

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/45790>

Please be advised that this information was generated on 2019-04-19 and may be subject to change.

Back to the future?

Frankrijk, Groot-Brittannië, het Midden-Oosten en de boze wereld in 1956 en 2003

BERTJAN VERBEEK*

In deze bijdrage staat de politieke besluitvorming in Frankrijk en Groot-Brittannië tijdens de Suezcrisis en aan de vooravond van de oorlog tegen Irak in 2003 centraal. Het uitgangspunt daarbij is dat de politieke besluitvorming in zowel 1956 als in 2003 belangrijke vragen oproept. Waarom intervenueerden de Britten en Fransen in 1956 volgens een plan waarvan het hoogst onzeker was of de vooraf gestelde doelen zouden worden gehaald? Waarom nam Groot-Brittannië in 2003 het risico van een langdurige bezetting van Irak die zijn positie in het Midden-Oosten op langere termijn zou ondermijnen? Het antwoord op beide vragen ligt besloten in de aard van het politieke systeem in beide landen en de wijze waarop kleine groepen en sterke leiders met crisissituaties omgaan. Wat dat betreft zijn er verrassende parallellen te trekken tussen Frankrijk en Groot-Brittannië ondanks het verschil in politiek systeem tussen beide landen.

Inleiding

De centrale these van deze bijdrage luidt dat de onzekerheid die voortvloeit uit de anarchische aard van het internationale politieke systeem besluitvormers in het ongewisse laat over mogelijke steun voor of oppositie tegen hun voorgenomen buitenlands beleid. Deze onzekerheid vormt een bron voor mogelijke misvattingen over de intenties van de andere actoren in het internationale systeem. Dramatische gebeurtenissen in het verleden spelen daarbij een belangrijke, zij het onvoorspelbare, rol. Enerzijds kunnen dergelijke gebeurtenissen een positief leereffect heb-

ben: het Srebrenica-drama heeft geleid tot veranderingen in de wijze waarop Nederland zijn deelname aan internationale vredesmissies organiseert. Anderzijds kunnen dergelijke gebeurtenissen zich nestelen in de herinnering van besluitvormers als een historische analogie. Als zodanig kunnen zij leiden tot een onvolledige of zelfs onjuiste interpretatie van een nieuwe gebeurtenis en derhalve tot inadequate besluitvorming.

De Suezcrisis is in dit verband zeer relevant. Ten eerste omdat in de zomer en herfst van 1956 beslissingen in Parijs en met name Londen werden gebaseerd op een aantal grove mispercepties inzake

* Prof.dr. B. Verbeek is hoogleraar internationale betrekkingen aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

Amerikaanse steun. Ten tweede omdat ten tijde van besluitvorming inzake de oorlog tegen Irak met name in Groot-Brittannië de situatie vaak is vergeleken met die in 1956.

In deze bijdrage wordt eerst een kort theoretisch kader geschetst inzake de rol van mispercepties en historische analogieën in buitenlands beleid. Vervolgens wordt nagegaan of de besluitvorming in 1956 in Groot-Brittannië en Frankrijk door deze factoren is beïnvloed. Daarna wordt ingegaan op de besluitvorming in beide landen in de periode voorafgaand aan de oorlog tegen Irak in 2003. De bijdrage wordt afgesloten met een conclusie.

De puzzels en mysteries van Suez

De besluitvorming in Frankrijk en Groot-Brittannië ten tijde van de Suezcrisis leidt vijftig jaar na dato nog altijd tot prangende vragen. Dit ligt onder meer aan drie omstandigheden. Ten eerste richten de standaardinterpretaties van de gebeurtenissen in die zomer en herfst zich op de altijd vermoede, maar lang geheim gebleven samenzwering tussen Frankrijk, Groot-Brittannië en Israël, zoals die vorm kreeg in de onderhandelingen in een villa in de Parijse voorstad Sèvres tussen 22 en 24 oktober 1956. De drie landen spraken daar met elkaar af dat Israël een aanval op Egypte zou uitvoeren, duidelijk gericht op het Suez-

kanaal, zodat Frankrijk en Groot-Brittannië als politieagenten tussenbeide zouden kunnen komen om de scheepvaart door het Suezkanaal, een internationale waterweg, te garanderen. Veel onderzoek is gericht geweest op het bewijzen van de *collusion*. Het suggereerde bovendien dat de Britten en Fransen tegen elke prijs uit waren op een militair ingrijpen om de Egyptische nationalisatie van de Suezkanaalmaatschappij op 26 juli 1956 ongedaan te maken en de schadelijke invloed van de nationalisme predikende charismatische president Nasser op de Franse en Britse invloedssferen in Noord Afrika en het Midden-Oosten ongedaan te maken.

Ten tweede was veel onderzoek lange tijd in hoge mate gekleurd door de nasleep van de crisis in Groot-Brittannië. Omdat de afloop van de crisis in het algemeen tot een fiasco werd bestempeld, was duidelijk dat zij binnen de regerende Conservatieve Partij grote gevolgen zou hebben. Uiteindelijk leidde de crisis tot het aftreden van premier Eden op 8 januari 1957. Dit betekende dat zelfs al tijdens de spannende week tussen de start van de Brits-Franse bombardementen op Egypte op 31 oktober en het stopzetten van de invasie van de Suezkanaalzone op 6 november, maar in nog sterkere mate erna, vele politici betrokken raakten bij het zwartepieten en het kiezen van de juiste factie binnen de Conservatieve Partij. Hoewel, zoals nog zal worden aangetoond, de

Engelse besluitvorming in hoge mate een collectief proces was, hebben velen na afloop van de crisis de grootste verantwoordelijkheid bij premier Eden gelegd. Zij wezen daarbij graag op zijn humeurigheid en daarmee samenhangende slechte fysieke gesteldheid. Velen beschouwden later 'Suez' vooral als "Eden's war". Deze, deels politiek gemotiveerde, focus op het individu onttrekt het zicht op het collectieve karakter van een groot deel van de beslissingen.

Ten derde is de besluitvorming in Frankrijk nog altijd niet volledig in kaart gebracht. Hoewel de geheimen van de Brits-Frans-Israëliëse samenwerking daar al in 1957 in de openbaarheid kwamen,¹ kregen de precieze motivatie en overwegingen van de door de socialisten gedomineerde regering onder leiding van Mollet lange tijd weinig aandacht. Anno 2006 is het aantal wetenschappelijke studies van de besluitvorming aan Franse kant, in tegenstelling tot het aantal studies over de Britse kant, nog steeds erg klein. Dat is niet zo vreemd. Fransen spreken niet van de *Suez-crisis*, maar van '*L'affaire de Suez*'. Voor Groot-Brittannië was 'Suez' een traumatische ervaring die leidde tot een versnelde afbouw van het Britse koloniale rijk en tot een versnelde afslanking van het militaire apparaat. Juist het trauma van 1956 zorgde ervoor dat in 2003, aan de vooravond van de oorlog tegen Irak een deel van de oordeelsvorming in Groot-Brittannië

werd gebaseerd op parallellen met Suez. In Frankrijk daarentegen was 'Suez' niet meer dan een kort tussenspel in het werkelijke nationale drama: de zich langzaam voltrekkende afscheiding van Algerije, de daaruit volgende verdeeldheid onder de Franse bevolking en de vervreemding van het leger van de Franse staat, leidend tot twee pogingen tot een staatsgreep in 1958 en 1961. Weinigen in Frankrijk twijfelden aan de rechtvaardigheid van de Brits-Franse interventie in 1956. Veeleer vond men het jammer dat de Amerikanen de Britten en Fransen terugfloten en hen 'het karwei' niet lieten afmaken. De Franse literatuur besteedt daarom nauwelijks aandacht de Suezcrisis en definieert het ternauwernood als problematisch buitenlands beleid.

Deze drie omstandigheden ontnemen ons het zicht op de puzzel van buitenlands beleid die 'Suez' nog altijd is. In het bijzonder twee mysteries spreken wat dat betreft tot de verbeelding. Het eerste behelst de (achteraf) aperte misvatting van Frankrijk en Groot-Brittannië dat het geheime plan met Israël de verwezenlijking van hun hoofddoelen dichterbij zou brengen. Groot-Brittannië wenste gedurende de gehele crisis minimaal een zodanige vernedering van Nasser dat diens gezag in het Midden-Oosten aangetast zou raken en de Britse invloedssfeer (in onder meer Irak, Jordanië, Koeweit, Jemen en Oman) intact zou blijven. Dat hoefde niet perse met

militaire middelen. Toen de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken Dulles in augustus 1956 met zijn idee van een 'vereniging van gebruikers van het Suezkanaal' kwam, was Groot-Brittannië oprecht geïnteresseerd zolang de tollengelden maar naar de vereniging (lees: Groot-Brittannië, Frankrijk en de Verenigde Staten) en niet naar Egypte zouden gaan, zodat zij als drukmiddel op Nasser konden worden gebruikt. Frankrijk wenste gedurende de gehele crisis een zodanige uitkomst dat Egypte niet langer steun zou verlenen aan de Algerijnse onafhankelijkheidsbeweging FLN en dat Nassers invloed op het Arabisch nationalisme zou worden geminimaliseerd. De Fransen hebben daarmee wel altijd een voorkeur behouden voor militaire middelen. Gegeven deze hoofdoelen blijft het vreemd dat de beleidsmakers simpelweg hebben aangenomen dat bezetting van de kanaalzone onder het voorwendsel van, wat men in Nederland zou noemen, een 'politioenele actie' die doeleinden dichterbij zou brengen. Men veronderstelde eenvoudigweg dat een opmars naar Cairo niet nodig was: de Egyptische bevolking zou Nasser verjagen en het beperkte karakter van de Brits-Franse actie zou de Arabische wereld niet van hen vervreemden.

Daarnaast bestaat er voor Frankrijk en Groot-Brittannië elk afzonderlijk nog een tweede mysterie. De Britten vonden dat een militaire interventie niet zou kunnen slagen zonder steun van de Verenig-

de Staten. Men vond dat Amerikaanse steun nodig was op het diplomatieke front (de Verenigde Naties), het economische front (ondersteuning van het Britse pond) en het militaire front (geen deelname aan de interventie zelf, maar wel afschrikking van de Sovjet-Unie). Het vreemde is dat Britse politici gedurende de crisis talloze signalen kregen dat die steun er niet zou komen. Toch besloten zij door te zetten. Hoe valt dat te verklaren?² De Fransen daarentegen vertrouwden de Amerikanen helemaal niet. Wel waren zij van mening dat de steun van Groot-Brittannië nodig was voor het welslagen van een operatie. Desalniettemin wantrouwden met name de Franse militairen ook de Britten in hoge mate. Zij meenden dat Groot-Brittannië als puntje bij paaltje kwam niet zou doorzetten. Ondanks deze twijfels gingen de Fransen ermee akkoord dat Groot-Brittannië de leiding over de militaire planning en operaties zou uitoefenen. Dit pakte tijdens de crisis voor de Fransen desastreuus uit. Tevergeefs drongen zij aan op een versnelde invasie toen de internationale publieke opinie begin november zich tegen de Brits-Franse interventie keerde. Toen Groot-Brittannië op 6 november zonder overleg met Frankrijk onder grote Amerikaanse druk al akkoord was gegaan met een staakt-het-vuren, wilden de Fransen eigenlijk alleen verder. Dit was fysiek onmogelijk, omdat de smalle weg van Port Said via Ismailia naar Suez werd

geblokkeerd voor de Franse leger-voertuigen. Zij konden de Britten die de leiding hadden en daarom voorop reden niet passeren.

Dit alles maakt duidelijk dat er nogal wat schortte aan de besluitvorming in Parijs en Londen. Om die beter te kunnen verklaren, is het zaak allereerst te kijken naar de aard van het internationale politieke systeem, die de mogelijkheid van dergelijke misrekeningen voortbrengt. Het is vervolgens noodzakelijk te kijken naar de aard van de besluitvorming binnen beide landen om de precieze vorm van de misrekeningen beter te kunnen begrijpen.

Theorieën van internationale betrekkingen en het probleem van misvattingen

Vrijwel alle benaderingen van de studie van internationale betrekkingen zijn het met elkaar eens dat het internationale politieke systeem wordt gekenmerkt door anarchie. Een anarchie kenmerkt zich door de afwezigheid van het bestaan van een legitiem monopolie op de geweldsmiddelen. Anarchie heeft grote gevolgen voor de wijze waarop conflicten in het internationale systeem ontstaan en worden opgelost. De dominante stromingen binnen de studie van internationale betrekkingen verschillen in hun visie op dergelijke gevolgen. Rationalistische benaderingen benadrukken dat staten permanent in onzekerheid verkeren over de

intenties van andere staten in het systeem. Deze onzekerheid is voor sommigen, zoals de neoliberalen of 'liberal institutionalists', ten dele oplosbaar: instituties (normen en regels, vaak vastgelegd in en bewaakt door internationale organisaties) reduceren de onzekerheid ten aanzien van het toekomstig gedrag van staten en maken zo intensieve en langdurige samenwerking mogelijk.³ Voor anderen, met name de structureel-realisten, blijft de onzekerheid een onoplosbaar probleem van de internationale politiek. Instituties vormen volgens hen voornamelijk een instrument van machtige staten.⁴ Zowel neoliberalen als structureel-realisten onderkennen dat staten verkeerde inschattingen van de intenties van andere staten en van de machtsverhoudingen kunnen maken. Neoliberalen kennen een minder grote rol aan misrekeningen toe omdat internationale instituties juist adequate informatie over deze factoren zouden verschaffen. Structureel-realisten en neoliberalen hebben geen echte verklaring voor het optreden van en aard van dergelijke misrekeningen, omdat zij uitgaan van de vooronderstelling van de nutmaximaliserende unitaire actor: om het gedrag van een staat te verklaren is het onnodig om naar actoren binnen de staat te kijken. Critici wijzen er al sinds lange tijd op dat dit laatste wel degelijk nodig is om daadwerkelijk greep te krijgen op de misrekeningen.⁵ Kortom, de aard van het internationale politieke sys-

teem brengt permanente onzekerheid met zich mee. De verklaring van de specifieke perceptie van die onzekerheid vereist een analyse-model dat binnenlandse factoren omvat.⁶

Constructivistische benaderingen ontkennen niet dat internationale betrekkingen worden gekenmerkt door anarchie. Zij verbinden evenwel geheel andere consequenties aan deze omstandigheid. Constructivisten hebben daarbij als uitgangspunt dat een feitelijke situatie in de wereldpolitiek niet kan worden geduid als de onderzoeker niet heeft achterhaald welke betekenis de staten gezamenlijk aan een dergelijke situatie toekennen. Wendt heeft dit principe uitgewerkt voor het probleem van anarchie.⁷ Zijn uitgangspunt is dat binnen de algemene omstandigheid van anarchie staten elkaar kunnen beschouwen als vijand, rivaal of vriend. Elke situatie kent een ander normstelsel over het gebruik van geweld als middel tot conflictoplossing. Dat betekent dat, afhankelijk van de mate waarin staten dergelijke normen hebben geïnternaliseerd, er verschillende anarchische situaties tegelijkertijd naast elkaar kunnen bestaan. Zo leven de lidstaten van Europese Unie wellicht in een anarchisch systeem waarin zij elkaar als vriend beschouwen (in Wendts termen een Kantiaanse anarchie), terwijl diezelfde Europese lidstaten China wellicht als rivaal zien (Lockeaanse anarchie) en het bewind van Saddam Hoessein moge-

lijk als vijand beschouwden (Hobbesiaanse anarchie).

Constructivisten hebben (nog) niet veel oog voor het probleem van misrekeningen. Dit komt doordat zij in eerste instantie zijn gericht op het vaststellen van 'gemeenschappelijke betekenissen' die staten aan bepaalde relaties en situaties geven. Het is evenwel niet moeilijk om het probleem van misrekening en misperceptie te koppelen aan het constructivistische concept van 'gemeenschappelijke betekenissen'. Onzekerheid bemoeilijkt een staat zowel in zijn rationele calculatie van intenties en machtsverhoudingen als in het afpassen of hij tot andere staten in een vijandige, rivaliserende of vriendschappelijke relatie staat. We zullen zien in het geval van de Suezcrisis dat Groot-Brittannië meende een vriendschappelijke relatie met de Verenigde Staten te hebben opgebouwd en niet inzag dat beide landen ook elkaars rivalen waren in het Midden-Oosten. Ook voor deze meer constructivistische visie geldt echter dat een adequate beschrijving en verklaring van dergelijke misvattingen vereist dat we binnenlandse factoren in onze analyse betrekken. Het gaat daarbij met name om de rol van politici, ambtenaren, binnenlandspolitieke verhoudingen (waaronder parlement en publieke opinie). Dat betekent dat we hieronder voor Frankrijk en Groot-Brittannië zullen nagaan wie de belangrijkste beslissers waren tijdens de Suezcrisis, welke rol be-

paalde ambtelijke organisaties hebben gespeeld en de mate waarin de beslissingen werden beïnvloed door de binnenlandspolitieke verhoudingen. Het uiteindelijke doel is de drie stukjes van de puzzel zoals die in de vorige paragraaf werden gepresenteerd een plaats te geven in de grote Suez-legpuzzel.

Groot-Brittannië 1956

De beslissers

De besluitvorming in Groot-Brittannië tijdens de Suezcrisis was in handen van een kleine groep van *senior ministers* die consensus zochten en bereikten voorafgaand aan bijeenkomsten van andere gremia zoals het voltallige kabinet en het zogeheten Egypt Committee dat enkele dagen na Egypte's nationalisatie van de Suezkanaalmaatschappij werd ingesteld om zich met deze kwestie bezig te houden.⁸ Het Egypt Committee was oorspronkelijk bedoeld als een kleine club van meest betrokken ministers, maar in de loop van augustus namen steeds meer kabinetsleden aan de beraadslagingen deel. In de loop van oktober en november kwam het Egypt Committee steeds minder en het kabinet weer frequenter bijeen. De meeste bijeenkomsten werden echter voorafgegaan door voorbesprekingen van de kleine club die voornamelijk bestond uit premier Eden, minister van Financiën Macmillan, Lord President Salisbury, Lord Chancel-

lor Kilmuir en Lord Privy Seal Butler. Ook frequent aanwezig was minister van Buitenlandse Zaken Lloyd, maar hij gold ondanks zijn functie niet als een *senior minister*. Binnen de kleine groep gold Macmillan als de grootste havik (tot de Amerikanen op 6 november 'de stekker er uit trokken') en Butler als de grootste twijfelaar. Binnen het kabinet was minister van Defensie Monckton de grootste tegenstander van het gebruik van militaire middelen.

De politieke context

Deze vorm van besluitvorming is nauw verbonden met de aard van het Britse politieke systeem. Britse kabinetten zoeken in de eerste plaats steun in het parlement. Daarbij gaat het met name om het verwerven van steun van die leden van de eigen partij die geen officiële functie binnen de regering vervullen, de zogeheten *backbenchers* (meestal ongeveer een derde van de totale fractie). Afwijkende meningen binnen het Britse kabinet zijn pas 'gevaarlijk' wanneer ze worden geventileerd door een of meer *senior ministers*. Pas wanneer zo'n minister tijdens een kabinetsvergadering de gemeenschappelijke lijn weerspreekt, krijgt de tegenstand van *junior ministers* enig gewicht.⁹ Er kan dan een opstand onder *backbenchers* ontstaan, zeker wanneer een dergelijk optreden de positie van de premier in gevaar brengt. Dit vereist het zich vooraf verzekeren van steun van de belangrijkste kabinetsleden.

Eden had tijdens de Suezcrisis te maken met een ingewikkelde binnenlandse politieke situatie. De Conservatieve Partij kende een hecht georganiseerde groep haviken (de Suezgroep)¹⁰ die ontevreden was over de door Eden als minister van Buitenlandse Zaken georkestreerde ontmanteling van de omvangrijke Britse legerbasis in de Suezkanaalzone in 1954.¹¹ Anderzijds herbergde de partij een groep duiven, minder goed georganiseerd, met Butler als weifelende exponent in het kabinet. Dit betekende dat Eden en zijn *inner circle* nu weer het verwijt kregen te snel op militaire interventie af te stevenen (met name in september 1956), dan weer dat ze te slap waren (met name in de aanloop naar de landelijke partijconferentie op 11 oktober). Om de duiven niet te isoleren was het essentieel Butler binnenboord te houden en hem toe te laten tot de kleine groep.

De Britse besluitvorming werd ook getekend door de strijd tussen Macmillan en Butler om het premierschap. Beiden dachten dat Eden door zijn zwakke gezondheid niet lang premier zou blijven en hoopten hem op te volgen. Dit had tot gevolg dat Butler zijn twijfels over de inzet van militaire middelen zelden expliciet onder woorden bracht tegen de meerderheid binnen de kleine groep in: hij vreesde zijn kansen op het premierschap daarmee te verspelen. Uiteindelijk zou de Suezcrisis Eden zijn positie kosten en werd de strijd tussen Macmillan en But-

ler beslecht in het voordeel van de eerste, ironisch genoeg de grootste voorstander van militair ingrijpen.¹²

De definitie van het probleem

De nationalisatie van de Suezkanaalmaatschappij werd in Britse kringen breed (inclusief de oppositie) gedefinieerd als bedreiging van vitale Britse belangen; als Nasser hiermee zou 'wegkomen', zou zijn beleid gericht op ondermijning van de Britse (en Franse) invloedssfeer in het Midden-Oosten louter aan kracht winnen. Bovendien liet Nasser hiermee zien dat hij in staat was de aanvoer van olie te bedreigen. De nationalisatie was wat dat betreft de spreekwoordelijke druppel: Groot-Brittannië zag in Nassers Egypte een concurrent voor de positie van Irak – de favoriete 'client' in het Midden-Oosten – en een aanstichter van een golf van nationalisme in vele landen in de regio. Al in het voorjaar van 1956 was er sprake van geheim overleg tussen de Verenigde Staten en Groot-Brittannië over een gezamenlijke koers om Nassers invloed terug te dringen.

Het gevolg van deze definitie van het probleem was dat Groot-Brittannië alleen maar tevreden kon zijn met een uitkomst die, in eigen land als ook daarbuiten, alleen maar zou kunnen worden uitgelegd als een duidelijke vernedering van Nasser: diplomatiek dan wel militair. In eerste instantie hoopte men dat men onmiddellijk militair kon terugslaan. De Britse generale

staf maakte echter begin augustus duidelijk dat een militaire operatie een langere voorbereiding zou vergen. De beslissers gingen daarop voort met diplomatieke initiatieven, mede onder druk van de Verenigde Staten. Men verwachtte dat elke diplomatieke stap een succes opleverde: hetzij een nederlaag voor Nasser, hetzij een legitimatie van het gebruik van geweld. Meestal was de uitkomst van dergelijke stappen – zoals van de missie van de Australische premier Menzies in augustus of het aan de orde stellen van de kwestie bij de VN-Veiligheidsraad in september – niet eenduidig en bood het bovendien geen ruimte voor militaire acties. Het is daarom niet vreemd dat men probeerde om Nasser te provoceren. Men stuurde bijvoorbeeld een Brits oorlogsschip door het Suezkanaal in de hoop dat het schip zou worden geweigerd; ook riep men de vooral Westerse loodsen van de loodsbootjes door het Suezkanaal naar huis in de verwachting dat het verkeer in het kanaal daarmee tot stilstand zou komen. De Egyptenaren lieten het oorlogsschip echter gewoon door en organiseerden in rap tempo een eigen effectieve loodsdienst. Aan het eind van de zomer was er nog steeds geen *casus belli*.

Er leken ook diplomatieke oplossingen mogelijk. De door de Amerikanen voorgestelde Suez Canal Users' Association (SCUA) was voor Frankrijk en Groot-Brittannië een aanvaardbare diplomatieke oplossing. De opmerking van de

Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken Dulles op 2 oktober dat SCUA wat hem betreft tandoos bleef (dat wil zeggen dat tolgelden niet zouden worden gebruikt als drukmiddel op Nasser) betekende echter het einde van het zoeken naar een diplomatieke oplossing.¹³ Eden stond aan de vooravond van de landelijke partijconferentie en had nu niets om de Suezgroep te paaien. Op 3 oktober liet Eden tijdens de kabinetsvergadering Dulles' speech verontwaardigd van hand tot hand gaan.¹⁴ Vanaf dit moment verbrak Groot-Brittannië alle contact met de Amerikanen over de Frans-Britse plannen. Dulles werd de zondebok: "We have been misled so often by Dulles's ideas that we cannot afford to risk another misunderstanding. [...] We must never forget that Dulles's purpose is different from ours. [...] His game is to string us until Polling Day [6 november; BV]," aldus Eden.¹⁵ Tezelfdertijd meldde de Britse militaire staf dat de weersomstandigheden in het oostelijke Middellandse-Zeegebied een invasie spoedig zouden bemoeilijken. De militairen opperden uitstel tot het voorjaar. Eden, die zich de gehele zomer al boos maakte over de trage militaire planning en voorbereidingen,¹⁶ beseftte dat er bijna geen tijd meer was voor de militaire optie.

Het plan dat de Franse generaal Challe op 14 oktober presenteerde was voor Eden en zijn entourage dan ook een welkome uitweg uit de impasse. Al sinds het begin van

crisis braken kabinetsleden zich het hoofd over het scenario waarin Israël zou profiteren van het conflict met Egypte. Macmillan was vanuit die optiek zelfs voorstander van Israëlische betrokkenheid. Eden was echter van mening dat dit koste wat kost moest worden vermeden omdat iedere schijn van een alliantie tussen Groot-Brittannië en de Joodse staat desastreus zou uitpakken voor de Britse invloed in het Midden-Oosten.¹⁷ Nu de Fransen suggereerden dat Israël Egypte zou kunnen aanvallen, leek de optie om vervolgens samen met Frankrijk tussenbeide te komen uitkomst te bieden. Het zou dan immers gaan om een militaire interventie met de schijn van legaliteit. Het grote probleem was alleen dat er geen sprake mocht zijn van een formele alliantie met Israël. Israël eiste echter een officieel akkoord met garanties. Met de grootst mogelijke tegenzin reisde minister Lloyd naar de Parijse voorstad Sèvres voor een ontmoeting met Fransen en Israëli's. Uiteindelijk tekende Patrick Dean, hoofd van de Commissie voor de Inlichtingendiensten, het fameuze protocol. De politici wilden hun naam niet op het papier hebben staan. Tegenover het kabinet stelde Eden nooit dat er een verdrag met Israël bestond. Hij vroeg het kabinet om toestemming voor een politieke actie met Frankrijk in het geval Israël zou profiteren van de situatie en een bedreiging voor (scheepvaart in) het Suezkanaal zou vormen. Hij voegde daar wel

aan toe dat betrouwbare bronnen meldden dat een Israëlische aanval op handen was. In het kabinet vroeg niemand echter door.

Perceptie van de bondgenoten

Frankrijk en de Verenigde Staten waren de belangrijkste bondgenoten voor de Britten. De Britse visie op Frankrijk was zeer gereserveerd. Allereerst waren de Fransen berucht om hun loslippigheid. De Britse militairen waren zeer terughoudend met het verstrekken van gevoelige informatie aan hun Franse collega's die vanaf begin augustus in Londen verbleven om invasieplannen te smeden. Daarnaast had men andere belangen in het Midden-Oosten dan Frankrijk. Frankrijks invloed in Syrië en Libanon stond het succes van het door Groot-Brittannië geleide Bagdad Pact (een soort NAVO voor het Midden-Oosten) in de weg. Daarenboven maakte de kwestie-Algerije Frankrijk gehaat in de Arabische wereld en daarom een onwelkome bondgenoot voor Groot-Brittannië.¹⁸ Deze anti-Franse stemming werd echter gecompenseerd door Edens vertrouwen in zijn Franse ambtgenoot Mollet en door het feit dat het Britse Ministerie van Buitenlandse Zaken gedurende de crisis steeds verder op een zijspoor werd gezet. Eden en ook Macmillan vreesden, op basis van de ervaringen met de Franse Vierde Republiek, echter wel een snelle val van het Franse kabinet. Deze angst vergrootte bij hen het gevoel van urgentie om tot daadkrachtig han-

delen over te gaan.

De Britse perceptie van de Amerikanen was sterk gekleurd door hun ervaring in de loop van de jaren vijftig. Door een aantal gebeurtenissen, zoals de gezamenlijke orkestratie van de val van de Perzische premier Mossadegh in 1953, waren de Britten er aan de vooravond van de crisis van overtuigd dat de Amerikanen er ondanks al hun antikolonialistische retoriek mee akkoord waren dat het Midden-Oosten behoorde tot de invloedssfeer van Groot-Brittannië en dat deze positie de beste garantie was tegen een uitbreiding van de communistische invloed in die regio. Bovendien meenden de Britten op basis van ervaringen in het verleden dat de Verenigde Staten weliswaar terughoudend waren wanneer het daadkrachtig optreden betrof, maar dat zij een Brits initiatief meestal volgden. Deze perceptie had desastreuze gevolgen voor het Britse beleid tijdens de Suezcrisis. De Britten dachten tot het einde toe dat wat de Amerikanen publiekelijk verkondigden iets anders was dan wat ze werkelijk bedoelden en dat de Amerikanen uiteindelijk de Brits-Franse operatie niet zouden tegenwerken.¹⁹

De daarmee tegenstrijdige signalen die uit Washington werden verzonden werden door de kleine groep van beslissers weggewoven met behulp van een aantal schitterende rationalisaties: Dulles zou iets anders beweren dan wat Eisenhower bedoelde; Eisenhowers

publieke uitspraken waren ondergeschikt aan zijn privé-mededelingen (met name aan Macmillan); de Amerikanen zouden tot de dag van de presidentsverkiezingen op 6 november geen interventie publiekelijk kunnen steunen.²⁰

De puzzel

De puzzelstukjes vallen nu op hun plaats: de Britten gingen akkoord met het Challe-plan (dat geen garantie bood op het verwezenlijken van hun doelstellingen) omdat begin oktober de binnenlandspolitieke en diplomatieke situatie de kleine groep rondom Eden bijna geen andere uitweg meer bood. Het Challe-plan leek krachtig genoeg om de haviken te plezieren en juridisch gezien een vijgenblad om de binnenlandse duiven en de internationale gemeenschap niet van zich te vervreemden. De naïviteit over Amerikaanse steun vond zijn oorzaak in de door de kleine groep gedeelde percepties over de aard van de Brits-Amerikaanse verhoudingen in het Midden-Oosten. Het gebrek aan kritisch vermogen binnen het Britse kabinet en onder de tegenstanders van militair geweld laat zich mede verklaren door de aard van het Britse politieke systeem: zolang er sprake is van consensus onder de belangrijkste *senior ministers*, is het leveren van kritiek een niet-effectieve strategie.

Frankrijk 1956

De beslissers

Het aantal deelnemers aan de besluitvorming was in Frankrijk gedurende de gehele crisis nog kleiner dan in Groot-Brittannië. Niet meer dan drie personen waren daadwerkelijk bij de politieke beslissingen betrokken: de socialistische premier Mollet, minister van Buitenlandse Zaken en partijgenoot Pineau en minister van Defensie Bourguès-Manoury (Radicale Partij). Diens kabinetschef Thomas en reserveofficier Mangin waren de voornaamste ambtelijke uitvoerders van hun beslissingen. Wel werd de *ministre Résidant en Algérie*, de socialist Lacoste, bij enkele belangrijke beslissingen betrokken.²¹

Het trio Mollet, Pineau en Bourguès-Manoury opereerde onder de grootst mogelijke geheimhouding. Het voltallige kabinet werd alleen bij de grote lijnen van de besluitvorming betrokken. De ministeries, inclusief hun politieke top, bleven in het ongewisse over de ontwikkelingen. Men was er met name op gebrand het Ministerie van Buitenlandse Zaken buiten de deur te houden: dit ministerie werd als te pro-Arabisch beschouwd. Slechts een zeer kleine groep raakte in de loop van de zomer van 1956 betrokken bij de contacten met Israël die uiteindelijk zouden leiden tot het plan van generaal Challe om Israël uit te nodigen Egypte aan te vallen zodat Frankrijk en Groot-Brittannië een

voorwendsel voor interventie zouden hebben.

Deze groep deelde al een verleden van geheimhouding en clandestiene acties. Mollet, Pineau en Bourguès-Manoury waren tijdens de Tweede Wereldoorlog alle drie actief geweest in het verzet. In de loop van 1956 waren zij al betrokken bij een geheime operatie om tegen de wens van de Verenigde Staten, Groot-Brittannië en het Ministerie van Buitenlandse Zaken in *Mystère IV*-straaljagers aan Israël te leveren om het overwicht van de Egyptische luchtmacht te helpen verminderen. Ook hier werden de praktische zaken discreet uitgevoerd door Thomas en Mangin.²² Het was derhalve niet vreemd dat dezelfde club intieme na 26 juli 1956 ging bezighouden met Nassers nationalisatie van de Suezkanaalmaatschappij.²³ Het was bovendien een groep die sterk begaan was met het lot van Israël, niet alleen vanwege de Tweede Wereldoorlog, maar ook omdat vele socialisten meenden dat bij de opbouw van de nieuwe Israëliëse samenleving belangrijke socialistische beginselen in de praktijk werden gebracht.²⁴

De politieke context

Mollet trad op 31 januari 1956 aan als premier van Frankrijk en als leider van een minderheidskabinet van vijf centrumlinkse partijen.²⁵ Hij leidde een land waarin de gemiddelde levensduur van een kabinet negen maanden was en dat hevig worstelde met Algerije waar

in 1954 een gewelddadige onafhankelijkheidsstrijd was uitgebroken. De instabiliteit van het politieke systeem bracht met zich mee dat coalitiepartners beseften dat ze weinig tijd hadden om beleid te verwezenlijken en dat anderen er rekening mee hielden dat een Frans kabinet weer snel kon verdwijnen. De instabiele Vierde Republiek kende echter een betrekkelijk stabiel buitenlands beleid. Bovendien opereerde het Ministerie van Buitenlandse Zaken in die periode vrij zelfstandig, dat wil zeggen, relatief los van de politieke beslommingen van de dag.²⁶ Toen Pineau aantrad als minister van Buitenlandse Zaken wilde hij echter zijn eigen stempel op het beleid drukken.²⁷ Hij zou dit vooral doen door zaken buiten het departement om te regelen.

De regering-Mollet stelde zich drie zaken ten doel: het creëren van een momentum voor Europese integratie; het voorbereiden van de dekolonisatie; en de oplossing van het Algerijns conflict.²⁸ Algerije vormde onder andere zo'n groot probleem omdat een aanzienlijk deel van de Algerijnse bevolking bestond uit Franse migranten die vaak al meerdere generaties op Algerijnse bodem verbleven (de zogenoemde *pieds-noirs*). Zij voelden zich in belangrijke mate inwoner van Algerije, maar waren faliekant tegen onafhankelijkheid omdat ze vreesden te worden overvleugeld door de oorspronkelijke bevolking. De *pieds-noirs* vormden een belangrijke politieke kracht in Frank-

rijk, mede omdat de drie departementen (Oran, Algiers en Constantine) rechtstreeks parlementariërs afvaardigden naar Parijs. Bovendien was Algerije internationaalpolitiek belangrijk, omdat de woestijngebieden in het zuiden van belang werden geacht voor het uitvoeren van nucleaire tests in de toekomst.²⁹ Hoewel het Mollets voornemen was om een gematigd beleid te voeren en naar een staakt-het-vuren en onderhandelingen te streven, werd hij bij zijn eerste bezoek aan Algiers begroet met een staking en betoging door radicale *pieds noirs*. Mollet voelde zich gedwongen de – gematigde – gevolmachtigd minister voor Algerije van zijn keuze (Catroux) te passeren en het aantal militairen in Algerije te vertienvoudigen tot 500.000.³⁰

Daarnaast had Frankrijk te kampen met een gefrustreerd en ontevreden militair apparaat. Het Franse leger had twee enorme nederlagen te verwerken: de nederlaag in juni 1940 tegen Duitsland en de overgave in Dien Bien Phoe in 1954. Dit had geleid tot een strijdmacht met een sterk negatief zelfbeeld. Daar kwam nog bij dat de legerleiding de Franse politici in grote mate wantrouwde. Gebrek aan politieke daadkracht was volgens hen namelijk de werkelijke oorzaak van de twee opgelopen trauma's. Deze situatie zorgde ervoor dat het Franse leger de Algerijnse onafhankelijkheidsoorlog dan ook zag als een strijd die niet mocht worden verloren.³¹ Het zou

de inzet van de Franse militairen tijdens de Suez-operatie verklaren.

De definitie van het probleem

Frankrijk definieerde de nationalisatie van de Suezkanaalmaatschappij als bewijs voor de bedreiging van de Franse invloedssfeer door Egypte. De nationalisatie leek een mooie aanleiding om die bedreiging het hoofd te bieden. Daarnaast zagen velen in Egypte's optreden een aanwijzing dat het voortbestaan van Israël in gevaar was.

Bij zijn aantreden liet de regering-Mollet de mogelijkheid open dat Nasser een waardevolle tussenpersoon kon zijn tussen Parijs en de Algerijnse onafhankelijkheidsbeweging FLN. In maart 1956 wist Pineau, op bezoek in Cairo, dankzij Nasser contact te leggen met de FLN. In de loop van die zomer vonden in het geheim vijf verkennende gesprekken plaats gericht op het bereiken van een permanente oplossing, overigens geheel tegen de wens van Frankrijks hoogste baas in Algerije, Lacoste.³² Toch twijfelde men al enige tijd aan Nassers werkelijke bedoelingen. In februari uitte Pineau tegenover Israëls ambassadeur in Parijs, Tsur, zijn bezorgdheid over Nassers bemoeienis met Algerije.³³ Hij vermoedde dat Egypte wapens leverde aan de FLN. Bovendien was het zeker dat de FLN in Egypte alle ruimte kreeg om zich te organiseren.³⁴ Anderen rondom Mollet zagen een nog groter gevaar in Nasser. Soustelle, geïmplementeerd mi-

nister in Algerije onder Mendès-France en rabiaat tegenstander van een compromis sinds augustus 1954, toen de FLN in Philippeville 37 Franse burgers doodde, waar schuwde het Franse parlement in maart 1956 dat Nasser erop uit was de Franse invloed in Noord en Centraal Afrika te minimaliseren en de FLN daarbij als instrument gebruikte.³⁵ In diezelfde maand bezocht Mollet zijn Britse ambtgenoot Eden en hield hem voor dat Nasser uit was op de controle over Noord Afrika en het Midden-Oosten. Dit viel te lezen in Nassers *The Philosophy of the Revolution*, dat Mollet vergeleek met Hitlers *Mein Kampf*.³⁶ De Franse reactie op de nationalisatie was dan ook heftig. Op 3 augustus verklaarde Pineau voor de Franse radio dat "l'Afrique du Nord serait perdue si Nasser devait triompher".³⁷

In het voorjaar van 1956 escaleerde het Algerijnse conflict zeer snel. Bij zijn bezoek aan Algiers begin 1956 had Mollet toegegeven aan de radicale *pieds-noirs* en zijn gematigde kandidaat-gevolmachtigd minister Catroux geofferd en de hardliner Lacoste benoemd. Tevens ging hij akkoord met het sturen van 500.000 dienstplichtigen naar Algerije. Dit had twee belangrijke gevolgen. Ten eerste radicaliseerde het conflict, uitmondend in door de pers breed uitgemeten aanvallen op Franse dienstplichtige soldaten. Ten tweede kregen de Franse militairen, vanwege hun omvang en de escalatie van het conflict, een grotere greep op het be-

leid. Ook zij zagen in de nationalisatie van de Suezkanaalmaatschappij een mooie gelegenheid om via Nasser het FLN een zware slag toe te brengen.

Terwijl Lacoste binnen de kring van getrouwen degene was die het meeste hamerde op de link tussen Nasser en het FLN, waren anderen in de regering, met name Mollet zelf, Pineau en Bourguès-Manoury, bezorgd om de positie van Israël. De eerste twee zagen Israël als een land waar het socialisme werd opgebouwd. Alle drie waren ze van mening dat de Arabische wereld uit was op de vernietiging van de Joodse staat en dat Israël erg weinig vrienden had. Vanuit Egypte voerden *fedayeen* met grote regelmaat aanvallen op Israël uit. Bovendien blokkeerde Egypte de Israëlische havenstad Eilat doordat het Sharm-el-Sheikh controleerde. Zoals aangeven, ontstonden al vroeg in 1956 geheime contacten tussen de Franse en Israëlische socialisten die tot wapenleveranties zouden leiden.³⁸ Mollet zou later aangeven dat de bescherming van Israël het belangrijkste motief voor de Suez-operatie zou zijn geweest, maar, zoals Horne terecht opmerkt, is het denkbaar dat Frankrijk zonder de Algerijnse kwestie aan een dergelijk avontuur zou zijn begonnen.³⁹ De Frans-Israëlische verwantschap had wel grote gevolgen voor de Brits-Franse besluitvorming rondom Suez: Frankrijk zou al in een vroeg stadium zinspelen op samenwerking met Israël, die uiteindelijk zou uitmon-

den in het akkoord van Sèvres.

Perceptie van de bondgenoten

De beslissingen van de Franse regering tijdens de Suezcrisis werden mede ingegeven door de perceptie die zij van hun bondgenoten hadden. Men beoordeelde de samenwerking met Groot-Brittannië als essentieel, maar bekeek deze bondgenoot met achterdocht. Dit betrof allereerst de Engelse motieven. De Fransen waren al lange tijd ontevreden over de geringe steun die zij van de Engelsen kregen inzake Algerije. Zij beschouwden Groot-Brittannië in eerste instantie als een pro-Arabisch land. Dat strookte niet met het belang dat de kring rondom Mollet aan Israël hechtte. Men was er dan ook benauwd voor dat de Engelsen uit zouden zijn op een 'vervanging' van Nasser door een pro-Engelse zetbaas die echter niets in de houding ten aanzien van de FLN en Israël zou veranderen.⁴⁰

Ten tweede wantrouwde men de Engelse vastberadenheid om tot het uiterste te durven gaan. De Franse militairen die samen met de Britten in de kelders onder *Whitehall* plannen smeedden, uitten al snel hun twijfels.⁴¹ Uit hun berichten kwam al naar voren dat de Britse militairen weinig enthousiast waren over de mogelijkheid van een grote oorlog tegen Egypte. Zij hadden dan ook grote bezwaren tegen de Engelse leiding over de militaire operatie.

De Franse beleidsmakers twijfelden ook of de Engelsen hun *special alliance* met de Verenigde Sta-

ten opzij zouden durven te zetten. Velen – en in het bijzonder Pineau – vreesden gedurende de zomer en herfst van 1956 dat de Engelsen onder Amerikaanse druk zouden terugkrabbelen. Pineau zou tegenover Lloyd en Eden dan ook voortdurend hameren op de onbetrouwbaarheid van de Amerikanen. Voor de Fransen was het zonneklaar dat de Amerikanen erop uit waren om Frankrijk en Groot-Brittannië uit het Midden-Oosten te verdrijven. Het laatste wat men dus moest doen was te vertrouwen op berichten uit Washington. Het is dit wantrouwen dat de Fransen er in oktober 1956 toe bracht om voorzichtig een plan te presenteren aan Groot-Brittannië, waarin Israël een hoofdrol speelde. Het Challeplan voorzag in eerste instantie niet in een officiële alliantie met de Joodse staat, maar in een *contingency plan*: wat te doen als Israël zou ‘profiteren’ van de ontstane situatie? Voor de Fransen was het de enige uitweg. Zij waren op dat moment bang dat onderhandelingen bij de Verenigde Naties door Amerikaanse druk op de Engelsen zouden leiden tot een vreedzame, en voor Frankrijk onacceptabele, uitkomst.

Israël werd gezien als een betrouwbare bondgenoot. De geheime bijeenkomsten met geestverwanten als Peres, Dayan en Meir, waarvoor speciale paspoorten, vliegtuigen en *safehouses* werden geregeld, riepen de sfeer op van het verzet tijdens de Tweede Wereldoorlog en droegen bij tot een

hechte alliantie tussen beide landen.⁴²

De puzzel

In 1956 was er een kleine club beslissers, verbonden door hun verleden in het verzet, die politiek in een lastig parket zaten inzake Algerije en een morele en ideologische verwantschap voelden met medesocialisten in Israël. In Algerije had men te maken met een escalatie van het geweld voortkomend uit de groei van de aanhang van extremisten aan beide zijden. Voor de uitvoering van zijn Algerije-beleid was de regering-Mollet steeds meer afhankelijk van de militairen, een binnenlandse speler die getraumatiseerd was door recente nederlagen en al langer op zoek was naar eerherstel. In die context was het niet vreemd dat de nationalisatie van de Suezkanaalmaatschappij voor meerdere actoren een ideale gelegenheid leek. Voor de militairen leek het een mogelijkheid tot eerherstel; voor Parijs leek het een gelegenheid om de FLN een beslissende slag toe te brengen; voor de socialisten leek het bovendien een kans om bedreigde geestverwanten te helpen. Het is derhalve niet vreemd dat de beleidsmakers de nationalisatie definieerden in termen van een voor Frankrijk gunstige wending in het Algerijnse conflict. Wel is het vreemd dat op geen enkel moment de vraag werd gesteld of een militaire campagne tegen Egypte het gewenste resultaat in Algerije op zou leveren. De eerste militaire

plannen voorzagen in landing bij Alexandrië en een opmars naar Cairo. Dat viel nog te koppelen aan de gedachte dat dit zou kunnen leiden tot de val van Nasser. Maar alras voorzagen de plannen in een landing bij Port Said gericht op een bezetting van de kanaalzone. Uiteindelijk was dit het bijproduct van het voorwendsel dat men Israël en Egypte uit elkaar wil houden. De legalistische pretenties maakten een opmars naar Cairo onmogelijk. Toch stelde niemand zich de vraag of een dergelijke keuze het hoofddoel – de verwijdering van de FLN uit Egypte – wel dichterbij zou brengen. De Fransen raakten dus gevangen in hun eigen slimheid: de Israëliëse kaart leek hun in de herfst van 1956 de enige mogelijkheid de Engelsen te bewegen door te zetten. Het spelen van die kaart beroofde hen evenwel van politieke en militaire manoeuvreerruimte: het was niet langer een operatie om Nasser ten val te brengen, maar een politieke actie; de keuze voor een operatie in de nauwe ruimte langs het Suezkanaal ontnam de Franse militairen de mogelijkheid zelfstandiger te opereren. Onzekerheid over het gedrag van bondgenoten beperkte dus de Franse beslissingen.

Hoe valt deze houding te verklaren? Twee factoren lijken een rol te spelen. Ten eerste de dynamiek binnen kleine groepen. De club rondom Mollet was klein en gesloten. Allen hadden ervaring met geheime operaties en deelden een visie op het conflict rondom Israël.

Dergelijke omstandigheden worden vaak in verband gebracht met het verschijnsel 'groepsdenken'.⁴³ Daarnaast moeten politieke factoren in ogenschouw worden genomen: de regering-Mollet zag zich in Algerije in het nauw gedreven en had zich tegen haar zin geëngaat aan een harde, zelfs militaire, oplossing. Dit vergrootte haar afhankelijkheid ten opzichte van de militairen, die in Algerije een zwaarwegende factor waren geworden. Naarmate de zomer van 1956 vorderde werd een niet-militaire oplossing van de Suezcrisis voor Frankrijk moeilijker: de militairen zagen in een militaire operatie een mogelijkheid tot eerdere herstel en verbetering van hun positie in Algerije. Nog een frustrerende ervaring zou voor de militairen moeilijk te verwerken zijn. Dit alles culmineerde in de kritieke situatie op 22 oktober 1956. Drie gebeurtenissen waren bepalend. Op 16 oktober onderschepten Franse marineschepen een lading wapens bestemd voor de FLN aan boord van een Soedanees schip, de *Athos*, voor iedereen het bewijs van Egyptische betrokkenheid. Tegelijkertijd vonden geheime onderhandelingen plaats tussen Frankrijk, Groot-Brittannië en Israël over de effectuering van het Challe-plan. Daarenboven onderschepten Franse vliegtuigen op 22 oktober in internationaal luchtruim een vliegtuig met aan boord de leider van de Algerijnse opstand, Ben Bella. Mollet zat daardoor met een enorm probleem: eigenlijk was de

arrestatie van Ben Bella illegaal, maar hij kon het zich niet veroorloven de publieke opinie en de militairen tegen zich in het harnas te jagen nu men aan de vooravond van de Suez-operatie stond. Hij schaarde zich achter de arrestatie en drong aan op een snelle actie in Egypte. Deze episode demonstreerde het toegenomen gewicht van de militairen in de Vierde Republiek.

De Irakcrisis 2003

Bijna vijftig jaar na de Suezcrisis en twaalf jaar na de Golfoorlog waren de Verenigde Staten, Frankrijk en Groot-Brittannië wederom hoofdrolspelers bij een grootscheepse militaire interventie in het Midden-Oosten. In de pers werd de vergelijking met 1956 ook getrokken. Men constateerde belangrijke parallellen tussen beide gebeurtenissen, hoewel de drie landen in 2003 andere rollen speelden dan in 1956: Frankrijk zag – tijdens Suez zowel als Irak – Europa als een tegenwicht tegen Amerikaanse macht. Groot-Brittannië daarentegen ziet in samenwerking tussen Europa en de Verenigde Staten, met zichzelf als *trait d'union*, een mogelijkheid om leiding te geven aan de wereld. Het grootste verschil is natuurlijk dat de Verenigde Staten in 1956 de politieke en economische macht bezaten om de Europese bondgenoten terug te fluiten, terwijl Frankrijk en Groot-Brittannië in de aanloop naar de

oorlog tegen Irak niet over werkelijke invloedsmiddelen beschikten om de Verenigde Staten van een militaire interventie af te houden.⁴⁴ Vanuit het perspectief van deze bijdrage is het echter relevanter op zoek te gaan naar de vraag of de oorlog in Irak vragen oproept over de Franse en Britse besluitvorming zoals ook Suez belangrijke ‘puzzels’ kent. Het is daarbij relevant na te gaan of de besluitvorming op vergelijkbare wijze verliep. Het is eigenlijk nog te kort geleden om de belangrijkste vragen te kunnen stellen en daarop een voorzichtig antwoord te formuleren, al was het maar vanwege de beperkte informatie. In Groot-Brittannië is wel een aantal memoires verschenen, maar deze moeten met de grootste omzichtigheid worden behandeld.⁴⁵ Over de besluitvorming aan Franse zijde is veel minder bekend. Daarom wordt hier vooral aandacht besteed aan de Britse besluitvorming in 2002 en 2003.

De puzzel

Aan Britse zijde is een belangrijke vraag waarom het kabinet-Blair en het parlement akkoord gingen met een interventie die onvermijdelijk zou leiden tot een bezetting van Irak waarvan niet duidelijk zou zijn hoe lang die zou duren. Wel was duidelijk dat de langetermijnrelaties tussen de Arabische wereld en het Westen onder spanning zouden komen. Een dergelijke verslechtering van de Brits-Arabische betrekkingen zou zelfs verdere vormen van terrorisme in de hand

kunnen werken, terwijl men deze oorlog – mede – begon vanwege de vermeende link tussen al-Qaeda en het bewind van Saddam Hoessein. Een dergelijk probleem werd tijdens de Suezcrisis door Edens *inner circle* weggewoven met behulp van verschillende rationalisaties: ‘de Brits-Franse interventie was slechts een “politioenele actie”’; ‘Arabische leiders zeggen altijd publiekelijk dat ze tegen ons zijn, maar ze staan eigenlijk wel achter ons’; ‘Nasser zal snel ten val komen, en dan zijn we daar weer weg’. Blair en zijn kabinet hadden een andere argumentatie: het beleid van Blair was erop gericht de Verenigde Staten van unilateraal optreden af te houden door Britse steun afhankelijk te maken van Amerikaanse steun voor een mondiale politieke agenda: oplossing van het armoedeprobleem, aanpakken van het probleem van klimaatverandering en, bovenal, een langetermijnoplossing voor de Midden-Oostenproblematiek. Met name dit laatste vormde voor Britse beleidsmakers het belangrijkste argument om toch te rekenen op steun in de Arabische wereld.⁴⁶ Toch roept deze houding vragen op: hoewel Blair al vanaf 2002 aandrang op Amerikaanse steun voor zijn bredere agenda, krijgt hij van Bush uiteindelijk slechts de *road map* als concessie. Bush kondigde deze aan op 14 maart 2003, een dag voor de top op de Azoren tussen de Verenigde Staten, Spanje, Portugal en Groot-Brittannië, nadat hem duidelijk was gemaakt

dat binnenlandse steun voor Blair zonder een dergelijke uitspraak hoogst onzeker zou zijn.⁴⁷ De precieze betekenis van de *road map* bleef echter lange tijd vaag. Blair ging derhalve akkoord zonder een duidelijk omlijnd plan voor een langetermijnoplossing in het Midden-Oosten.

De beslissers

Net als in 1956 werden de cruciale beslissingen genomen door een kleine kring van besluitvormers. Het valt echter op dat beslissingen werden voorgekookt door premier Blair die zich liet adviseren door een kleine groep vertrouwelingen. Daarin zaten in ieder geval zijn persoonlijk adviseur voor buitenlands beleid Manning, stafchef Powell, *spin doctor* Campbell en Moran, *labours chief whip* in het Lagerhuis.⁴⁸ Blair gebruikt deze groep als klankbord om tot in de kleinste details beleid voor te bereiden om daarna een iets grotere *inner circle* voor zijn beleid te winnen. Deze tweede ring van personen bestond vooral uit minister van Buitenlandse Zaken Straw, minister van Defensie Hoon en onderminister voor Ontwikkelingssamenwerking Short. Het voltallige Britse kabinet sprak nauwelijks in detail over de voorgenomen oorlog. Het is opmerkelijk dat drie van de vier belangrijkste deelnemers geen politici zijn. De aanwezigheid van Moran was cruciaal omdat Blair wist dat het grote moeite zou kosten om het overgrote deel van de Labour Party achter

een besluit tot een oorlog tegen Irak te krijgen. Moran berichtte over de wisselende stemmingen in de partij. De kleine kring was constant in de weer met het bedenken en toepassen van strategieën om zoveel mogelijk parlementariërs over de streep te trekken.

Twee zaken zijn opmerkelijk. Ten eerste de toename van de macht van de Engelse premier inzake buitenlands beleid. Tijdens de Suezcrisis had ook Eden een sterke positie, maar hij leek afhankelijker van zijn *senior ministers* (met name Monckton, Macmillan en Butler) dan Blair. Blair vertoonde al sinds zijn aantreden een groot activisme in buitenlands beleid en stond graag in de schijnwerpers als wereldleider. Dit leidde in het begin tot concurrentie met minister van Buitenlandse Zaken Cook. Na diens vervanging in 2001 door Straw heeft Blair meer beleidsruimte en benut deze ook. Blairs activisme in buitenlands beleid weerspiegelt dat van Eden: in 1956 Eden verving de dominante Macmillan als minister van Buitenlandse Zaken door de meer volgzaamere Lloyd. Als premier bleef Eden zich tot in de kleinste details bemoeien met buitenlands beleid.

Eden en Blair verschillen wel qua leiderschapstijl. Blair nam een standpunt in met zijn - voornamelijk persoonlijke - adviesgroep als klankbord. Vervolgens probeerde hij de belangrijkste *senior ministers* met name via bilaterale bijeenkomsten voor zich te winnen. Daarin verschilt hij van Eden die vooral

consensus zocht binnen de groep van *senior ministers* en daarbij minder vaak dan Blair zijn eigen standpunt aan de groep lijkt op te leggen. Beide premiers probeerden te voorkomen dat voltallige kabinetsdiscussies leiden tot aanpassing van het beleid. Eden ontkwam er echter niet aan enkele cruciale beslissingen aan het voltallige kabinet voor te leggen, met name de beslissing akkoord te gaan met een Brits-Franse invasie in de eventualiteit van een Israëlische aanval op het Suezkanaal en de beslissing begin november door te gaan met de invasie ondanks het gebrek aan Amerikaanse steun en een vijandige internationale publieke opinie. Beide premiers dreigden op het laatste moment met aftreden: Blair expliciet en alleen in bilaterale bijeenkomsten tegenover cruciale ministers en parlementsliden; Eden impliciet door zich tijdens een voltallige kabinetsvergadering terug te trekken om het kabinet zonder hem te laten delibereren.

Politieke context

Blair verkeerde eind 2002 en begin 2003 in een netelige politieke situatie. Op zich bezat Blair een comfortabele meerderheid in het Lagerhuis. Bovendien zouden de Conservatieven in grote meerderheid met de regering meestemmen. Het was bekend dat een substantieel aantal Labour parlementsliden tegen een militaire interventie zouden stemmen. De grote vraag was hoe groot dat aantal zou zijn. Een aan-

tal hoger dan 160 werd beschouwd als een grote beschadiging van Blairs reputatie en gezag en zou daarmee de roep om zijn aftreden versterken. In de aanloop naar het cruciale parlamentsdebat op 18 maart 2003 deden de wildste geruchten de ronde: er werd gesproken over wel 180, zelfs 200 rebellen. Blair was vooral zenuwachtig omdat met name Frankrijk er bij de Veiligheidsraad voor gezorgd had dat een eventueel ingediende tweede resolutie die het gebruik van geweld zou rechtvaardigen het niet zou halen. Zo'n resolutie werd nodig geacht om twijfelende Labour MPs over de streep te trekken. Ook een ruimere doelstelling van de *coalition of the willing* was daarvoor essentieel. Uiteindelijk committeerde president Bush zich aan de *road map*. De club rondom Blair wist dat die Amerikaanse concessie nauwelijks afdoende zou zijn. Blair en de zijnen ontwikkelden een uitgekende strategie om weifelaars over de streep te trekken: ze werden apart tot de premier toegelaten en kregen een op ieder persoonlijk toegesneden argumentatie te horen. Daarnaast werd minister van Financiën Brown, die zich gedeisd had gehouden tijdens de crisis (en garen spon bij Blairs afbladderend gezag), aangespoord zich achter de regering te scharen. Ten slotte werd een uiterste, succesvolle poging ondernomen om Short binnenboord te houden. Short was een gevaarlijke minister: zij was al vaker afgetreden en had keer op

keer haar twijfels geuit over de voorgenomen oorlog en gezinspeeld op opstappen. Bovendien kende zij een behoorlijke aanhang onder *backbenchers*. Uiteindelijk stemden op 18 maart 139 Labourparlementsleden (allen *backbenchers*) tegen de oorlog en bleef Short binnen het kabinet.⁴⁹

Net als in 1956 zien we hier de aard van het Britse politieke systeem: kabinetten letten niet zozeer op de publieke opinie, maar op hun meerderheid in het parlement. Daarbij is men vooral gespits op het in het gareel houden van de *backbenchers*. Het is daarbij cruciaal dat *senior ministers* één lijn trekken, omdat een aftredende *senior minister* de steun kan krijgen van *backbenchers*. Dit verklaart waarom Blair er alles aan deed om Short binnenboord te houden en waarom Moran lid was van zijn persoonlijke entourage. In 1956 was Eden erop gebrand om Monckton en Butler in het kabinet te houden. Toenmalig *Chief whip* Heath speelde echter niet de rol die Moran in 2003 was toebedeeld.

Definitie van het probleem

De discussie in Groot-Brittannië over deelname aan een oorlog tegen Irak kende velerlei argumenten. Iraks vermeende link met al-Qaeda; Iraks vermeend bezit van massavernietigingswapens; Iraks weigering volgens afspraak samen te werken met de Verenigde Naties; en de wrede aard van het regime van Saddam Hoessein. Blairs definitie van de situatie draaide

uiteindelijk om zijn visie op bondgenoten. Hij was ervan overtuigd dat de Amerikanen hoe dan ook een oorlog Irak zouden beginnen, met of zonder bondgenoten. Een Amerikaanse interventie zonder Groot-Brittannië zou schadelijker zijn dan een interventie met Groot-Brittannië: schadelijker voor de wereldorde omdat unilateraal Amerikaans optreden een grotere tegenstand (politiek, terroristisch) zou oproepen dan een interventie met een zo groot mogelijke coalitie; schadelijker voor Groot-Brittannië, omdat daarmee Blairs uitgangspunt in buitenlands beleid – Groot-Brittannië als brug tussen de Verenigde Staten, Europa en de rest van de wereld – in gevaar kwam.⁵⁰ Deze definitie van het probleem betekende dat Blair in een vroeg stadium akkoord was gegaan met Britse deelname aan een oorlog tegen Irak. Om de brugfunctie adequaat te kunnen vervullen, vereiste dit dat het beeld moest worden vermeden dat Blair, ‘als een poedel’, achter Bush aanliep. Dat vereiste Amerikaanse steun voor een bredere agenda van de anti-Irakcoalitie en voor een tweede VN-resolutie die geweld zou legitimeren. Uiteindelijk had Blair buiten Frankrijk gerekend. Blair en zijn *inner circle* dachten niet dat Frankrijk een tweede VN-resolutie zou torpederen, hooguit dat het zich van stemming zou onthouden. Men dacht dat Frankrijks anti-Amerikaanse houding pure bluf was. Toen Chirac op de televisie echter duidelijk maakte

dat Frankrijk tegen de tweede resolutie zou stemmen waar Britse diplomaten in New York, aangespoord door Blair, koortsachtig aan werkten, ontploften de leden van Blairs *inner circle* en concludeerden dat Chirac uit was de val van Blair.⁵¹

We zien hier grote verschillen met 1956. Eden en de zijnen zagen de nationalisatie van de Suezkanaalmaatschappij niet als een probleem voor de Atlantische alliantie, maar als een bedreiging van de vitale belangen van Groot-Brittannië in termen van verlies aan Britse invloed en bedreiging van een belangrijke handelsroute. Wel is het interessant dat voor het mobiliseren van nationale en internationale steun voor hun beleid, zowel Blair als Eden gebruik maakten van andere argumenten: Blair benadrukte, afhankelijk van zijn gehoor, Iraks dreiging, de link met al-Qaeda en de morele verwerpelijkheid van Hoesseins regime. Eden trok een parallel tussen Nasser en de dictators van de jaren dertig, en probeerde de situatie als een ‘nooit meer *appeasement*’-probleem te definiëren (naar buiten toe, niet binnen het kabinet). Wel stonden beide premiers eigenlijk op vergelijkbare wijze tegenover het internationale recht en de Verenigde Naties. Blair zowel als Eden gaven de voorkeur aan een interventie met toestemming van de Verenigde Naties, maar deinsden er niet voor terug om uiteindelijk zonder een dergelijke resolutie door te zetten.

Conclusie

De belangrijkste conclusie van deze bijdrage luidt dat crisisbesluitvorming in 1956 evenals in 2003 een product was van de onzekerheid die veranderende machtsverhoudingen met zich brachten en van de beperkingen die politieke systemen oplegden aan de beslis-sers. In 1956 vormde Egypte's nationalisatie van de Suezkanaal-maatschappij een verandering van de machtsverhoudingen in het Midden-Oosten en Noord Afrika: de Britse en Franse invloedssferen werden bedreigd; Israël stond onder zware druk van guerrilla-aan-vallen de blokkade van Sharm-al-Sheik en zag de nationalisatie als een mogelijkheid zijn positie te versterken. In 2003 betekende de omverwerping van het bewind van Saddam Hoessein en de aanwezigheid van Westerse troepen in Irak een verschuiving van het machtsevenwicht ten gunste van sj'i'itische krachten met Iran als belangrijkste exponent. Israël zag zich in toenemende mate bedreigd en greep in de zomer van 2006 een gijzeling van twee soldaten aan om haar positie te verstevigen. In 1956 opteerde Groot-Brittannië voor een 'politieonele actie' omdat alleen deze optie verkoopbaar leek aan de

binnenlandse haviken en duiven en de internationale gemeenschap. In 2003 vocht premier Blair voor steun van zoveel mogelijk *backben-chers*. Dit vereiste concessies van zijn Amerikaanse bondgenoot en een omvangrijke campagne op basis van persoonlijke overtuigingskracht.

Kabinetten in de Franse Vierde Re-publiek waren instabiel en liepen stuk op de Algerijnse kwestie. De regering-Mollet koos voor een 'po-litionele actie' met Israël omdat men niet zeker was van de Engelse bondgenoot en omdat de situatie in Algerije en de positie van het leger het niet toestonden dat de crisis zou uitmonden in een toe-name van militaire frustraties indien men niet tot een interventie zou overgaan.

In alle gevallen zien we bovendien dat kleine groepjes rondom de pre-mier het beleid voorkookten en dat openhartige discussies over de voors en tegens van doeleinden en tactieken nauwelijks voorkwamen. Een dergelijke vorm van de be-sluitvorming vergrootte de invloed van onjuiste percepties van bond-genoten (en tegenstanders) en daarmee de kans op puzzels zoals die in deze bijdrage zijn geformuleerd.

Noten

1. Bromberger, S. & M. Bromberger (1957), *Les secrets de l'expédition d'Égypte*, Paris : Editions des 4 fils Ay-mon.
2. Verbeek, B. (2003), *Decision Making in Great Britain during the Suez Crisis: Small Groups and a Persistent Leader*, Aldershot: Ashgate, hoofdstuk 1.

3. De belangrijkste exponent is natuurlijk Keohane, R.O. (1984), *After Hegemony: Collaboration and Discord in the World Political Economy*, Princeton: Princeton University Press.
4. Waltz, K.N. (1979), *Theory of International Politics*, Reading: Addison Wesley; Mearsheimer, J.J. (1994), The false promise of international institutions, *International Security*, 19, 3, 5-49.
5. Het duidelijkst daarover is mijns inziens nog altijd Jervis, R. (1976), *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton: Princeton University Press.
6. Dit is uiteraard ook altijd betoogd door Waltz, K.N. (1954), *Man, the State, and War*, New York: Columbia University Press.
7. Wendt, A. (1999), *Social Theory of International Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
8. Zie voor een inventarisatie van groepen en deelnemers, Verbeek (2003), appendix 2 en tabellen 6.1, 6.2, 6.3 en 6.4.
9. Lord Beloff (1989), The crisis and its consequences for the British Conservative Party, in: W.R. Louis & R. Owen (eds.), *Suez 1956: The Crisis and Its Consequences*, Oxford: Clarendon, 1989, p. 330
10. *Ibid.*, pp. 326-327.
11. Love, K. (1969), *Suez: The Twice-Fought War*, London: Longman, pp. 12-14, 185-187.
12. Kyle, K. (1991), *Suez*, London: Weidenfeld and Nicolson, pp. 532-534.
13. *Ibid.*, p. 273
14. Verbeek (2003), p. 111.
15. FO 800/741, Eden to Lloyd, Telegram 1063, 6 October 1956.
16. Er wordt wel geopperd dat met name de invloedrijke Lord Mountbatten op de rem heeft getrapt, zie: Grove, E. & S. Rohan (2000), The limits of opposition: Admiral Earl Mountbatten of Burma: First Sea Lord and Chief of Naval Staff, in: S. Kelly & A. Gorst (eds.), *Whitehall and the Suez Crisis*, London: Frank Cass, 98-116.
17. Kyle (1991), p. 174.
18. Adamthwaite, A. (1989), La France pendant la crise de Suez vue par la Grande-Bretagne, *Relations Internationales*, 58, 2, 187-194.
19. Zie voor de oorsprong van deze Britse opvattingen, Verbeek (2003), pp. 43-59.
20. Zie voor illustraties, Verbeek (2003), pp. 146-153.
21. Ferro, M. (1982), 1956. *Suez. Naissance d'un Tiers Monde*, Brussels: Editions Complexe; Kyle (1991), pp. 114-116; Lefebvre, D. (1996), *L'Affaire de Suez*, Paris: Bruno Leprince.
22. Lefebvre (1996), pp. 78-80.
23. Vaïsse, M. (1989), France and the Suez Crisis, in: W.R. Louis & R. Owen (eds.), *Suez 1956: The Crisis and its Consequences*, Oxford: Clarendon, pp. 132-134.
24. Lefebvre (1996), pp. 155-156.
25. Het betrof de sociaaldemocratische SFIO (geleid door Mollet), de Radicaal (geleid door Mendès-France), de UDSR (geleid door Mitterrand) en de Sociaal-Republikeinen (geleid door Chaban-Delmas). De coalitie telde 170 van de 595 zetels in de Nationale Assemblée.
26. Grosser, A. (1972), *La Quatrième République et sa politique extérieure*, Paris: Armand Colin, pp. 50-55.
27. *Ibid.*, pp. 67-68.
28. Pineau, C. (1976), 1956. *Suez*, Paris: Laffont, pp. 15-29.
29. Horne, A. (1977), *A Savage War of Peace: Algeria 1954-1962*, London: Macmillan.
30. Ferro (1982), pp. 40-41; Horne (1977), pp. 150-152.
31. Horne, A. (1984), *The French Army and Politics, 1870-1970*, New York: Peter Bedrick.
32. Horne (1977), p. 157; Pineau (1976), pp. 40-41.
33. Tsur, J. (1968), *Prélude à Suez*, Paris: Presse de la Cité, p. 312.
34. Vaïsse, M. (1983), 1961 *Alger. Le Putsch*, Paris: Editions Complexe, p. 54.
35. Tsur (1968), p. 322.
36. Kyle (1989), p. 115.
37. Azeau, H. (1964), *Le Piège de Suez*, Paris: Robert Laffont, p. 148.
38. Zie ook Kyle (1989), pp. 116-117.

39. Horne (1977), p. 162.
40. Azeau (1964), p. 129.
41. Bijvoorbeeld de generaals Ely en Beaufre: Ely, P. (1969), *Mémoires, Suez...le 13 mai*, Paris: Plon; Beaufre, A. (1967), *L'Expédition de Suez*, Paris: Grasset.
42. De persoonlijke vriendschappen die daarbij ontstonden doorstonden de tand des tijds. Zij vormden de basis voor de bereidheid van de Israëlische beleidsmakers om de geheimen van het Akkoord van Sèvres pas na de dood van Mollet officieel te bevestigen (Lefebvre (1996), pp. 20-22).
43. Janis, I.L. (1982) *Groupthink*, Boston: Houghton Mifflin; Verbeek (2003), hoofdstuk 2.
44. *The Economist*, 20 March 2003.
45. Bijvoorbeeld: Short, C. (2004), *An Honourable Deception? New Labour, Iraq, and the Misuse of Power*, London: Free Press; Stothard, P. (2004), *Thirty Days: An Inside Account of Tony Blair at War*, London: Harper; Cook, R. (2004), *The Point of Departure*, London: Pocket Books.
46. Coates, D. & J. Krieger (2004), *Blair's War*, Cambridge: Polity Press, pp. 22-41.
47. Kaempfner, J. (2003), *Blair's Wars*, London: Free Press, pp. 296-297.
48. Manning was eerder prominent lid van de multilaterale Contact Groep inzake voormalig Joegoslavië en ambassadeur in Israël.
49. Zie voor een beschrijving van de hectische dagen voor de stemming in het *House of Commons*, Kampfner (2003), pp. 292-309. Short zou op 12 mei 2003 alsnog aftreden.
50. Coates & Krieger (2004), pp. 92-112.
51. Kampfner (2003), pp. 286-287.