

Het vodje van Dulles 1958-1962

Amerikaanse steun of een dagdroom van Luns?

Afscheidsrede uitgesproken door

Prof. dr. A. Kersten

aan de Universiteit Leiden,
op 14 oktober 2005

Vanmiddag wil ik proberen helderheid te scheppen rond een omstreden document uit oktober 1958, doorgaans aangeduid als “het vodje van Dulles”. Ik heb al eerder in artikelen in NRC-Handelsblad betoogd, dat het ‘vodje’ een verklaring is van de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken, John Foster Dulles van 7 oktober 1958. Volgens die verklaring is de Amerikaanse regering tegen gebruik van geweld in territoriale conflicten. Verder stelde Dulles dat Washington ervan overtuigd was dat de Indonesische regering het conflict met Nederland over Nieuw-Guinea niet met geweld wilde oplossen. Door een verwijzing naar de situatie rond Taiwan betekende deze Amerikaanse positie impliciet een toezegging van militaire steun bij een Indonesische aanval. In mijn twee NRC-artikelen heb ik betoogd dat er geen enkele twijfel kon bestaan over het feit dat Dulles een toezegging had gedaan, omdat die toezegging bekend was gemaakt met zijn instemming. In het Nederlandse kabinet is er mededeling van gedaan en bij de begrotingsbehandeling van Buitenlandse Zaken in november 1958 werd er vooral nota van genomen. Er is dus geen enkele reden die verklaring te duiden als een waardeloos stukje papier, een vodje, zoals de mythevormers het vanaf 1960 omschreven. Ik heb ook gesteld, dat de toezegging van Dulles in elk geval in 1958 van kracht was, maar dat dit nog niets zei over haar status in 1961-1962 tijdens de slotfase van het Nieuw-Guinea conflict.

Ik heb niet de indruk dat mijn twee krantenartikelen enige verandering hebben gebracht in de overtuiging van de tegenstanders van Luns dat die toezegging nooit bestaan heeft. Als hij al bestond dan had hij in elk geval in 1961-1962 geen enkele betekenis meer. Vanmiddag wil ik een derde poging wagen U en anderen aan te tonen dat de toezegging inderdaad gedaan is en ook nagaan of hij in 1961-1962 onder de regering Kennedy nog van kracht was. Immers: driemaal is scheepsrecht en wie weet klinkt het vanaf dit Leidse spreekgestoelte overtuigender dan op de opiniepagina van NRC-Handelsblad.

Wat kunt U van mij verwachten. Allereerst zal ik U de omstandigheden schetsen van het ontstaan van de verklaring in 1958. Vervolgens zal ik voor de periode 1961-62 uiteenzetten in hoeverre de nieuwe Amerikaanse regering Kennedy zich erdoor gebonden achtte en ernaar leefde. Omdat het gaat om Amerikaans beleid, zal ik mijn betoog baseren op Amerikaans materiaal, voornamelijk afkomstig van de archieven van het State Department en het Witte Huis.

Een geruststellende verklaring.

De Nieuw-Guineakwestie was de luis in de pels van de Nederlands-Indonesische betrekkingen na de soevereiniteitsoverdracht in december 1949. Indonesië beschouwde het eiland als een integraal deel van zijn grondgebied. Nederland baseerde zijn positie op afspraken gemaakt tijdens de Rondetafelconferentie in 1949. Voor Djakarta bleef overdracht van de soevereiniteit over het eiland graadmeter voor de betrekkingen met Nederland. Vanuit hun ingegraven posities konden Djakarta en Den Haag samen geen uitweg vinden en er was geen derde partij die zich waagde aan

de oplossing van het conflict. Voor beide landen was het een teleurstelling dat de Verenigde Staten zich neutraal opstelden en zich niet met de kwestie wilden inlaten.

De Amerikaanse afzijdigheid werd echter riskanter naarmate de politieke stabiliteit in Indonesië verminderde. Er was sprake van een groeiende invloed van de communistische partij PKI op Soekarno; nauwere banden met communistische landen en de aankoop van wapens baarden zorgen, maar waren geen reden tot wijziging van het Amerikaans beleid. Pas begin 1958 na de mislukking van een ook door de CIA gesteunde opstand tegen Sukarno, hees beleidmakend Washington de stormbal. De analyse van de situatie was in feite simpel: het neerslaan van de opstand vergrootte de kans op versterking van de invloed van de PKI en daarmee van de Sovjet-Unie op Indonesië. Vanuit het perspectief van de domino-theorie was dat gevaarlijk. Versterking van de Amerikaanse invloed in Indonesië was het enig denkbare antwoord. Na veel overleg tussen het Witte Huis, State Department, Pentagon, CIA, de nieuwe ambassadeur in Djakarta, Howard K Jones en de bevelhebber in de Pacific besloot president Eisenhower tot een toenadering langs twee lijnen: versterking van de banden met de Indonesische strijdkrachten door middel van levering van militair materieel en uitbreiding van het economisch hulpprogramma, met name door voedselhulp en steun bij opbouwprojecten.

Tijdens de ontwikkeling van dit nieuwe beleid was er contact met de Nederlandse regering. Dat wil niet zeggen dat er een begin van overeenstemming bestond over het tegengaan van de communistische invloed in Indonesië. Washington verwachtte dat de gekozen zachte aanpak effect zou sorteren. In Nederlandse ogen was dat beleid in beginsel verkeerd en waarschijnlijk contraproductief tegenover landen als Indonesië die flirtten met het communisme.

Minister Luns en ambassadeur J.H. van Roijen trokken sinds begin 1958 in Washington aan de bel om aandacht te vragen voor de versterking van de Indonesische militaire kracht door wapenaankopen in de communistische wereld. Op langere termijn zou de versterking van de Indonesische strijdkrachten een grootschalige aanval op Nieuw-Guinea mogelijk maken. De kleinschalige Indonesische infiltraties vormden geen probleem, verklaarde Luns gekscherend aan Dulles eind april 1958. De Papoea's droegen infiltranten over aan het Nederlandse bestuur of ze aten ze op. Katholieke Papoea's hadden daar soms moeite mee, omdat zij op vrijdag alleen infiltranten-vissers wilden eten. Nederland zou de defensie van Nieuw-Guinea blijven versterken om de Indonesische dreiging het hoofd te kunnen bieden; op den duur zou dat ten koste kunnen gaan van de Nederlandse bijdrage aan de NATO-inspanning in Europa, zo hield hij Dulles voor.¹

Dulles en Luns deelden dus hun zorg over de situatie in Indonesië, maar over de aanpak verschilden zij principieel van mening. Dulles meende dat paaien zou werken, Luns bepleitte een harde aanpak. Zijn verzoek aan Dulles om Djakarta te laten weten dat een aanval op Nieuw-Guinea onaanvaardbaar zou zijn, wees Dulles van de hand.² Wel stelde het State Department in een communiqué, dat het uitging van een vreed-

zame oplossing van het conflict en dat een aanval Washington niet “onverschillig” zou laten³ In gewoon ondiplomatiek Nederlands: in dat geval zou Washington actie ondernemen. Dat alles maakte weinig indruk op Luns. Ook niet de Amerikaanse voorwaarde dat het geleverde materieel alleen voor binnenlandse veiligheid gebruikt mocht worden.⁴ Washington was op de verkeerde weg, want in zijn visie vergrootten de Amerikaanse wapenleveranties de militaire dreiging tegen Nieuw-Guinea. Daarmee lag wat Luns betrof de bal in het Amerikaanse speelveld. Of in Luns' woorden: hoe meer wapens Washington levert, des te groter haar morele verantwoordelijkheid.⁵ Luns verwachtte weinig van gesprekken in Washington eind september 1958. Het was Washington, en zeker het State Department, veel waard Nederlandse instemming met het nieuwe beleid te behouden.⁶ De Amerikaanse ambassadeur in Den Haag, Philip Young, achtte Luns in staat instemming van het Nederlandse kabinet met dat beleid te verwerven, zolang hij ervan overtuigd was dat in het Amerikaanse besluitvormingsproces Nederlandse “feelings, position and sensibilities” een factor waren. Luns was daarvan nog niet overtuigd.⁷ Young hoopte dat te bereiken met de besprekingen in Washington.

Luns sprak op 17 en 30 september met Dulles, en op die laatste dag ook met onderminister Christian Herter, met de staatssecretaris voor het Verre Oosten, Walter Robertson en Allen Dulles, directeur van de CIA en met hoge ambtenaren van het State Department en het Pentagon. Op 1 oktober ontmoetten Luns en Dulles elkaar opnieuw aan een diner bij ambassadeur Van Roijen. Na afloop van dat diner poederden de dames in de vertrekken van de ambassadeursvrouw hun neus; de heren dronken koffie en cognac in Van Roijens werkkamer en probeerden tot een afronding van de gesprekken over Indonesië en de Nieuw-Guinea-kwestie te komen.

Luns had in al zijn gesprekken - steeds in aanwezigheid van ambassadeur Young - een consistent betoog gehouden. In de meeste gevallen begon hij met een verontschuldiging, dat op dat moment Indonesië en de Nieuw-Guineakwestie voor Washington beslist niet de hoogste prioriteit hadden, maar de crisis rond Taiwan waarin Washington een communistische aanvalsdreiging beantwoordde met patrouilles van de Zevende Vloot. Luns stelde op de eerste plaats dat Den Haag en Washington wilden voorkomen dat Indonesië communistisch zou worden, maar dat zij het over de weg naar dat doel oneens waren. De Indonesische regering was weliswaar niet communistisch, maar bestond uit een stel “gangsters” en zij verdiende geen betere behandeling dan een communistische regering. Na een exposé over de Amerikaanse leidende rol in de te vroege onafhankelijkheid van Indonesië, onvoorwaardelijke Nederlandse steun aan het Amerikaanse beleid tegen de communistische dreiging en de strategische betekenis van het Nederlandse bezit van Nieuw-Guinea kwam Luns ter zake. Wapenleveranties aan het niet-communistische Indonesische leger zouden uiteindelijk de communistische invloed in Indonesië niet kunnen indammen. Sukarno was de sleutel tot het probleem Indonesië. Legercommandant Nasution zou nooit met Sukarno breken. Amerikaanse wapenleveranties zouden resulteren in nog meer wapenleveranties door de Sovjet-Unie met als eindresultaat

de realisering op korte termijn van voldoende slagkracht voor een grootschalige aanval op Nieuw-Guinea. Tot zover niets nieuws. Nieuw was echter zijn nadruk op de gevolgen van de Amerikaanse neutrale opstelling, anders gezegd het in de kou laten staan van de Nederlandse bondgenoot tegenover Indonesische schendingen van internationale afspraken, showprocessen tegen Nederlanders en confiscatie van Nederlands bezit. Het Amerikaanse zwijgen dreigde de nekslag te worden voor het Nederlandse Nieuw-Guineabeleid. Het kostte de Nederlandse regering veel moeite een steeds meer weifelende publieke opinie ervan te overtuigen dat dit beleid het juiste was en de belangen van de Vrije Wereld diende. De publieke opinie begon te geloven dat Nederland er in Nieuw-Guinea alleen voor stond en dat het misschien beter was het probleem te liquideren. De binnenlandse steun voor het beleid, ook van de regeringspartijen, dreigde weg te vallen. Alleen door de publieke opinie te tonen dat zij in het Nieuw-Guineageschil geen “Don Quichote”-beleid voerde, kon de regering de “unescapable conclusion” voorkomen dat het beleid niet deugde. Dat was alleen mogelijk door ten eerste steun van Washington aan Nederland tegen de “scandalous actions” van Djakarta, ten tweede een publieke bevestiging dat Nederland niet alleen stond in de belangrijke taak Nieuw-Guinea voor het Westen te behouden en tenslotte door beperking van de Amerikaanse wapenleveranties.⁸

Wat was het resultaat van Luns’ gesprekken in Washington? De verklaring die Dulles na het diner op 1 oktober zeer tegen zijn zin schreef op het briefpapier van Van Roijen maakte melding van nuttige gesprekken en overeenstemming over beginselen van internationaal gedrag in het Handvest van de Verenigde Naties. Dulles geloofde, dat Nederland erop kon vertrouwen dat Washington loyaal deze beginselen van internationale orde en vrede zou ondersteunen. Over de toepassing van deze beginselen zouden nog besprekingen volgen.⁹ Algemener kon het niet. Dit statement van Dulles had voor Luns weinig betekenis. Voor hem was het “een teleurstellende avond”.¹⁰ Voor alle duidelijkheid: deze verklaring voor de pers is dus volgens de overlevering “het vodje van Dulles”. Luns mocht dan ontevreden zijn, het “vodje” was niet de enige winst van die avond. Dulles had hem ook een meer definitieve verklaring over de Amerikaanse positie in de Nieuw-Guineakwestie toegezegd, maar niets over andere zaken: geen toezegging over een interventie in Djakarta over compensatie voor geconfiscieerd Nederlands bezit, geen afspraak over bespreking van wapenleveranties in de Noord-Atlantische Raad. De Amerikaanse wapenleveranties aan Indonesië zouden gewoon blijven doorgaan.¹¹

Dulles liet op 7 oktober ambassadeur Van Roijen bij zich komen om hem de verklaring over de Amerikaanse afwijzing van geweld voor de oplossing van territoriale geschillen en de overtuiging dat Indonesië in het geschil over Nieuw-Guinea geen geweld zou gebruiken, te overhandigen. De eerste vraag van Van Roijen was wat de Amerikaanse regering zou doen als Djakarta toch geweld gebruikte. Dulles kon en wilde geen direct antwoord geven en zeker geen verplichting aangaan. Voor elk gewapend optreden zou goedkeuring van het Congres nodig zijn. Hij verwees naar vergelijkbare situaties, met name naar Taiwan en het recente Amerikaanse ingrijpen in

Libanon, als verwachtbaar patroon. Van Roijen interpreteerde de verklaring als een expressie van het Amerikaans belang en betrokkenheid bij het conflict zoals Luns had gevraagd, maar meer dan “we were against sin” las hij er niet in.¹²

Het is nodig kort stil te staan bij de betekenis van de verklaring van Dulles, omdat deze tot veel misverstand aanleiding heeft gegeven. Volstrekt in lijn met het Amerikaanse beleid tot dan toe was de kern van de zaak vreedzame oplossing van territoriale geschillen tussen staten en de daaraan gekoppelde vaststelling dat Washington ervan uitging dat Djakarta in het Nieuw-Guineaconflikt geen geweld zou gebruiken. De verwijzing naar het Amerikaanse optreden in de Straat van Taiwan was een impliciete verwijzing naar het mogelijke Amerikaanse antwoord als Indonesië zijn strijdkrachten zou inzetten. Aan Nederlandse kant is vooral dit laatste element van de verklaring omarmd en vertaald naar militaire steun bij een aanval. Dat bleek al uit de eerste vraag van Van Roijen op 7 oktober bij de overhandiging van de verklaring. Die Nederlandse interpretatie ging verder dan Dulles bedoelde, want behalve logistieke steun had hij in zijn uitleg aan Van Roijen niets daarover gezegd. Ondanks voortdurende druk van Nederlandse kant om verdergaande toezeggingen beperkte de Amerikaanse regering zich tot herhaling van het principiële eigen standpunt over vreedzame oplossing van territoriale geschillen en van de veronderstelling, dat Indonesië geen geweld zou gebruiken. Ook latere, door Luns geïnspireerde Britse en Australische voorstellen voor contingency planning en geheime afspraken met Amerikaanse autoriteiten leden schipbreuk. Washington wenste zijn handen vrij te houden om maximale invloed op de beide partijen te kunnen uitoefenen.

Meer succes had Luns met zijn verzoek het Amerikaanse standpunt in gesprekken met Indonesische autoriteiten zoals minister van Buitenlandse Zaken Subandrio uiteen te zetten. Dat gebeurde meestal na dreiging met geweld van Djakarta. Tenslotte is het van belang te signaleren dat over een actieve Amerikaanse rol bij de oplossing van het geschil nog niet werd nagedacht. Voorlopig bleef de situatie statisch, omdat Djakarta het potentieel ontbrak een militaire oplossing te forceren.

Luns was “zeer opgelucht” want de verklaring viel hem mee vanwege de verwijzing naar de situatie rond Taiwan.¹³ Voor het eerst had de Amerikaanse regering publiekelijk het belang van het behoud van Nieuw-Guinea voor het Westen erkend en zich indirect gecommitteerd aan steun in geval van een Indonesische aanval. Luns vond de verklaring “consoling to the general public in the Netherlands since it indicates that the Dutch are not completely isolated in the Far East and that the United States had an interest in – and a comprehension of – the Dutch problems in that area.” Voor de Nederlandse regering was de Amerikaanse verklaring een doorbraak.¹⁴

Kennedy: Het Nieuw-Guineaconflikt wordt onderdeel van de Koude Oorlog in Zuidoost-Azië.

De opvatting in de literatuur, dat met het aantreden van John Kennedy als president in januari 1961 een wezenlijke koersverandering in het Nieuw-Guineaconflikt plaats vond, is eenzijdig. Het is juist dat Kennedy en zijn naaste adviseurs het conflict gingen

zien als een aspect van de Koude Oorlog in Zuidoost-Azië, waarin het westen aan de verliezende hand was. Ik noem slechts de steekwoorden: Laos, Cambodja en Vietnam. In die landen waren pro-westerse groeperingen aan de verliezende hand. Een actief beleid om het tij te keren was nodig. Het tegengaan van de communistische invloed in Indonesië was daarvan een wezenlijk onderdeel. Kennedy en met name medewerkers van de National Security Council zagen oplossing van het Nieuw-Guineaconflict als eerste stap tot versterking van de positie van het Westen. Actieve betrokkenheid van de Verenigde Staten bij Nederlands vertrek uit Nieuw-Guinea en overdracht aan Indonesië was daarom noodzakelijk. In eerste aanleg werd de weg van een VN-trustschap gekozen, maar na de verwerping van het plan Luns in december 1961 ging Washington een actieve rol spelen in de vreedzame oplossing van het conflict. Washington mengde zich in de zaak, omdat het vreesde dat Luns zich hardnekkig tegen directe onderhandelingen met Indonesië zou blijven verzetten. Het liep daarmee risico's. Bij een mislukking zou het pro-communistische tij in Indonesië in een vloed verkeren. De gereede kans op een Indonesische militaire actie zou pijnlijke militair-strategische beslissingen eisen en waarschijnlijk de Sovjet-invloed in het Verre Oosten vergroten. Ook de veranderende militaire krachtverhoudingen zetten druk op de ketel. Was Indonesië in 1959 nog niet in staat tot een grootschalige aanval op Nieuw-Guinea, eind 1961 kwam die capaciteit tot stand door wapenleveranties uit het Sovjet-blok en training van de Indonesische strijdkrachten in het gebruik van dit nieuwe materieel. Alleen waarschuwen zou op den duur niet meer helpen.

Ik zal niet de moeizame totstandkoming van de onderhandelingen en hun verloop volgen. Ik wil mij concentreren op de gedachtevorming aan Amerikaanse kant over de mogelijkheid van gebruik van geweld door Indonesië en het Amerikaanse antwoord daarop. Hoewel het gaat om dezelfde vraag die aanleiding was tot de verklaring van Dulles van oktober 1958, is er sprake van een wijziging in de context. Politiek gesproken bestond de statische situatie van 1958 niet meer vanwege de optie van een Nederlands vertrek uit Nieuw-Guinea. Dat de Amerikaanse regering aan het vinden van een oplossing wilde bijdragen was een tweede nieuw politiek element van belang. Tenslotte maakte de verschuivende militaire machtsbalans tussen Nederland en Indonesië de situatie uiterst riskant, omdat voor Indonesië daarmee een alternatief voor de verwerving van het gebied voor handen was.

Vanaf januari 1962 ging het voor Washington in de eerste plaats om het op gang brengen van onderhandelingen tussen Nederland en Indonesië. Als onderdeel van dat proces wilde de Amerikaanse regering vooral Soekarno de eigen positie bij een aanval op Nieuw-Guinea duidelijk maken. Ambassadeur Howard Jones moest die delicate boodschap overbrengen in persoonlijke gesprekken met Soekarno met wie hij een zeer goede persoonlijke band onderhield. Washington was tegen kolonialisme, vóór dekolonisatie en tegen gebruik van geweld bij de oplossing van conflicten, ook door bevriende mogendheden. Bij een Indonesische aanval op Nieuw-Guinea zou Washington "use all diplomatic means at its disposal to stop [the] fighting." In de

Veiligheidsraad zouden de Verenigde Staten “find itself strongly aligned against Indonesia. Make clear this will not be support Dutch colonialism but rather support for principle and defense of UN which so essential to world peace.” Dat de Indonesische president direct overtuigd zou raken, verwachtte ook het State Department niet. Jones moest spelen op Soekarno’s ijdelheid en diens wens een groot leider in Azië te zijn.¹⁵ Volgens Jones haalde deze algemene benadering niets uit. Sukarno was gefocust op Nieuw-Guinea. Alleen de zekerheid van overdracht van soevereiniteit en bestuur aan Indonesië voor het begin van de onderhandelingen zou Soekarno naar de onderhandelingstafel brengen. Zonder dat perspectief was het gevaar reëel dat Indonesië geweld zou gebruiken. Dreiging met directe Amerikaanse of VN-interventie zou dat misschien kunnen voorkomen, maar dat betekende ipso facto het einde van de Amerikaanse invloed in het land en dus het failliet van het sinds 1958 gevoerde beleid.¹⁶ Dat een militaire oplossing een serieuze optie was,¹⁷ bleek medio januari 1962 bij het treffen tussen Nederlandse en Indonesische strijdkrachten in de Etnabaai bij Vlakke Hoek. Duidelijker bewijs van de Indonesische intenties was niet mogelijk.

Dit incident zette natuurlijk ook druk op de diplomatieke ketel. Voor voorzichtig zoeken naar een formule voor onderhandelingen tussen beide landen leek geen tijd meer beschikbaar. In eerste instantie concentreerde de Amerikaanse inspanning zich op voorkoming van een herhaling van een gewapend treffen en een waarschuwing aan Djakarta dat het bij een gewapend conflict de Amerikaanse regering tegenover zich zou vinden bij een behandeling in de Veiligheidsraad.¹⁸ Op de korte termijn kon Washington weinig doen. Over onderbreking van wapenleveranties als pressiemiddel bestond interne verdeeldheid.¹⁹ Tegelijkertijd probeerden Nederland en Indonesië de Amerikaanse regering te verleiden tot stappen of uitspraken die als teken van steun voor de eigen positie konden worden uitgelegd. Nederland kreeg wat dat betreft het lid op de neus toen het via het Amerikaanse luchtruim troepen naar het omstreden gebied wilde vervoeren. Washington verbood vervolgvluchten, omdat het meende dat van “military emergency” nog geen sprake was.²⁰

Washington zocht als het ware naar de steen der wijzen, maar zoals in de volgende maanden vaker zou gebeuren zaten State Department en de National Security Council op een verschillende koers. De laatste wilde ter voorkoming van een débacle Den Haag onder de zwaarst denkbare druk zetten om aan de eis van Soekarno tegemoet te komen, namelijk levering van Nieuw-Guinea bij het begin van de besprekingen. Secretary of State Dean Rusk keerde zich tegen deze vernedering van Nederland.²¹ Hij wilde een laatste poging doen Soekarno te overreden tot besprekingen zonder voorwaarden vooraf. Die delicate taak werd in handen gelegd van Robert Kennedy, die medio februari Indonesië bezocht. Zijn instructies waren zorgvuldig voorbereid in direct overleg met de president en onderminister George Ball.²² Naast een reeks van argumenten ten faveure van directe onderhandelingen met Nederland onder leiding van een derde partij moest Robert Kennedy in elk geval ook benadrukken, dat gebruik van geweld niet aanvaardbaar was.²³ Nadat Soekarno aarzelend met

geheime voorbesprekingen over een agenda voor onderhandelingen had ingestemd, was de Nederlandse regering aan de beurt voor een hardhandige diplomatieke massage. Met Luns ging de Nederlandse regering ondanks alle emotie rond het bezoek van Robert Kennedy aan Den Haag eind februari snel door de bocht. Luns was “in a receptive mood” en demonstreerde “a change of heart”: hij aanvaardde de Amerikaanse analyse, namelijk dat oplossing van het conflict met Indonesië onderdeel was van de versterking van de westerse positie in de Koude Oorlog in Zuidoost-Azië.²⁴ Gezien vanuit Washington was daarom grote druk nodig om Nederland op het pad van de onderhandelingen te houden. Robert Komer, de Nieuw-Guinea dossierhouder van de National Security Council, bepleitte met zoveel woorden Nederland bij voorbaat Amerikaanse steun in geval van een Indonesische aanval te ontzeggen, als het niet naar de onderhandelingstafel kwam. Harde woorden, dat gaf Komer toe, maar het enige middel om het geschil te regelen voordat het tot een uitbarsting kwam. Kennedy volgde dit advies niet. Hij maakte volgens de lijn van het State Department aan Luns duidelijk, dat onderdrukking van het communisme belangrijker was dan de uitoefening van het zelfbeschikkingsrecht.²⁵

In de eerste maanden van 1962 was Washington er alles aan gelegen onderhandelingen tot stand te brengen en daarin slaagde het uiteindelijk ook. Op momenten dat de militaire optie in beeld kwam, gaven de Amerikaanse autoriteiten vooral Djakarta te verstaan dat het tegen gebruik van geweld was en daaruit voor het internationale forum de consequenties zou trekken. Nederland weigerde directe medewerking aan de versterking van de defensie van Nieuw-Guinea, maar het sloot verlening van faciliteiten bij een grootschalige aanval niet bij voorbaat uit. Het hoge woord van geen steun bij zo'n Indonesische aanval werd bewust niet uitgesproken.

De volgende maanden kenmerkten zich door een voortdurend touwtrekken rond de onderhandelingen. Washington maakte zich kwetsbaar door de facto als derde partij bij de onderhandelingen op te treden. Daardoor stond het bloot aan druk en onwil van beide partijen. Het ontzegde Nederland niet het recht de verdediging van Nieuw-Guinea te versterken, maar probeerde die met succes af te remmen om de weg naar de onderhandelingstafel niet nog moeilijker te maken. Moeilijker was het de Indonesische militaire activiteiten in te tomen. Voor de Indonesische regering was een militaire oplossing van het conflict even aanvaardbaar als een diplomatieke. Zij meende ook dat infiltraties in Nieuw-Guinea en directe kleine incidenten met de Nederlandse strijdkrachten de politieke druk op Nederland konden opvoeren en in Nederland het politieke klimaat konden beïnvloeden ten gunste van directe overdracht. Dat was ook het advies van vooraanstaande KVP-leden aan Indonesische diplomaten in Bonn.²⁶ Die acties moesten ook demonstreren, dat de Indonesische strijdkrachten voldoende slagkracht bezaten en dat de Nederlandse strijdkrachten niet in staat waren hen een “bloody noose” te bezorgen zoals Luns meende. Indonesië bracht die strategie in praktijk en de voorbereiding van een grootschalige aanval ging door.²⁷

Washington werd daarvan om twee redenen zeer nerveus. Allereerst vanwege het risico van escalatie naar een volledig gewapend conflict en daarmee de mislukking van de bemiddelingspoging. In de tweede plaats zou een Indonesische aanval het einde van het eigen Indonesië-beleid zijn en dus een overwinning voor de Russische en Chinese communisten in het Koude Oorlog dominospel in de regio. Nu Washington zich in de rol van bemiddelaar had begeven, waren de risico's voor de Amerikaanse strategische belangen zo groot, dat het alles uit de kast moest halen om de onderhandelingen te laten slagen.²⁸ De Amerikaanse inspanningen richtten zich vanaf mei 1962 in toenemende mate op Djakarta. Met een mengsel van vleierij, lichte dreigementen en rationele argumenten probeerde ambassadeur Jones Indonesië naar de conferentietafel te praten. Bij voorkeur deed hij dat in directe gesprekken met Soekarno. Voor Jones stond vast dat Soekarno alle vitale besluiten nam zonder directe invloed van zijn omgeving. Soekarno probeerde van Washington de garantie te krijgen dat overdracht van Nieuw-Guinea vaststond als het terugkeerde aan de onderhandelingsafel. In feite wilde Soekarno een blanco cheque, maar die wilde Washington vanwege de onbetrouwbaarheid van Djakarta niet geven. Wie weet wat Soekarno allemaal zou eisen en wat Washington dan verplicht zou zijn af te dwingen van de Nederlandse regering. In die positie van vergaande vernedering van een bondgenoot, wilde Washington niet komen.

Wat zou Washington doen als het conflict toch escaleerde? Over die vraag was vooral in de staf van de National Security Council nagedacht. Bob Komer vond het vanzelfsprekend Nederland onder zware politieke druk te zetten.²⁹ Die kans bestond in feite vanaf begin mei niet meer: met de aanvaarding van het plan-Bunker als basis voor onderhandelingen met Indonesië had Nederland in feite de handdoek in de ring gegooid. Veel reëler was de kans op een Indonesische aanval. Nederlandse mededelingen over Indonesische troepenconcentraties in de buurt van Nieuw-Guinea of inlichtingen over Indonesische aanvalsplannen nam het State Department aanvankelijk in ontvangst met de mededeling, dat zij niet overeenstemden met Amerikaanse inlichtingen. De Indonesische voorbereidingen voor een aanval namen steeds concreter vormen aan. Medio juni stelde Washington vast dat een "attack in force", een groot-schalige aanval mogelijk was. Een ernstige bedreiging voor het bemiddelingsproces was daarmee aanwezig. Infiltraties en droppings had Washington niet als een gevaar voor het diplomatieke proces gezien. De vraag was nu: wanneer zou Djakarta de voorbereidingen voor een aanval kunnen afronden en nog belangrijker: met welke argumenten kon de Amerikaanse regering Djakarta aan de onderhandelingsafel houden. Zou Soekarno de Indonesische geschiedenis willen ingaan als de "bevrijder" van Irian Barat of koos hij voor een vooraanstaande plaats tussen de nieuwe Aziatische leiders?

De situatie was delicaat. Uit CIA-informatie bleek, dat vanaf 1 augustus een grote aanval met zes brigades parachutisten, mariniers en infanteristen – totaal 24.000 manschappen – voorbereid was.³⁰ Tussentijdse acties zoals de landing bij Merauke eind juni demonstreerden dat Djakarta de combinatie van militaire druk en onder-

handelingen onontbeerlijk achtte om Nederland tot afstand van Nieuw-Guinea te dwingen. In Washington kon men met die tactiek leven, maar gaandeweg groeide de overtuiging dat Soekarno om redenen van persoonlijk prestige toch voor gebruik van geweld zou kiezen. Washington probeerde langs verschillende wegen die fatale uitkomst af te wenden. Voor de aansturing van de onderhandelingen werd een team gevormd van State Department en National Security Council dat in direct dagelijks contact met bemiddelaar Bunker de ontwikkelingen volgde. President Kennedy bleef op de hoogte en was op elk moment beschikbaar om persoonlijk te interveniëren. Amerikaanse diplomaten en adviseurs probeerden ter plekke de Indonesische intenties in kaart te brengen en herhaalden het bekende Amerikaanse standpunt over de consequenties van het gebruik van geweld door Indonesië. Dat Kennedy en zijn naast adviseurs inderdaad geen middel onbepoefd wilden laten bleek op 26 juli 1962. De Indonesische hoofdonderhandelaar Subandrio had zijn vertrek naar Djakarta aangekondigd zonder dat een voorlopig accoord was bereikt. Dat stond gelijk met het afbreken van de onderhandelingen en een aanval op Nieuw-Guinea: 1 augustus was heel dicht bij. President Kennedy liet Subandrio op 26 juli bij zich komen en sprak in aanwezigheid van Rusk 32 minuten met hem. Een verslag is niet gemaakt, maar zeker is dat Kennedy geen Frans tegen Subandrio sprak. Rusk noemde diens uiteenzetting “frank and firm”. Volgens Subandrio was hij slechts één keer eerder in zijn loopbaan zo dreigend toegesproken. In het geschil om Nieuw-Guinea stonden de Verenigde Staten aan de Indonesische kant, zo had Kennedy betoogd, maar de Verenigde Staten zouden kiezen voor steun aan Nederland als Djakarta besloot weg te lopen van de grootste diplomatieke overwinning aller tijden en geweld zou gebruiken.³¹ Komer had het nog bondiger geformuleerd: Kennedy zou dreigen met het sturen van de Zevende Vloot. Subandrio bleef in Washington totdat een voorlopig accoord was bereikt. Kennedy nam echter wel zijn voorzorgsmaatregelen. De Joint Chiefs of Staff kregen opdracht contingency plannen op te stellen en dat deden zij volgens Komer maar al te graag. U ziet: de Zevende Vloot was zoals in 1958 weer in beeld om Amerikaanse intenties te demonstreren. De verdere afloop is bekend. Op 15 augustus ondertekenden Nederland en Indonesië in New York een overeenkomst tot overdracht van Nederlands Nieuw-Guinea aan Indonesië.

Ik sluit af.

- 1 Allereerst een technische opmerking. Het “vodje van Dulles” van 1 oktober 1958 bevat niet de verklaring met indirecte toezegging van hulp bij een Indonesische aanval. Die verklaring werd op 7 oktober 1958 op papier van het State Department afgegeven.
2. Er bestaat een wezenlijk verschil in de interpretatie van de verklaring van 7 oktober 1958. Voor de Amerikaanse regering was het de vaststelling van een algemene beleidslijn en een specificatie voor het geschil om Nieuw-Guinea. Zij bleef het Amerikaanse beleid bepalen, ook toen onder de regering Kennedy de omstandigheden veranderden door de Nederlandse bereidheid tot overdracht van het oms-

trede gebied en de groeiende Indonesische militaire slagkracht. Of en in hoeverre de verklaring van Dulles als referentiepunt voor het beleid van Kennedy is gezien, is niet vast te stellen. Oplossing van conflict door onderhandelingen en zonder geweld gekoppeld aan Amerikaanse interventie bij gebruik van geweld was de basis van het actieve beleid van de regering Kennedy in 1961-1962. De Nederlandse regering, Luns voorop, zette vanaf 1958 psychologisch zichzelf op het verkeerde been door zich te fixeren op de indirecte toezegging van hulp bij een Indonesische aanval op Nieuw-Guinea. Dat die toezegging betekenis had bleek ook in 1962. In het noodgeval van een Indonesische aanval zou de Amerikaanse militaire hulp ook in 1962 gegeven zijn. In die zin is er geen sprake van een dagdroom van Luns.

3. Dat in de jaren 1958-1962 aan de Nederlandse diplomatie de betekenis van de toezegging van Dulles niet helder voor ogen stond, is in de eerste plaats het gevolg van dit denken langs andere lijnen. De kleine mogendheid fixeerde zich op een internationale oplossing van de Nieuw-Guineakwestie zonder directe overdracht aan Indonesië en rekende daarbij op Amerikaanse steun. Vanuit dat verwachtingspatroon was de groeiende Amerikaanse druk op Nederland in 1962 om tot een regeling met Indonesië te komen onbegrijpelijk. Dat ondermijnde de verwachting dat Washington Nederland zou steunen. Washington van zijn kant had er geen enkel belang bij Nederland in dat opzicht in zijn kaarten te laten kijken, omdat het vreesde dat elke indicatie in die richting voor Luns aanleiding zou kunnen zijn nog meer of opnieuw op de rem te gaan staan. Het is tekenend voor de Nederlandse blikvernaauwing, dat het impliciete Amerikaanse belang bij een vreedzame oplossing zonder vernedering voor Nederland en – in het uiterste geval – steun aan Nederland nagenoeg algemeen over het hoofd werd gezien.³²

Noten

1. Foreign Relations of the United States (hierna: FRUS) 1958-60, vol. XVII (Washington DC 1994), pp. 122-124.
2. FRUS 1958-1960, vol. XVII, p. 144 en 169-170.
3. FRUS 1958-1960, vol. XVII, p. 169-171.
4. National Archives United States Washington DC (hierna: NAUSW) RG 84 3012A (1956-58) box 10 folder: 320 US-Netherlands-Indo (August 1-15) 1958: Young 220 to Department, 8-8-1958.
5. NAUSW RG 84 3012A (1956-58) box 10 folder: 320 US-Netherlands-Indo (August 16-31 1958: brief Young aan Walter S. Robertson, 21-8-1958.
6. NAUSW RG 84 3012A (1956-58) box 10 folder: 320 US-Netherlands-Indo (August 1-15) 1958: Young 200 to Department, 5-8-1958.
7. NAUSW RG 84 3012A (1956-58) box 10 folder: 320 US-Netherlands-Indo (August 16-31 1958: Young 292 to Department, 19-8-1958.
8. FRUS 1958-60, vol. XVII, pp. 281-282. NAUSW RG 84 3012A (1956-58) box 12 folder: 320 US-Netherlands-Indo (September 16-30, 1958: MemConversation Luns –Dulles, 17-9-1958. NAUSW RG 59 entry 1566 box 10 folder Secy's M. of Con September 23 –30, 1958: MemConversation Herter – Luns, 30-9-1958. NAUSW RG 84 3012A (1956-58) box 11 folder: 320 US-Netherlands-Indo (September 16-30, 1958: MemConversation Luns – Robertson, 30-9-1958.
9. NAUSW, RG 59 , DF 1955-59 box 2636: telegram Dulles to Djakarta no.642, 2-10-1958.
10. NA, AJL invnr. 22, dagboek 1-10-1958.
11. NAUSW RG 59 Bureau European Affairs, Alpha Numeric Files, Swiss-Benelux 1951-1963: Memorandum Young aan Dulles, 2-10-1958.
12. FRUS 1958-1960, vol. XVII, pp. 294-296.
13. NA, AJL invnr. 22, 7-10-1958.
14. NAUSW RG 84 3012A (1956-58) box 10 folder: 320 US-Neth-Indo: memcon Luns-Young, 17-10-1958. NA, AJL invnr. 22, 17-10-1958.
15. John F. Kennedy Library (Boston (Mass.)) (hierna: JFKLib), National Security Files (hierna: NSF) box 205A folder West New Guinea 1/1/62-1/7/62 : Telegram Djakarta 686, 1-1-1962.
16. JFKLib, NSF box 205A folder West New Guinea 1/11/62-1/15/62 : Telegram Jones 1212, 12-1-1962.
17. JFKLib, NSF box 205A folder West New Guinea 1/11/62-1/15/62): Telegram Rice 488, 11-1-1962.
18. JFKLib, NSF box 205A folder West New Guinea 1/16/62-1/17/62: -3/30/62: Telegram Rusk 753 aan Djakarta, 15-1-1962.
19. JFKLib, NSF box 405: Memo Kaysen to Bundy, 28-1-1962.
20. JFKLib, NSF box 205A folder West New Guinea 2/1/62-2/3/62: Telegram Rusk 662 aan Den Haag.

21. JFKLib, NSF box 206 folder West New Guinea 2/11/62-2/19/62: Telegram Rusk 607 aan Hongkong (voor Robert Kennedy)., 11-2-1962. FRUS 1961-63, vol. XXIII, (Washington DC 1994), pp.512-513.
22. FRUS 1961-63, vol. XXIII, pp. 518-520.
23. FRUS 1961-63, vol. XXIII, p. 522.
24. FRUS 1961-63, vol. XXIII, p. 544.
25. FRUS 1961-63, vol. XXIII, pp.545-552.
26. JFKLib, NSF box 206A folder West New Guinea 5/16/62-5/30/62:Jones (Djakarta) 2041, 19-51962.
27. JFKLib, NSF box 206A folder West New Guinea 5/16/62-5/30/62: telegram Jones (Djakarta) 2027, 16-5-1962.
28. FRUS 1961-63, vol. XXIII, p. 565.
29. FRUS 1961-63, vol. XXIII, pp. 553 en 587.
30. JFKLib, NSF box 406A folder 7/21/62-7/26/61:CIA report TDGS 3/517,531, 21-71-1962.
31. *FRUS 1961-63*, vol. XXIII, p. 624.
32. Van Roijens tweede man in Washington, E.C.L. Schiff schreef in 1981 aan Van Roijen, dat hij nog steeds betwijfelde of de Amerikaanse regering Nederland niet te hulp zou zijn gekomen bij een Indonesische aanval in 1962. (collectie E.C.L. Schiff: correspondentie met J. van Roijen: van Schiff, 18-4-1981.)

