Storbritannia sikret seg en tomaktsstandard, og fått den internasjonalt institusjonalisert. Det Storbritannia har oppgitt med en traktatbundet flåtestørrelse er muligheten til å øke flåten skulle det utvikle seg et behov for det. Med avtaler om en ny konferanse i fremtiden for å revidere avtalen basert på teknologiske eller geopolitiske endringer (fornyede trusler fra Tyskland og Russland er de som er fremst i tankene) så er det likevel lagt inn en mulighet for å justere flåtestørrelsen. Siden spørsmålet om å begrense skip under 10 000 tons havarerte så står og Storbritannia fritt til å bygge så mange skip de bare vil for å beskytte sine forsyningslinjer, eller utvikle anti-ubåt-skip. Gitt forskjellen i økonomiske betingelser mellom USA og Storbritannia så var nok paritet i kapitalskip det beste Storbritannia kunne håpe på og ligger innenfor det som var britiske mål før konferansen. Slik sett er avtalen en suksess for Storbritannia.

Det som for Storbritannia vis-a-vis Japan er en svekkelse er forbudet mot å bygge forsvarsverk nord og vest for Singapore for britenes del, og vest for Hawaii for amerikanernes del. Dette gir Japan stor avstand til andre stormakters mulige offensive operasjoner og forsterker Japans mulighet til å dominere regionen noe som kommer tydeligere til syne ut over 1930-tallet. Når det er sagt er det ingen garanti for at det hadde blitt bygd noen betydelige forsvarsverk i regionen, siden heller ikke Singapore ble bygd ut i nevneverdig grad.¹⁵⁷ Likevel ble muligheten avskåret ved inngåelsen av Washingtonavtalen.

Min konklusjon blir derfor at avtalene ved Washingtonkonferansen nok var det beste Storbritannia kunne håpe på. For å få til denne løsningen spilte britene en viktig rolle i å overkomme mangelen på tillit mellom USA og Japan ved å fungere som en mellompart begge hadde tillit til. Det fantes ingen magisk løsning som ville ha håndtert alle utfordringene Storbritannia stod overfor og gitt det endrede geoøkonomiske bildet var det en luftspeiling å tro at Storbritannia fortsatt skulle dominere til havs som før. At Storbritannia fortsatt var den sterkeste flåtemakten var en suksess som kan tilskrives at diplomatiet ved Washingtonkonferansen i en stor grad lyktes å finne løsninger som var akseptabel for både USA og Japan, selv om den på sikt viser seg å være sårbar for de japanske ambisjonene.

6.2 Epilog

Det er interessant å se Washingtonkonferansen i lys av Graham Allison og Thucydidesfellen. I hans teori er hovedregelen at når en ledende makt blir tatt igjen og muligens erstattet, så fører det oftest til krig. Hos Allison så er det først og fremst rundt århundreskiftet faren for konflikt mellom Storbritannia og USA er på det største, men problemstillingen er fortsatt gjeldende i tiden etter krigen. I Allison's fremlegging så ble krig avverget fordi Storbritannia gir avkall på sin dominerende stilling i den vestlige hemisfære uten å få spesielt mye tilbake fra USA.¹⁵⁸ Som tidligere påpekt så var det mange innflytelsesrike politikere, diplomater og militære som advarte mot en fornyelse av Anglo-Amerikansk konflikt etter Versailleskonferansen. En ting var den vestlige hemisfære, men når det blir snakk om resten av imperiet, fra Middelhavet til det Fjerne Østen, som imperialister i britisk politikk og militære oppfatter som i spill, vekkes en frykt for hva ettergivenhet overfor amerikanerne kan føre til. De i britisk politikk som ønsket å ta opp utfordringen fra USA var likevel en minoritet og i mitt arbeid med

¹⁵⁷ Bell 2000: 185

¹⁵⁸ Allison 2017: 271 - 273

Washingtonkonferansen fremstår det som de involverte var opptatt av å finne løsninger som førte til fred. Det skal likevel ikke utelukkes at muligheten for avsporinger som kunne ført til en annen bane i forholdet mellom USA og Storbritannia og et mer konfliktfylt forhold kunne ha skjedd.

Det er fristende å komme med en sammenligning med situasjonen i samme region (det vestlige Stillehav) i dag. Regionen bærer også i dag (i 2023) stort preg av rivalisering mellom USA og en oppadgående østasiatisk makt. Allison's bok om Thucydidesfellen er først og fremst rettet mot forholdet i dag mellom USA og Kina i hvilken grad det er fare for en storkrig mellom dem. Nå skal det sies at mye vann er runnet i havet siden den gang så likhetene i konflikten mellom USA og Kina og det mellom USA og Japan skal ikke overdrives. Det er og mange andre forskjeller på situasjonen den gang og nå, men noen refleksjoner rundt parallellene kan være givende. Selv om Storbritannia og USA hadde sine områder de konkurrerte på, så hadde nok forholdet mellom Japan og USA et høyere konfliktpotensiale. Det var sterk grad av uenighet i flere spørsmål, men fremst var ulike tanker om regler for fremferden i Kina. Japan truet den likeverdige handelen (open door) i Kina som USA var opptatt av. I tillegg hadde USA et anti-imperialistisk ethos (noe hyklersk gitt tilstedeværelsen på Cuba og Filippinene for eksempel) og motsatte seg japansk dominans av Kina. Oppå dette er også rasedimensjonen, en dimensjon som en ikke skal underdrive potensialet for konflikt i. Til tross for disse uenighetene oppnår USA og Japan en avtale som skal regulere forholdene dem imellom og en avtale om nedrustning av flåtene. I forhandlingene ved Washingtonkonferansen hadde både Japan og USA et godt forhold til Storbritannia og det kan ha vært nok til å smøre diplomatiets tannhjul i kritiske faser. Kanskje er noe av det som mangler i dag en mellommann som nyter samme grad av tillit fra begge parter som Storbritannia den gang gjorde. Likhetene skal som sagt ikke overdrives og det må også selvfølgelig påpekes at USA og Japan endte i krig nesten på datoen 20 år etter at firemaktsavtalen mellom dem ble signert.

7.0 Bibliografi

7.1 Primærkilder

ADM 116/2149/33

ADM 116/3445

CAB 21/218

CAB 23/26/22

CAB 23/27/10

CAB 30/1A

CAB 30/5

CAB 30/6

CAB 30/7

CAB 63/34

FO 412/116

FO 412/118

7.2 Sekundærlitteratur

Allison, G. (2017). *Destined for War: Can China and America Escape Thucydides's Trap?* Scribe.

Bell, Christopher M. (2000). *The Royal Navy, Seapower and Strategy between the Wars*. MacMillan Press.

Bennett, G. H. (2016). *The Royal Navy in the age of austerity 1919-22 : naval and foreign policy under Lloyd George*. Bloomsbury Academic, an imprint of Bloomsbury Publishing PLC.

Edgerton, David. (2006) *Warfare State*. Cambridge University Press.

Ferris, J. R. (1991). The Symbol and the Substance of Seapower: Great Britain, the United States and the One-Power Standard. I B. J. C. McKercher (Red.), *Anglo-American Relations in the 1920s: The Struggle for Supremacy* (p. 55 - 80). Palgrave Macmillan UK.

Goldstein, E. (1994). The Evolution of British Diplomatic Strategy for the Washington Conference. I E. Goldstein & J. Maurer (Red.). (1994). *The Washington Conference, 1921-22: Naval Rivalry, East Asian Stability and the Road to Pearl Harbour* (p. 4 - 34). Taylor & Francis Ltd

Kennedy, Paul. (1991). *The Rise and Fall of British Naval Mastery* (3. Utg.). FontanaPress.

Lisio, Donald. J. (2014). *British Naval Supremacy and Anglo-American Antagonisms, 1914 – 1930*. Cambridge University Press.

Lloyd, T. O. (2002). *Empire, welfare state, Europe: history of the United Kingdom 1906-2001* (5. utg.). Oxford University Press.

Manske, C. T. (2009). *The British Committee of Imperial Defence. In The Machinery of Government Needs a Tune-Up: Lessons for the US National Security Council from the British Committee of Imperial Defence*. Air University Press.

Maurer, J. (1994). Arms Control and the Washington Conference. I E. Goldstein & J. Maurer (Red.). (1994). *The Washington Conference, 1921-22: Naval Rivalry, East Asian Stability and the Road to Pearl Harbour* (p. 4 - 34). Taylor & Francis Ltd

- McKercher, B. J. C. (1991). Introduction. I B. J. C. McKercher (Red.), *Anglo-American Relations in the 1920s: The Struggle for Supremacy* (p. 1 - 16). Palgrave Macmillan UK.
- McKercher B. J. C. (1994). The Politics of Naval Arms Limitation in Britain in the 1920s. I E. Goldstein & J. Maurer (Red.). (1994). *The Washington Conference, 1921-22: Naval Rivalry, East Asian Stability and the Road to Pearl Harbour* (p. 35 - 59). Taylor & Francis Ltd
- Murfett, M. H. (1992). Don't look back in anger: The western Powers and the Washington Conference og 1921 – 1922. I B. J. C. McKercher (Red.), *Arms limitation and disarmament: restraints on war, 1899-1939* (p. 83 - 103). Praeger.
- Nish Ian. (2012). *Alliance in Decline: A study of Anglo-Japanese Relations, 1908 – 1923*. (Gjenutgivelse). Bloomsbury Publishing.
- Reynolds, D. (2013). *Britannia Overruled*. Taylor and Francis.
- Roskill, Stephen W. (1968). *Naval Policy between the Wars. Vol. 1, 1919 – 1929*. Collins.
- Steiner, Zara. (2005). *The Lights That Failed*. Oxford University Press.

7.3 Nettkilder

Massie, R. K. (1977, 2. Oktober). The 1921 SALT talks and you are there. *New York Times*.
<https://www.nytimes.com/1977/10/02/archives/the-1921-salt-talksand-you-are-there-disarmament.html>

