



EEN
**VERLOREN
LAND**

BEN KOSTER

DE REGERING
KENNEDY
EN DE
NIEUW-GUINEA
KWESTIE
1961-1962

ANTHOS

Een verloren land

MISSIEBURO
FRANCISKANEN
Haagweg 13
2321 AC LEIDEN
Tel. 071-310554

ISBN 90 6074 702 X

© 1991 by Ben Koster

© 1991 this edition Uitgeverij Anthos, Baarn

Omslagontwerp: Jan de Boer

Zetwerk: Elgraphic bv, Schiedam

Verspreiding voor België:

Uitgeverij Westland nv, Schoten

Niets uit deze uitgave mag worden veeveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of welke wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Ben Koster

Een verloren land

De regering Kennedy en de
Nieuw-Guinea kwestie 1961-1962

Anthos

Voor Alice en Rosanne

INHOUD

Introductie Nieuw-Guinea: het Nederlandse 'Vietnam'?	7
Hoofdstuk 1 Een boeketje Amerikaanse traditie: idealen en machtspolitiek. De VS, Zuidoost-Azië en het ontstaan van de Nieuw-Guinea- kwestie	12
Hoofdstuk 2 De VS en Nieuw-Guinea: van Eisenhower naar Kennedy	29
Hoofdstuk 3 Een trustschap voor Nieuw-Guinea: oplossing of façade?	45
Hoofdstuk 4 Op zoek naar een compromis: van het plan-Luns tot de Brazzaville-resolutie	54
Hoofdstuk 5 De definitieve koers van Kennedy: Nederland moet concessies doen	62
Hoofdstuk 6 Op weg naar onderhandelingen: van incident naar incident	71
Hoofdstuk 7 Robert Kennedy in Jakarta en Den Haag: de VS drukt door	82

Hoofdstuk 8	
De besprekingen in Middleburg Indonesie breekt de onderhandelingen af en de VS presenteert het Bunker-plan	92
Hoofdstuk 9	
De Indonesische strategie een constante bron van spanningen	107
Hoofdstuk 10	
Middleburg revisited Kennedy roept Soebandrio tot de orde en het akkoord wordt gesloten	113
Hoofdstuk 11	
Epiloog woede en verdriet in een verloren land	125
Slotbeschouwing	131
Over de John F Kennedy Library, verantwoording van het materiaal, literatuur	142
Literatuur	146
Noten	148
Register	173

INTRODUCTIE

Nieuw-Guinea: het Nederlandse 'Vietnam'?

Nieuw-Guinea wordt wel gezien als het Nederlandse 'Vietnam': een niet verwerkt, traumatisch stuk recente geschiedenis.¹ De militaire schermutselingen tussen Nederlandse troepen en Indonesische infiltranten waren in feite Nederlands 'laatste oorlogje', waarbij achttien Nederlandse soldaten sneuvelden (plus een veelvoud aan Indonesische militairen). Nieuw-Guinea was het laatste stukje van het roemrijke Nederlandse koloniale rijk in de Oost, dat volgens velen in ons land door toedoen van de gebroeders Kennedy in 1962 op smadelijke wijze verloren was gegaan. Daarna probeerde Nederland het drama snel te vergeten, maar mede door het trieste lot dat de Papoea-bevolking van Nieuw-Guinea onder Indonesisch bewind trof, bleef de herinnering aan deze tragische episode uit de vaderlandse historie tot de dag van vandaag doorsudderen.

Een intrigerende vraag blijft hoe de Nieuw-Guinea-kwestie kon uitproeien tot een internationaal conflict, waarbij de supermachten betrokken waren en waarbij op het randje van een oorlog werd gebalanceerd. Waarom ontfermde Nederland zich na eeuwen opeens over de in permanente stammenoorlogen verwikkelde Papoea's? Nederland had nooit veel belangstelling getoond voor Nieuw-Guinea. Het was een interneringskamp in Boven-Digoel (waar voor de Tweede Wereldoorlog vooral Javaanse communisten en nationalisten werden gedetineerd) en tijdens de oorlog had het eiland enige strategische betekenis, toen generaal MacArthur het gebruikte als opstapje naar de Filippijnen en Japan.

Maar in economisch opzicht viel er in Nieuw-Guinea weinig te halen en daarom was het de Nederlandse koloniale overheersers in Indië toch vooral te doen. Nieuw-Guinea was eigenlijk slechts bekend vanwege de zeer primitieve, nauwelijks of niet onder bestuur ge-

brachte, varkensvererende menseneters, waar in Nederland een beetje lacherig over werd gedaan.

In de jaren vijftig echter, raakte Nederland steeds meer in de ban van ernstige morele bespiegelingen over het zelfbeschikkingsrecht van de Papoea's. Ons land cultiveerde niet alleen een gevoel van morele verantwoordelijkheid jegens de Papoea's, maar ambieerde tevens de verheffing van wat doorgaans als 'het meest primitieve volk ter wereld' werd beschouwd.

Het is echter de vraag of Nederland de Papoea's ooit werkelijk serieus nam. De lacherigheid bleef in elk geval. De beschrijving (in een in 1984 verschenen boek) van een was- en schrobpartij van Nederlandse militairen in een rivier in Nieuw-Guinea is veelzeggend: de soldaten boenen zich schoon in een rivier, 'en die Papoea's maar loeren en wijzen. Vooruit dan maar, jullie ook ingezeept? Graag! En daar staan ze al te schuimen, de grootste lol. Maar als de sergeant zijn gebit uit zijn mond haalt stuiven de Papoea's verschrikt naar de bosrand. Staan ze allemaal aan hun tanden te rukken, of het bij hun ook kan! Goedlachse mensen, en pienter ook.'²

Na het verlies van Indië in 1949 kreeg Nieuw-Guinea evenwel een sterk emotionele betekenis voor ons land, als het laatste restje Insulinde, waartoe het eigenlijk nauwelijks behoorde, maar waar de beschaafde en godvruchtige Hollander nog een schone taak te verrichten had. Omdat de nieuwe Republiek Indonesië ons land de soevereiniteit over Nieuw-Guinea betwistte en zowel Moskou als Washington zich ermee bemoeide, konden de Papoea's de vondelingen worden, over wiens pleegouderschap de wereld ruzie schopte.

Vooraf in Nederland werd en wordt de uiteindelijke overdracht van Nieuw-Guinea aan Indonesië, via een kort tussenbestuur van de Verenigde Naties, beschouwd als een smadelijke morele nederlaag. Het internationale principe van het zelfbeschikkingsrecht van volkeren zou met voeten zijn getreden. Er zou zijn toegegeven aan Soekarno, een dictator die dreigde Nieuw-Guinea met geweld onder de voet te lopen als hij zijn zin niet kreeg. De Papoea's zouden botweg zijn opgeofferd aan een machtsspel.³ Net als bij de onafhankelijkheid van Indonesië, werden de Verenigde Staten beschouwd als de grote boosdoeners, die een kille machtspolitiek en een blind anti-kolonialisme boven recht en principes stelden en geen cent gaven om het lot van een bondgenoot (Nederland). Tenslotte was het de Amerikaanse regering geweest die tijdens de onderhandelingen over de

toekomst van Nieuw-Guinea in 1962 had doorgedrukt dat Nieuw-Guinea aan Indonesië zou toevallen.

Na de onafhankelijkheid van Indonesië was het een tijdlang betrekkelijk rustig rond Nieuw-Guinea. Formeel werd Nieuw-Guinea in 1949 buiten de soevereiniteitsoverdracht aan de Republiek Indonesië gehouden, maar de Indonesiërs gingen er daarbij vanuit dat ook het laatste stukje van het voormalige Nederlands-Indië spoedig deel zou uitmaken van de nieuwe republiek. In de jaren vijftig bleef Jakarta er keer op keer op hameren dat Nieuw-Guinea een onderdeel was van Indonesië en dat Nederland de soevereiniteit aan Indonesië moest overdragen.

De VS verklaarde zich na 1949 officieel neutraal in het conflict om Nieuw-Guinea, maar in de praktijk betekende dat steun aan handhaving van de status quo. Totdat John F. Kennedy, begin 1961, aantrad als de 35ste president van de Verenigde Staten en 'de stront de ventilator raakte' (om de terminologie van de broer van de president, Robert F. Kennedy, te gebruiken). Toen ging het roer in Washington om, werd Nederland onder grote druk gezet en werd Nieuw-Guinea uiteindelijk uitgeleverd aan de grillen van Soekarno, aldus een in Nederland veelgehoorde mening.

Meer recent won ook een andere visie terrein. Mede naar aanleiding van de Vietnam-oorlog, ontstond er meer waardering voor het feit dat de VS Nederland zowel in 1949 als in 1962 had behoed voor wat hoogstwaarschijnlijk een uitzichtloze koloniale oorlog zou zijn geworden. In deze visie gedroeg Washington zich als een goede vriend en beschermer, een vriend die de Amerikanen zelf helaas ontbeerden toen ze al verder in de Vietnam-oorlog verdwaald raakten.⁴

Aan de Nederlandse kant van 'de zaak Nieuw-Guinea' is in de loop der jaren ruime aandacht besteed. Daarbij valt op dat er weinig duidelijkheid bestaat over de werkelijke rol van de VS in de laatste fase voor de overdracht van Nieuw-Guinea. In die betrekkelijke duisternis wil dit boek proberen enig licht te laten schijnen. Daarbij wordt met name de rol van de regering-Kennedy bij de Nieuw-Guinea-kwestie nader onderzocht. Vond de omslag in het Amerikaanse beleid inzake Nieuw-Guinea werkelijk plaats onder Kennedy?⁵ Wat hield die omslag in? Wat waren de motieven aan Amerikaanse kant? Was de Nieuw-Guinea-affaire een 'schandalige legalisatie van Indonesische expansie', zoals de bekende Amerikaanse historicus en huisvriend van de familie Kennedy Arthur Schlesinger Jr kort na het cru-

ciale jaar 1962 schreef, of 'een diplomatieke meesterzet', zoals hij later beweerde.²⁶

In de regering-Kennedy werd het Nieuw-Guinea-beleid vooral bepaald door minister van Buitenlandse Zaken Dean Rusk, W. Averell Harriman (de ervaren diplomaat, die eind 1961 benoemd werd tot onderminister voor het Verre Oosten) en Walt W. Rostow, de plaatsvervanger van McGeorge Bundy als chef van de staf van de National Security Council (NSC), de Nationale Veiligheidsraad. NSC-stafmedewerkers Robert W. Komer en Robert H. Johnson waren belangrijk in de beleidsontwikkeling, vanuit Jakarta gesteund door ambassadeur Howard P. Jones.

In het State Department (het Amerikaanse ministerie van buitenlandse zaken) waren, vooral in de uitvoerende sfeer, James D. Bell en Robert S. Lindquist bij de Nieuw-Guinea-affaire betrokken. Tijdens de bemiddeling van de Amerikaanse oud-ambassadeur Ellsworth Bunker, die als vertegenwoordiger van waarnemend secretaris-generaal van de Verenigde Naties Oe Thant probeerde een oplossing voor het Nieuw-Guinea-vraagstuk te vinden, had de bemiddelaar Lindquist en Michael Newlin (ook van het State Departement) aan zijn zijde en was Bell zijn voornaamste steun in het State Department. Tevens was Bell het belangrijkste contact van Robert Komer. Verder speelde ook minister van justitie Robert Kennedy een rol in de Nieuw-Guinea-affaire. In Den Haag werd Washington ondersteund door ambassadeur John S. Rice en diens adjudant Richard M. Service.

Bij de VN in New York hadden, behalve Oe Thant, aan Amerikaanse kant Adlai E. Stevenson III, Jonathan B. Bingham en Charles W. Yost een aandeel in de Nieuw-Guinea-kwestie.

Voor Nederland behoorden, naast minister van Buitenlandse Zaken Joseph Luns en premier Jan de Quay (beiden KVP), vooral Herman J. van Roijen (ambassadeur in Washington) en in mindere mate Carl W.A. Schürmann (permanente vertegenwoordiger bij de VN) tot de hoofdrolspelers.

In Indonesië werd het beleid in sterke mate bepaald door president Soekarno, met de minister van Buitenlandse Zaken Soebandrio als zijn rechterhand. Naast hen hadden onder meer Soekardjo (hoofd van de VN-delegatie), Soedjarwo (onderminister van Buitenlandse Zaken), Adam Malik (ambassadeur in Moskou), Zain (ambassadeur

m Londen, later in Washington) en generaal Nasoetion (stafchef van het leger en minister van Nationale Veiligheid) een zekere invloed.

Om enig licht te kunnen doen schijnen over de hoofdvraag van dit boek (welke rol de regering-Kennedy speelde bij de Nieuw-Guinea-kwestie), is een aanloop onontkoombaar. Die wordt begonnen met de beschrijving van de historische betrokkenheid van de VS bij Azië en Indonesië, aan de hand van een thema dat de bron was van veel misverstanden tussen Washington en Jakarta: het traditionele Amerikaanse anti-kolonialisme. Aansluitend wordt aandacht besteed aan het ontstaan van de Nieuw-Guinea-kwestie en de argumenten die daarbij een rol speelden. Daarna volgt een min of meer chronologisch opgebouwd relaas vanaf het aantreden van John Kennedy in januari 1961 tot en met de ondertekening van het akkoord over Nieuw-Guinea in augustus 1962.⁷

Een boeketje Amerikaanse traditie: idealen en machtspolitiek. De VS, Zuidoost-Azië en het ontstaan van de Nieuw-Guinea-kwestie

Het anti-kolonialisme is een van de veel bewierookte rode draden die door de Amerikaanse geschiedenis lopen. Over de waarde van veel tradities of 'typisch Amerikaans' genoemde eigenschappen kan getwist worden, maar de afkeer van kolonialisme kreeg in de post-koloniale wereld van na de Tweede Wereldoorlog de handen wel op elkaar. Soekarno deed veelvuldig een beroep op het anti-kolonialisme van de VS. Hij begreep niet waarom de VS de koloniale politiek van Nederland bleef steunen, door zich niet tegen de Nederlandse soevereiniteit over Nieuw-Guinea te verzetten. Soekarno's verwondering was grotendeels geacteerd en bedoeld om Amerika aan het twijfelen te brengen. Toch raakte de Indonesische leider wel een gevoelige snaar, want ofschoon de VS zich graag liet voorstaan op de anti-koloniale traditie, is die traditie evenzeer ingegeven door politieke en economische belangen als door idealisme.¹ En bij nadere beschouwing blijkt de geschiedenis van de VS zelf zeker niet vrij van koloniale 'smetten'.

Natuurlijk valt de kiem van het Amerikaanse anti-kolonialisme terug te voeren op het feit dat de VS ooit zelf een kolonie, of liever een reeks koloniën was. In de dagen van Benjamin Franklin, Thomas Jefferson, Alexander Hamilton en George Washington werd er breedvoertig en principieel gedebatteerd over de morele onwenselijkheid van het houden van koloniën. En dat was niet slechts peptalk om de onafhankelijkheidsstrijd tegen het moederland Groot-Brittannië aan te gaan, maar wel degelijk gemeend.

Maar de tijd verstreek en in de negentiende eeuw ging het Amerikaanse anti-kolonialisme hand in hand met de Open Deur-politiek: landen zouden hun koloniën economisch niet mogen afsluiten voor andere mogelijkheden. Zelf waren de Amerikanen te laat op het we-

reldtoneel verschenen om nog een koloniaal rijk van enige betekenis te kunnen opbouwen (waar men overigens militair ook niet toe in staat was). Om niet ook de deur van de economische expansie in het slot te gooien, riep de VS de Europese machten op tot een Open Deur in hun koloniale gebieden. Washington had vooral een broertje dood aan de Britse stijl van afgrendeling van koloniale gebieden.

Toch was de Amerikaanse roep om een Open Deur niet geheel tegen dovemansoren gericht. Een land als China bij voorbeeld was er wel gevoelig voor. China was lange tijd de prooi waarom de Europese imperiale machten vochten. Ook de VS bemoeide zich met die strijd en had graag een eigen territoriale claim gelegd op een deel van China. De Amerikaanse militaire zwakte maakte een dergelijke aanspraak echter niet realistisch. De VS bepleitte daarom enerzijds een Open Deur naar de Chinese markt, terwijl Washington er anderzijds niet vies van was de Amerikaanse belangen in China met behulp van het Britse leger te laten verdedigen. Mooi meegenomen was daarbij ook dat de Amerikanen wel de vruchten van de handel konden plukken, maar geen kosten hoefden te maken voor een bestuursapparaat, garnizoenen en de aanleg van een infrastructuur. Intussen schrok Washington er niet voor terug te benadrukken hoe 'anders' (bedoeld werd: moreel meer hoogstaand) men was vergeleken met de koelhartige en op economisch gewin beluste Europese imperialisten.

Middels de Open Deur-politiek kon de afkeer van koloniale expansie tot ontwikkeling komen, terwijl tevens de handelsexpansie van de VS van een ideologische grondslag werd voorzien. Daartoe werd aangesloten bij met het anti-kolonialisme verbonden elementen uit de Amerikaanse traditie zoals 'manifest destiny', wat neerkomt op het geloof dat de Amerikaanse lotsbestemming ligt in het in de wereld uitdragen van democratie en individuele vrijheid. In het begrip manifest destiny verenigen zich rode draden uit de Amerikaanse geschiedenis als de trek westwaarts en het missiegevoel. Die trek naar het westen hield niet op bij de stranden van San Francisco. Na het Amerikaanse continent zou de beschaving, in de gedaante van culturele en vooral economische expansie, verder westwaarts trekken, de oceaan over, Azië door, om uiteindelijk weer uit te komen waar de beschaving ooit begonnen was: in het Midden-Oosten. Na de Grieken, de Romeinen en de Europeanen, was het de taak aan de Amerikanen om de fakkel van de beschaving verder naar het westen te dragen en de cirkel te vervolmaken. Een realistische wijze van

commerciële expansie en de idealistische overtuiging dat de Amerikanen beschaving, vrijheid en geluk moesten verbeiden en het kwaad in de wereld moesten bestrijden, al die elementen smolten samen in het anti-kolonialisme zoals dat in de VS beleefd werd.²

De VS heeft niettemin altijd geworsteld met het probleem van het al dan niet stichten van een wereldrijk. Toen de VS na de Spaans-Amerikaanse Oorlog in 1898, de Filipijnen, Hawaii en Guam in de schoot geworpen kreeg, ontbrandde een hevig debat over de vraag of de VS zich al dan niet van een koloniaal rijk mocht voorzien. De meningen waren sterk verdeeld, maar toch werd besloten de gebieden te behouden. Een belangrijk argument daarbij was dat de eilanden dienst konden doen als opstapjes naar de Chinese markt, waarvan men enorme verwachtingen had.³ Men kon het echter niet laten de economische motieven met een moreel sausje te overgieten en gaf zich een zendingsofdracht mee, als ideologische rechtvaardiging van de annexatie van de eilandengroep.⁴ De vele interventies in Midden- en Zuid-Amerika en de annexatie van de Panamakanaal-zone zijn andere voorbeelden van koloniaal denken en handelen in Washington.

In de Tweede Wereldoorlog speelde de positie en de toekomst van de koloniale rijken een belangrijke rol in het bepalen van de geallieerde strategie, maar ook als bron van wrijving tussen de VS en Groot-Brittannië. De Amerikaanse president Franklin D. Roosevelt vond dat na de oorlog de koloniale rijken trustschappen (namens de Verenigde Naties bestuurd) moesten worden en daarna recht op zelfbeschikking moesten krijgen. De kwestie was nauw verbonden met het principe van vrije wereldhandel, dat de VS noodzakelijk vond voor een stabiele vrede.

Deze gedachten maakten deel uit van wat de Amerikaanse historicus William Hardy MacNeill in zijn prachtige werk (uit 1953) over de geallieerde oorlogscoalitie 'de Grote Mythe' noemde.⁵ Roosevelt was de belichaming van die mythe, die leerde dat na de nederlaag van het fascisme een tijdperk van vrede, vrijheid en rechtvaardigheid zou aanbreken. In het Atlantisch Handvest en het handvest van de Verenigde Naties waren onder meer het recht op zelfbeschikking en een vrije wereldhandel vastgelegd. Er zou een 'wereld-familie' van volkeren ontstaan, die zou vechten voor democratie en tegen onderdrukking. Via de VN zou een internationale rechtsorde worden gecreëerd

en zouden conflicten tussen landen, in plaats van met het zwaard, nog slechts in de rechtszaal worden beslecht, zo luidde de mythe.

De VS zou in dit alles een centrale rol spelen, want men zou het isolationisme van de jaren twintig en dertig opgeven en als arbiter en schoolmeester de landen van de wereld afleren naar eigen voordeeltjes te streven. Ook in deze Grote Mythe kwam een serie elementen uit de Amerikaanse traditie tezamen, zoals de 'millennial hope' (de hoop op en de verwachting van de komst van een duizendjarig hemels rijk op aarde), het gevoel van morele superioriteit ten opzichte van de machtspolitiek van de Oude Wereld en de missie-impuls om de wildernis te beschaven. De Grote Mythe diende de VS tevens als rechtvaardiging van de eigen machtsuitbreiding in de wereld, waarvan de doelen het eigenbelang immers overstegen omdat ze de wereld vrede en voorspoed zouden brengen. McNeill trok in dit verband een rechte lijn tussen Franklin Roosevelt en Woodrow Wilson, de man die de VS de Eerste Wereldoorlog binnenleidde 'om de wereld veilig te maken voor de democratie'. In onze tijd haakt president George Bush in op deze mythe, met zijn aankondiging van 'een nieuwe wereldorde', na de nederlaag van de Sovjetunie in de Koude Oorlog en het verslaan van de duivelse Saddam Husayn in de Golfoorlog. De Amerikaanse deelname aan de twee wereldoorlogen, en gedeeltelijk ook wel aan de Golfoorlog, sloot netjes aan bij de idealistische traditie van het voeren van kruistochten terwille van het 'Beloofde Land', ofwel een betere, meer Amerikaanse wereld.⁶

De communistische wereld heeft in zaken als manifest destiny altijd een bewijs gezien van het Amerikaanse streven naar 'overheersing van de wereld'.⁷ En toegegeven moet worden dat het voor de buitenwereld niet altijd gemakkelijk is te begrijpen dat de Amerikaanse bemoeizucht met de wereld, vaak genoeg ontaardend in het in het zadel houden van dictaturen, eigenlijk bedoeld is om democratie en vrijheid te brengen.

Franklin Roosevelt wist echter vrij aardig hoe hij de motivatie van zijn land om oorlog te voeren op peil moest houden. Naast een duivelse vijand en de bedreiging van vrijheid en democratie, moest er uitzicht zijn op een 'betere' wereld. Om de onmisbare Amerikaanse oorlogssteun niet op het spel te zetten stemden zowel Engeland als de Sovjetunie pro forma in met hetgeen Roosevelt voorhad met de na-oorlogse wereld. In werkelijkheid voelden de Britten echter niets voor een stelsel van vrijhandel en voor het opgeven van hun Empire,

waar de Amerikanen op aandrongen. Premier Winston Churchill geloofde niet dat een nieuwe Volkenbond conflicten tussen staten kon voorkomen, zodat wat hem betrof het aloude machtsevenwicht noodzakelijk bleef. Jozef Stalin had weinig boodschap aan principes als zelfbeschikking en onafhankelijkheid voor volken en koerste af op invloedssferen in Oost-Europa en in Oost-Azië.

Machtspolitiek en de eigen nationale belangen bleven dus een leidraad voor Amerika's bondgenoten, maar de VS verloor het eigenbelang evenmin uit het oog, want de Amerikaanse standpunten over kolonialisme en vrijhandel verdroegen zich zeer goed met de Amerikaanse zakenbelangen.

En, naarmate de Tweede Wereldoorlog vorderde, werd de VS steeds minder strikt in de leer. Men kreeg belangstelling voor militaire bases in koloniale gebieden en bij Japan en bouwde aan eigen invloedssferen in China en Zuid-Amerika. Zoals Woodrow Wilson China's territoriale integriteit na de Eerste Wereldoorlog op de Conferentie van Parijs (waar de Japanse aanspraken op de Chinese Shantung-provincie werden gehonoreerd) had geschonden, zo ging Roosevelt in februari 1945 in Jalta 'in de four' met betrekking tot de eigen principes. Door de Sovjet-claims op gebieden in Oost-Azië te aanvaarden, deed hij mee aan het landje-verdelen, waartegen de VS nu juist altijd bezwaar had gemaakt en waarin de VS zich zou onderscheiden van de Oude Wereld.

Op de Conferentie van San Francisco (juni 1945) verliet de VS het uitgangspunt van het opheffen van de koloniale rijken en het via trustschappen leiden naar onafhankelijkheid van die gebieden. De VS vond het nu afdoende dat er trustschappen kwamen voor voormalige Volkenbond-mandaatgebieden en gebieden die op de As-mogendheden werden veroverd. Wat de Amerikanen betrof konden de koloniale rijken blijven bestaan, dan konden ze meteen gebruikt worden om Amerikaanse militaire bases te huisvesten. Het was vooral de nieuwe, vooraanstaande rol op het wereldtoneel (die met de Tweede Wereldoorlog echt was begonnen), waardoor de VS zich genoodzaakt voelde de traditionele afkeer van het opbouwen van imperiale rijken verder los te laten.

De erosie schreed voort. Midden 1946 zag de VS in, dat de droom van een liberaal economisch systeem en het einde van het machtsstreven absoluut niet in de na-oorlogse wereld paste. De Koude Oorlog nam een definitieve wending met de Truman-doctrine van maart

1947, waarmee de VS militaire en economische hulp beloofde aan vrije volkeren die zich tegen het nieuwe, communistische gevaar wilden verzetten. Het idealisme in de buitenlandse politiek werd daarmee allerminst verlaten, want de VS zette de kruistocht tegen tirannie en agressie onverminderd voort, alleen was het oprukkende communisme nu de vijand, in plaats van het fascisme.

Washington meende dat de strijd tegen het communisme zich vooral in Europa afspeelde, waar Stalin begerig zou loeren op een kans om West-Europa onder de voet te lopen. Het Marshall-plan was bedoeld om de verwoeste Westeuropese economieën weer op de been te helpen. Natuurlijk was een bloeiende Europese economie ook goed voor de afzet van Amerikaanse produkten, maar het Marshall-plan had ook ten doel de ontevredenheid onder de Europese volkeren te verminderen en daarmee de gevoeligheid voor alternatieve systemen als het communisme te beperken.

Om de nieuwe strijd tegen het communisme ook in de rest van de wereld te kunnen voeren had Washington de medewerking van Europa nodig. President Harry Truman wilde de Europeanen niet voor het hoofd stoten door op het beëindigen van de koloniale rijken aan te blijven dringen.⁸ Zo bleef er door de nieuwe rol van de VS als bestrijder van het mondiale communisme steeds minder over van de radicale houding ten opzichte van het kolonialisme.

Er wordt wel beweerd dat de Amerikanen direct na de oorlog geen echt coherente visie op het kolonialisme hadden, maar hun standpunt opportunistisch kozen. Ten aanzien van Zuidoost-Azië was die visie er echter wel.⁹ Hoewel Engeland belangstelling had om in Zuidoost-Azië een invloedssfeer te verwerven, hield de VS voor die regio vast aan de vorming van trustschappen. Op dit punt werd dus wel voortgeborduurd op de plannen van Roosevelt. Verder bestond de hoop dat een sterk en onafhankelijk China eventuele Russische interesse voor het gebied zou smoren. De VS had zichzelf in de Pacific een blijvende rol toegedacht, als opvolger van het verslagen Japan. De vloot en een stelsel van militaire bases zouden dat mogelijk moeten maken.

Hoewel de VS betrokkenheid toonde bij de ontwikkelingen in China en Japan, was na de overgave van Japan de blik vooral gericht op Europa.¹⁰ Washington bleef ten aanzien van Zuidoost-Azië tamelijk afzijdig, totdat China in oktober 1949 communistisch werd en

een half jaar later de Koreaanse oorlog uitbrak.¹¹ Daarna ging het roer om en zag de VS in dat het communisme ook in Azië afgestoppt moest worden. China verbond zich met de Sovjetunie, terwijl Japan definitief in de Amerikaanse zone werd opgenomen. De Jalta-afspraken waren daarmee van de baan en tien jaar na Pearl Harbor vochten Japan en de VS samen voor de controle van Zuidoost-Azië en de Westelijke Pacific.

De VS beschouwde China nu als de belangrijkste vijand in Zuidoost-Azië en zag de bedreiging van deze regio steeds meer als een gevaar voor de hele vrije wereld.¹² De overtuiging groeide, dat wanneer één van de landen in Zuidoost-Azië voor het communisme zou vallen ook de overige landen als dominostenen omver zouden gaan. De regio werd van cruciaal belang geacht, omdat er twee- tot driehonderd miljoen mensen woonden, het gebied de zee-toegang tot de Zuidwestelijke Pacific en Indische Oceaan domineerde en tevens een buffer vormde tussen China en India.¹³

Het economische belang van Zuidoost-Azië voor de VS was beperkt, maar als afzetmarkt en grondstoffenleverancier voor Japan was het gebied van grote betekenis.¹⁴ China was de traditionele markt voor Japan. Om het Japanse expansionisme in te tomen, gold Zuidoost-Azië na de oorlog als vervanging daarvoor, maar wanneer het gebied communistisch zou worden, zou Japan alsnog gedwongen worden zaken te doen met de communistische wereld. De Amerikanen vonden het Chinese gevaar bijzonder groot, want door de industrialisatie van China ontstond in dat land een toenemende behoefte aan grondstoffen en afzetmarkten. Daarom, zo werd geredeneerd in Washington, was China uit op een economische invloedssfeer in Zuidoost-Azië, min of meer in de rol van Japan. Daarvoor zou China de VS uit het Verre Oosten moeten verdrijven. Dan kon ook Taiwan worden heroverd en kon een veiligheidsbuffer rond China worden opgebouwd.

Mede onder druk van het McCarthyisme in de VS, waardoor de angst voor het communisme tot grote hoogten werd opgezweept, werd zowel door Truman als later door president Eisenhower de economische en militaire hulp aan Zuidoost-Azië drastisch opgevoerd. Daarnaast werd de Amerikaanse Zevende Vloot verantwoordelijk gemaakt voor de bescherming van Taiwan, waarheen de nationalistische van Chiang Kai-sjek de wijk hadden genomen nadat was gebleken dat ze niet tegen Mao's communisten opgewassen waren.¹⁵ Tijdens

de regeringen van Truman en Eisenhower sloot de VS verdragen met Oostaziatische landen, om een 'collectief veiligheidssysteem' om China heen te leggen. Expansie van Peking zou daarmee verhinderd moeten worden. Achter de veilige barrière van 'containment', zou Zuidoost-Azië onafhankelijk en vrij van communisme tot ontwikkeling kunnen komen. Langzaam bouwde de VS aan een machtszone in Zuidoost-Azië.

Zuidoost-Azië vertegenwoordigde voor de VS dus, naast een ideologisch belang in het kader van de Koude Oorlog, vooral een veiligheidsbelang. Ook de economische betekenis van het gebied moet in die termen worden gezien. Zuidoost-Azië werd geacht, naast een direct economisch belang voor Japan, een enorm economisch en politiek potentieel te hebben, dat niet aan het communistische blok zou mogen toevallen.¹⁶ In die verwachtingen speelde Indonesië, dat met zijn bijna honderd miljoen inwoners en rijke bodemschatten 'potentieel de grote macht van de regio' was, een centrale rol.¹⁷

Aanvankelijk accepteerde de VS het voortduren van de Nederlandse soevereiniteit in Nederlands-Indië na afloop van de Tweede Wereldoorlog. Maar na het neerslaan van een communistische opstand bij Madioen, in september 1948, was de regering-Truman van mening dat de Indonesische nationalisten het beste in staat zouden zijn het communisme te weerstaan.¹⁸ Volgens sommigen, onder wie oud-gouverneur van Nieuw-Guinea Jan van Baal, ging het hier om een gefingeerde opstand, om een geslaagde propagandastunt van Soekarno, bedoeld om de steun van de VS te krijgen.¹⁹

De VS maakte zich toen al enige tijd grote zorgen, omdat de communisten van Mao Tse-tung aan de winnende hand waren in China en omdat Soekarno zich steeds meer op Moskou oriënteerde.²⁰ Vanaf dat moment steunde Washington de onafhankelijkheid van een Indonesische eenheidsstaat, waar Soekarno naar streefde en waar Nederland zich tegen verzette. Over de mate waarin de VS druk op Nederland uitoefende verschillen de meningen, maar vast staat dat de Amerikaanse druk doorslaggevend was bij het overdragen van de soevereiniteit van Nederlands-Indië aan de Republiek Indonesië.²¹

Indonesië was misschien wel de grootste 'domino' in het gebied. Daarom is het opvallend dat de VS zich, na de duidelijke stellingname in 1948-49, in de jaren daarna tamelijk terughoudend opstelde ten opzichte van Indonesië. Dat kwam vooral door de Nieuw-Gui-

nea-kwestie. De onenigheid tussen Nederland en Indonesië over Nieuw-Guinea nam in de jaren vijftig sterk in hevigheid toe. In 1949 meende Washington dat de strijd tegen het communisme gediend was met de onafhankelijkheid van Indonesië, maar in de jaren vijftig leek de overdracht van Nieuw-Guinea aan Jakarta dat doel niet te dienen. Sterker nog, de strijd tegen het communisme zou eerder geschaad worden wanneer de VS zich de woede van bondgenoot Nederland op de hals zou halen, wanneer ook het laatste stukje van Nederlands-Indië onder Amerikaanse druk verloren zou gaan. En omdat ook voor de regering-Eisenhower Europa het eerste aandachtspunt bleef, hield Washington zich in het groeiende conflict om Nieuw-Guinea vooralsnog op de vlakte.²²

De 'kwestie' rond Nieuw-Guinea ontstond kort nadat Soekarno en Mohammed Hatta op 17 augustus 1945 de onafhankelijkheid van Indonesië hadden uitgeroepen.²³ Tot eind 1949 was Nieuw-Guinea een 'minor issue', maar daarna ontwikkelde het zich tot een van de belangrijkste problemen tussen de nieuwe staat Indonesië en Nederland.

Zowel bij de besprekingen van Linggadjati (november 1946), Denpassar (december 1946) en Renville (januari 1948) bleken Den Haag en Jakarta al fundamenteel van mening te verschillen over de toekomst van Nieuw-Guinea. In het akkoord van Linggadjati werd een onafhankelijke Indonesische federatie overeengekomen, verbonden met Nederland door middel van een Unie, met aan het hoofd de Nederlandse koningin. Ook Suriname, Curaçao en de andere Nederlandse gebiedsdelen zouden deel gaan uitmaken van de nieuwe Unie. De federatie zou het hele gebied van Nederlands-Indië omvatten, maar in het kader van het recht op zelfbeschikking zou elk gebied een bijzondere status binnen de federatie mogen kiezen of zelfs geheel daarbuiten mogen blijven. Dit zelfbeschikkingsrecht zou niet gelden voor Nieuw-Guinea, omdat de Papoea's geacht werden te primitief te zijn voor de noodzakelijke democratische procedures. Voor Nieuw-Guinea was een aparte status mogelijk, op 'een andere basis dan volgens de procedure voor zelfbeschikking'. In een toelichting op het akkoord ging de Nederlandse regering nog een stapje verder en zei te koersen op een aparte status voor Nieuw-Guinea 'in de geest van het zelfbeschikkingsrecht'.

In het achterhoofd van de Nederlanders speelde daarbij de vesti-

ging in Nieuw-Guinea van de Indo-europese bevolkingsgroep van Nederlands-Indië, die na de onafhankelijkheid van Indonesië in Nieuw-Guinea een nieuw vaderland hoopte te vinden. De overeenkomst werd in maart 1947 ondertekend, met de aantekening dat Jakarta en Den Haag het volledig oneens waren over Nieuw-Guinea.

Noch de conferentie van Denpassar noch het Renville-akkoord van januari 1948 (na de eerste politionele actie) bracht een oplossing in de kwestie. De onenigheid duurde voort, maar het probleem verdween enigszins naar de achtergrond omdat de voorbereiding van de onafhankelijkheid van Indonesië nu eenmaal alle aandacht vroeg.

Tijdens de Ronde Tafel Conferentie (augustus-november 1949 in Den Haag) werd de Nieuw-Guinea-kwestie een belangrijk probleem. Nederland wilde Nieuw-Guinea definitief een status buiten de te stichten Indonesische federatie geven. De Republiek wilde Nieuw-Guinea zonder meer in de federatie opnemen. Een breuk dreigde, maar omdat het tot stand komen van de soevereiniteitsoverdracht aan Indonesië voorrang had, werd besloten de oplossing van het Nieuw-Guinea-probleem simpelweg uit te stellen en Nieuw-Guinea buiten de soevereiniteitsoverdracht te houden. Artikel 2 van de overeenkomst stelde dat de status quo in Nieuw-Guinea zou worden gehandhaafd en dat de kwestie binnen een jaar door onderhandelingen moest worden opgelost. Vastgesteld werd dat het handhaven van de status quo betekende: voortzetting van het Nederlandse gezag in Nieuw-Guinea. De tekst was onmiskenbaar dubbelzinnig. Nederland las dat het de soevereiniteit over Nieuw-Guinea behield, maar Indonesië begreep dat Nederland slechts het bestuur zou behouden. Die dubbelzinnigheid was expres aangebracht om de soevereiniteitsoverdracht zelf niet in gevaar te brengen.²⁴

Tussen 1950 en 1956 werden verschillende pogingen gedaan om tot een oplossing te komen, die echter alle mislukten. Eind 1950 wilde Jakarta nog wel soepel zijn en bood aan dat Nederland Nieuw-Guinea kon blijven besturen en naar eigen inzicht kon ontwikkelen, mits onder Indonesische soevereiniteit. Maar Nederland voelde daar niets voor en vond dat de vraag of Nieuw-Guinea wel naar Indonesië moest gaan nog allerminst beantwoord was. De standpunten verhardden en al snel wilde Indonesië uitsluitend nog praten over de wijze waarop de overdracht van Nieuw-Guinea zou worden geregeld. De rooms-rode kabinetten Drees, waarin Joseph Luns in 1952 minister was geworden, hielden het been stijf.

Het bestaande wederzijdse wantrouwen tussen Den Haag en Jakarta werd er in de jaren vijftig niet geringer op. Als toppunt van de Indonesische onbetrouwbaarheid vertelde Joseph Luns jarenlang het smakelijke verhaal over hoe de besprekingen in Genève in 1956 op een wonderlijke klucht uitliepen. Nadat Nederland zich bij herhaling onbuigzaam had getoond voor de Indonesische eisen, besloot Luns voor de verandering eens op alle fronten aan de Indonesiërs toe te geven. Vooraf belde hij met 'Vader Drees', de socialistische premier waarmee de katholieke Luns een bijzondere band had opgebouwd. Hij vertelde Drees wat hij van plan was en voegde eraan toe dat dit absoluut geen kwaad kon. De inlichtingendienst had namelijk een geheim telegram van Soekarno onderschept, waarin de Indonesische delegatie werd bevolen de onderhandelingen hoe dan ook te laten mislukken. Drees was niet zo dol op dit soort amateurtoneel, maar gaf Luns niettemin het groene licht. En Luns zegevierde. Hij joeg de Indonesiërs grote schrik aan met zijn onverwachte toegevendheid en kraaide uitgebreid victorie toen de besprekingen toch op niets uitliepen. Luns achtte de onbetrouwbaarheid van de Indonesiërs voor eens en voor altijd aangetoond. Wat Luns betrof was ook bewezen wat hij al zo vaak had beweerd, namelijk dat Soekarno het conflict om Nieuw-Guinea zocht en wilde laten voortduren om redenen van binnenlandse politiek.²⁵

Direct na het mislukken van de Geneefse Conferentie zegde Indonesië, dat het federalisme al eerder had ingeruild voor de eenheidsstaat, het RTC-akkoord op en trad uit de Unie. Bij de RTC had Anak Agung Gde Agung, een van de Indonesische onderhandelaars, gezegd dat 'Nederland Nieuw-Guinea had behouden, maar de Unie had verloren'. Zes jaar na dato kwam zijn voorspelling uit.

Inmiddels was Nieuw-Guinea in 1956 door een grondwetswijziging deel van het Koninkrijk der Nederlanden geworden, nadat koningin Juliana al in de troonrede van 1952 had aangekondigd dat Nederland serieus werk zou gaan maken van de ontwikkeling van de kolonie. Van die mooie woorden kwam, naar de zin van velen die oprecht begaan waren met het lot van de Papoea's, veel te weinig terecht.²⁶

In de periode 1954-1957 deed Indonesië verschillende pogingen om bij de Verenigde Naties steun te verwerven voor haar standpunt inzake Nieuw-Guinea.²⁷ De gematigde Indonesische resoluties riepen op tot het heropenen van de onderhandelingen. Nederland was

daar echter consequent tegen, omdat de standpunten zodanig uiteenliepen dat onderhandelen zinloos was. Vooral na de conferentie van Afroaziatische landen in Bandoeng in 1955 nam de steun voor Indonesië wel wat toe, maar een noodzakelijke tweederde meerderheid in de Algemene Vergadering van de VN zat er niet in, zodat de impasse bleef bestaan.

Na de voor Indonesië negatieve uitslag van de VN-stemming in 1957 bereikten de anti-Nederlandse sentimenten in Indonesië een hoogtepunt, waarna Jakarta alle Nederlandse bezittingen nationaliseerde en de vijftigduizend Nederlanders het land uitwees. De nog altijd bestaande Nederlandse overheersing van de Indonesische economie was daarbij de belangrijkste factor, maar de Nieuw-Guinea-kwestie versnelde het proces zonder twijfel.

Na 1957 verslechterden de betrekkingen tussen Den Haag en Jakarta verder. In Jakarta werd een militair ingrijpen om Nieuw-Guinea te bemachtigen steeds aantrekkelijker gevonden en Soekarno koos voor verdere polarisatie met Den Haag. In augustus 1960, kort voordat in de VS John Kennedy tot president werd gekozen, verbrak Soekarno de diplomatieke betrekkingen met Nederland. In reactie op de militaire voorbereidingen die Indonesië trof om Nieuw-Guinea gewapenderhand te kunnen veroveren, zond Nederland versterkingen naar Nieuw-Guinea en ging het een vorm van samenwerking aan met Australië, gericht op de eventuele stichting van een Melanesische Federatie. Van de federatie zouden, naast Nederlands Nieuw-Guinea, ook het Australische deel van Nieuw-Guinea en de Solomon Eilanden deel moeten gaan uitmaken.²⁸ Zoals bekend kwam van deze plannen niets terecht.

De patstelling die de politieke situatie rond 1960 kenmerkte, gold ook voor de argumenten die beide partijen met betrekking tot Nieuw-Guinea hanteerden.²⁹ Deze argumenten bestreken een breed spectrum aan historische, geografische, etnologische, juridische en ethische overwegingen. In essentie kwam het er echter op neer dat Indonesië stelde dat Nieuw-Guinea deel uitmaakte van Indonesië omdat het deel was geweest van het vroegere Nederlands-Indië, waarvan de soevereiniteit nu bij Indonesië beruiste. Nederland stelde daar tegenover dat Nieuw-Guinea in vele opzichten sterk verschilde van Indonesië, waardoor het niet zo logisch was om Nieuw-Guinea aan Indonesië over te dragen. Daarnaast hadden de Papoea's

aanspraak op zelfbeschikkingrecht. Omdat de Papoea's nog niet in staat werden geacht dat recht daadwerkelijk uit te oefenen, was Nederland van mening dat het haar taak was de Papoea's naar zelfbestuur te leiden.

Nederland vond dat men de soevereiniteit over Nieuw-Guinea in de negentiende eeuw op legale wijze had verworven van de sultan van Tidore. Die sultan was de heerser van een klein eiland in de Molukken, die Nieuw-Guinea vanaf 1660 voor de Verenigde Oostindische Compagnie had mogen besturen. De Indonesiërs claimden daarentegen dat de soevereiniteit als opvolger van Tidore bij hen lag. De Nederlands-Amerikaanse onderzoeker Arend Lijphart wees, in zijn befaamde studie over Nieuw-Guinea uit 1966, het argument van de historische eenheid tussen Nieuw-Guinea en Indonesië af. Maar tevens wees hij erop dat tot het midden van deze eeuw zowel Nederland als Tidore geen enkele belangstelling voor Nieuw-Guinea hadden. Pas rond de eeuwwisseling vestigde Nederland permanente bestuursposten in Nieuw-Guinea. Het duurde zelfs tot juli 1949 (kort voor de onafhankelijkheid van Indonesië) totdat het noorden en westen van Nieuw-Guinea onder Nederlands bestuur werden gebracht.

Qua geografie, taal, cultuur en etnische kenmerken behoorde Nieuw-Guinea meer bij Australië dan bij Indonesië. Maar, zo stelde Lijphart vast, Indonesië was opgebouwd uit vele verschillende etnische en culturele groepen, inclusief bepaalde groepen Papoea's die op enkele Oostindonesische eilanden leefden. Hij betwijfelde of rasverschillen een politieke eenheid in de weg stonden. De antropoloog Clifford Geertz ging nog een stapje verder.³⁰ Hij beschouwde de Nieuw-Guinea-kwestie als een puur politiek probleem, dat ontaard was in 'international high comedy', omdat er ten onrechte allerlei andere zaken bijgesleept werden.

In de categorie juridische argumenten was van belang bij wie na 1949 de soevereiniteit over Nieuw-Guinea lag. Howard Jones (de Amerikaanse ambassadeur in Jakarta van 1958 tot 1965) vond dat Nieuw-Guinea 'zonder twijfel' deel van Indonesië was, maar Lijphart meende dat Nederland hierin sterker stond.³¹

Formeel liet Indonesië de claim dat Nieuw-Guinea deel was van de soevereiniteitsoverdracht los toen de akkoorden van de Ronde Tafel Conferentie werden geannuleerd. Daarna zei Soekarno dat Indonesië de soevereiniteit over Nieuw-Guinea had sinds de proclamatie van

de onafhankelijke staat Indonesië in augustus 1945. Er is vaak beweerd dat Soekarno met het opzeggen van de RTC-akkoorden zichzelf een belangrijk wapen uit handen nam, omdat de juridische aanspraken op Nieuw-Guinea daarmee veel zwakker werden. Daardoor zou Den Haag meer ruimte hebben gekregen om het zelfbeschikkingsargument uit te spelen. Overigens vond Jakarta de eigen claims niet sterk genoeg om de zaak voor het Internationale Hof van Justitie in Den Haag te brengen.

Naast de soevereiniteitskwesitie vormde het zelfbeschikkingsrecht van de Papoea's het tweede juridische vraagstuk. Nederland vond dat de Papoea's zonder meer recht hadden op zelfbeschikking. Nieuw-Guinea kon dus niet aan Indonesië worden overgedragen zonder de expliciete toestemming van de Papoea's. Deze claim was wankel, want het internationale recht erkende het zelfbeschikkingsrecht niet. Het Handvest van de VN verleende weliswaar recht van zelfbeschikking aan volkeren en naties, maar niet aan groepen of personen. De kernvraag was dus of de Papoea's gezien moesten worden als een apart volk of natie, of als een minderheidsgroep binnen de Indonesische staat, zoals Jakarta beweerde. Op die vraag was geen eenduidig antwoord mogelijk, aldus Lijphart.

Nederland had de verschillen tussen de Indonesische bevolkingsgroepen altijd al benadrukt en bij de besprekingen voorafgaande aan de onafhankelijkheid van Nederlands-Indië steeds een federatie bepleit. De Indonesische nationalistengingen echter uit van het bestaan van een ondeelbaar Indonesisch volk. Lijphart merkte wel op dat als Nieuw-Guinea buiten de Indonesische staat werd gehouden omdat de Papoea's niet in staat waren gebruik te maken van hun recht op zelfbeschikking, dat dan bij voorbeeld ook had moeten gelden voor de Dajaks in Borneo.

Opvallend is ook dat Nederland het zelfbeschikkingsrecht voor de Papoea's weliswaar al vanaf 1946 benadrukte, maar dat veel Hollanders die zelfbeschikking in 1949 aan Indonesië wilden onthouden. Daar kan echter tegenin worden gebracht, dat de Indonesiërs de Papoea's het zelfbeschikkingsrecht wilden onthouden, terwijl zij zelf voor de eigen zelfbeschikking hadden gevochten.

Lijphart stelde vast dat het onmogelijk was te weten te komen wat de Papoea's zelf wilden door de primitieve staat waarin ze zich bevonden. Volgens Lijphart had Nederland echter een sterk argument om in Nieuw-Guinea te blijven, gezien het 'indrukwekkende' socia-

le en economische ontwikkelingsprogramma, dat na 1949 op gang was gekomen.

Om dit stelsel van argumenten cirkelde nog een groot aantal belangrijke en minder belangrijke argumenten en motieven. Gememooreerd werd al dat Nieuw-Guinea enige tijd beschouwd werd als een mogelijk nieuw tehuis voor de Indo-europese bevolkingsgroep. Na enkele mislukte volksplantingen werd dat idee echter vlot weer verlaten. Verder zou het behoud van Nieuw-Guinea goed zijn voor het Nederlandse prestige en zou Nederland als maritieme mogendheid een rol in de Pacific kunnen blijven spelen. Luns noemde dat het 'niet willen abdiceren als buiten-Europese mogendheid'.³² Tevens konden de Nederlandse zending en missie worden voortgezet en speelde het argument dat het communisme een punt zou scoren wanneer het op Moskou georiënteerde Indonesië Nieuw-Guinea zou bemachtigen. Sommigen vonden, uiteraard voordat Jakarta de Unie met Nederland verbrak, dat de directe Nederlandse nabijheid bij Indonesië nuttig kon zijn om meer van de Unie tussen Nederland en Indonesië te maken en om de Nederlandse handelsbelangen in Indonesië te beschermen. Anderen zagen Nieuw-Guinea zelfs als basis van waaruit de buitengewesten weer van Indonesië losgeweekt zouden kunnen worden.³³

Ook motieven van binnenlandse politieke aard speelden in Nederland een rol. Zo konden de RTC-akkoorden alleen door de Tweede Kamer geloodst worden als Nieuw-Guinea bij Nederland bleef, als doekje voor het bloeden.³⁴

Economische argumenten speelden in de overwegingen nauwelijks mee, al werd door sommigen een slag geslagen naar mogelijke bodemschatten in Nieuw-Guinea.³⁵ Nieuw-Guinea kostte Nederland handenvol geld en de aanwezigheid van grondstoffen was ongewis, ook al omdat het Nederlandse bedrijfsleven vanwege de onzekere politieke situatie niet in Nieuw-Guinea wilde investeren om die eventuele bodemschatten te exploreren. Daarnaast verstoorde de Nieuw-Guinea-kwestie de economische betrekkingen met Indonesië in ernstige mate. Luns verklaarde dat Nieuw-Guinea 'aan de rand van onze belangen' lag, maar 'in het centrum van onze beginzelen'.³⁶

Die beginzelen waren inderdaad de kern waarom de Nederlandse argumenten draaiden. Althans, zo werd het in Nederland in de jaren vijftig steeds sterker beleefd. Naarmate de spanningen rond Nieuw-

Guinea toenamen, kreeg de garantie die Nederland aan de Papoea's had gegeven omtrent het zelfbeschikkingsrecht steeds meer nadruk. De morele verplichting die daaruit voortvloeide woog voor Nederland zwaarder dan elk ander belang.³⁷

Er waren er die het morele bouwwerk doorzagen, zoals staatssecretaris Theo de Graaf: 'Het waren grotendeels schijnargumenten. Overheersend was de weerzin: die rotvent (Soekarno) zal het (Nieuw-Guinea) niet krijgen.'³⁸ Bij vooraanstaande politici als de KVP'ers Romme en Luns leefde onmiskenbaar een sterke afkeer van de Indonesische leider.³⁹ Luns: 'Soekarno was een heel bedenkelijke man, ook op zedelijk gebied. En strikt onbetrouwbaar. Een geweldig corrupte figuur, een lor van een man.'⁴⁰

De gedachte bestond dat Nederland, door vast te blijven houden aan Nieuw-Guinea, revanche zou kunnen nemen voor het smadelijke verlies van Indië. Maar evenmin als Luns geloofde oud-gouverneur van Nieuw-Guinea Van Baal, dat het echt de bedoeling was om Soekarno dwars te zitten. Al bestond er een diep wantrouwen jegens Soekarno, die als een collaborateur met de Japanners werd beschouwd, voor Van Baal was het Nederlandse geweten de overheersende factor. 'In ons land leefde wel degelijk het gevoel van: we hebben onze vrienden in Indië in de steek gelaten. En dat was ook wel zo. Nieuw-Guinea hoorde zo evident niet bij Indonesië, dat we het niet zomaar wilden afstaan. We wilden laten zien dat we toch een geweten hadden. Zo kon Nieuw-Guinea, hoogst irrationeel, tot een 'kwestie' uitgroeien.'⁴¹ Volgens Van Baal was Nederland serieus van plan Nieuw-Guinea op te bouwen en tot ontwikkeling te brengen, als een soort goedmakertje voor het afstaan van Indië dus.

Volgens Lijphart was de dekolonisatie van Indië inderdaad de bron van de Nederlandse vasthoudendheid aan Nieuw-Guinea.⁴² Hij veegde de vloer aan met alle argumenten van zowel Indonesië als Nederland en vond dat geen van beide naties haar zaak aannemelijk kon maken. De echte motieven lagen aan beide kanten op het subjectieve, psychologische vlak, zo meende Lijphart. In Indonesië ging het om sterk nationalistische, revolutionaire en anti-Nederlandse sentimenten. Nederland had vooral te kampen met een beschadigd eergevoel ten gevolge van de zeer traumatisch verlopen dekolonisatie van Nederland-Indië, terwijl jegens de Indonesische leiders een diepe afkeer werd gekoesterd. De Nederlandse onbaatzuchtigheid jegens de Papoea's ontmaskerde Lijphart als paternalisme en boven-

dien gebaseerd op 'een ziekelijk minderwaardigheidscomplex'. Realisme en gezond verstand werden verdreven door sentiment, nationale trots en prestige, zo drukte oud-premier Wim Schermerhorn zich wat minder giftig uit.⁴³

Het beeld dat Nederland had van het belang van Nieuw-Guinea, dat uit dit alles ontstond, was volstrekt irrationeel en Lijphart concludeerde dat slechts externe druk de Nederlanders dat kon doen inzien.⁴⁴ Die druk zou door niet veel andere landen dan de Verenigde Staten ontwikkeld kunnen worden.

De VS en Nieuw-Guinea: van Eisenhower naar Kennedy

De externe druk, die volgens Lijphart nodig was om het onwerkelijke beeld dat Nederland van Nieuw-Guinea had te corrigeren, kwam niet van de regering-Eisenhower. Officieel was Washington in de jaren vijftig neutraal inzake Nieuw-Guinea en in de VN onthield de VS zich van stemming over Nieuw-Guinea. Maar in de praktijk betekende die neutrale opstelling een ondersteuning van de Nederlandse positie, omdat mede door de Amerikaanse houding de status quo in Nieuw-Guinea gehandhaafd kon worden.¹ Dat betekende echter niet dat de VS het Nederlandse beleid echt onderschreef. De minister van Buitenlandse Zaken van de Truman-regering, Dean Acheson, liet premier Drees al in januari 1952 weten dat de status quo op den duur niet te handhaven zou zijn. En ook de regering-Eisenhower weigerde Nederland openlijk te steunen.²

Eisenhower en zijn invloedrijke minister van Buitenlandse Zaken John Foster Dulles hadden echter niet veel op met de Indonesische machthebbers. Het naar pro-communisme neigende neutralisme van Jakarta vond vooral bij Dulles geen enkel begrip. Het bezoek dat Soekarno in mei 1956 aan Washington bracht was dan ook geen onverdeeld succes. Soekarno was echter een begenadigd spreker en wist met een gematigde rede over de economische en politieke stabilisatie van jonge, gedekoloniseerde staten bijval in het Congres te oogsten. En vice-president Richard Nixon noemde Soekarno in een overmoedige bui zelfs 'de George Washington van Indonesië'. Maar de pers zag Soekarno vooral als een playboy en een communist en eigenlijk gaf dat beter aan hoe politiek Washington werkelijk over de Indonesische leider dacht.

Dat negatieve beeld werd alleen maar versterkt toen Soekarno later dat jaar de 'geleide democratie' aankondigde.³ Na zijn bezoek

aan Washington was Soekarno doorgereisd naar Moskou en Peking. Daar was hij overtuigd geraakt van de noodzaak van krachtig leiderschap in zijn land. Het parlement werd alle bevoegdheden ontnomen, waarna de macht nog slechts in handen lag van Soekarno en het leger. Van vrije meningsuiting en een vrije pers was geen sprake meer. Dulles was er zeker van dat Soekarno steeds verder afgleed naar het communisme. Daarbij maakte Washington zich zorgen over de steeds sterker wordende Indonesische communistische partij, de PKI (Partai Komunis Indonesia).⁴ Toen de Amerikaanse onderminister van Buitenlandse Zaken Christian Herter in 1957 een reis door Azië maakte werd Jakarta overgeslagen, omdat een bezoek het prestige van Soekarno zou vergroten. Een plan van de Amerikaanse ambassadeur in Jakarta, John M. Allison, om de Nieuw-Guinea-kwestie op te lossen werd door Dulles meteen in de prullenbak gegooid. Allison stelde voor dat Nieuw Guinea rond 1963 naar Indonesië zou gaan, dat Indonesië verbonden werd met het ANZUS-pact (tussen Australië, Nieuw-Zeeland en de VS) en dat de Nederlandse investeringen in Indonesië werden beschermd. Allison's plan was bedoeld om te voorkomen dat Indonesië in handen van het communistische blok zou vallen, maar het offerde Nieuw-Guinea op aan Soekarno. Het kwam de ambassadeur op een onmiddellijke overplaatsing naar Praag te staan.

Begin 1958 brak in Indonesië een omvangrijke rebellie uit, waarbij een groep vooraanstaande politici, gesteund door delen van het leger, in Sumatra een tegenregering uitriep. Het State Department zag de rebellie aanvankelijk als een strijd van anti-communisten tegen de steeds meer onder communistische invloed komende regering in Jakarta. Via de CIA voorzag de VS de rebellen van wapens en vootraden en Washington overwoog zelfs de opstandelingen te erkennen.⁵ De kersverse Amerikaanse ambassadeur in Jakarta, Howard Jones (voormalig onderminister voor het Verre Oosten), wees er echter op, dat zowel de regeringstroepen als de rebellen anti-communistisch waren. De strijd draaide volgens Jones in feite om de positie van de buiten-eilanden ten opzichte van het dominante Java. Daarnaast waren de opstandelingen bezorgd om de toenemende macht van Soekarno en de pro-communistische houding van de regering.⁶ Jones begreep van generaal Nasoetion dat het leger de belangrijkste buffer tegen de groeiende PKI was. De ambassadeur stelde Washington voor

van koers te veranderen en het Indonesische leger, dat de opstand overigens snel neersloeg, te gaan steunen.⁷

Dulles had tevoren nooit voor Amerikaanse wapenleveranties aan Jakarta gevoeld, omdat die wapens ingezet konden worden tegen Nieuw-Guinea.⁸ De kaarten waren inmiddels anders komen te liggen, omdat de Sovjetunie in maart 1958 een omvangrijk militair hulpprogramma aan Indonesië was gestart. Jones wees erop dat Moskou profiteerde van de aarzelingen in de VS. Hij meldde dat Nasoetion, minister Soebandrio en premier Djoeanda hem gevraagd hadden om Amerikaanse militaire en financiële steun. Jones wilde die steun toekennen om de positie van het leger ten opzichte van de PKI te versterken. Hij vond het onzin een neutraal land geen wapens te leveren als dat land daarvoor ook elders terecht kon.⁹

Vooraf het feit dat Moskou nadrukkelijk ten tonele was verschenen deed Dulles overstag gaan en reeds in augustus 1958 vonden de eerste Amerikaanse wapenzendingen aan Jakarta plaats.¹⁰ De houding van de regering-Eisenhower bleef echter enigszins dubbelzinnig, hetgeen onder meer bleek uit de weigering van Eisenhower om Indonesië te bezoeken tijdens zijn reis door Azië in 1959.

Jarenlang heeft er onduidelijkheid bestaan over de toezeggingen die John Foster Dulles in oktober 1958, enkele weken na het begin van de Amerikaanse wapenleveranties aan Indonesië, deed aan Luns.¹¹ Omdat Luns de geschreven verklaring van Dulles, waarmee hij altijd schermde, nooit aan iemand heeft getoond, onstond zelfs de verdenking dat hij de toezegging geheel had gefantaseerd. Uit diverse bronnen blijkt echter dat Dulles wel degelijk een schriftelijke verklaring heeft opgesteld.

Omdat de spanningen rond Nieuw-Guinea in 1958 flink waren opgelopen, spraken Luns en Drees af dat de laatste zou proberen van Dulles steun toegezegd te krijgen. Bij een NAVO-vergadering in Kopenhagen (in mei 1958) had Dulles al een soort belofte gedaan, waarbij hij gezegd zou hebben dat het niet in het belang van de VS zou zijn als Nederland gedwongen werd uit Nieuw-Guinea te vertrekken en dat Nederland natuurlijk op Amerikaanse steun kon rekenen. Maar Drees vond het toch veiliger iets op papier te hebben.

Op 7 oktober 1958, een half jaar voor zijn dood, zette Dulles na een diner op de Nederlandse ambassade in Washington een verklaring van een tiental regels op papier. Daarin stond dat de VS een

aanval op Nieuw-Guinea net zo zou zien als een aanval op Formosa. Nederland zou op logistieke steun van de VS kunnen rekenen, waarmee bedoeld werd op de beschikbaarheid van Amerikaanse bases en vervoersfaciliteiten. Voordat Dulles de verklaring opschreef belde hij met het State Department, waarop twee hoge ambtenaren zich bij de Nederlandse ambassade meldden om hun minister bij te staan. De Nederlandse ambassadeur, Herman van Roijen, zag dat Luns ingenomen was met de verklaring en die snel in zijn binnenzak stopte. Verder dan deze korte verklaring kon Dulles op dat moment niet gaan, omdat verdragen met andere landen goedkeuring van het Congres behoeven. De door Dulles geschreven regels dienden om Nederland gerust te stellen, maar tevens om het Congres te omzeilen.

Blijft de vraag waarom Dulles in oktober 1958 bereid was tot een dergelijke schriftelijke verklaring. Dit moet in verband worden gezien met de Amerikaanse wapenleveranties aan Indonesië, die enkele weken eerder waren aangevangen. Luns verklaarde op een persconferentie dat overleg met Dulles hem had geleerd dat de VS tegen door geweld afgedwongen territoriale wijzigingen was en dat dat zowel gold voor de Straat van Formosa als elders ter wereld, inclusief Nieuw-Guinea. Daarbij geloofde de VS niet dat Indonesië een aanval op Nieuw-Guinea overwoog, gezien de uitspraken van de Indonesische leiders, aldus Luns.

Dulles had de tekst van Luns' persverklaring tevoren meegegeven aan Van Roijen.¹² Ook aan Jakarta moest duidelijk zijn dat de VS niet zou toestaan dat Indonesië met behulp van Amerikaanse wapens een aanval op Nieuw-Guinea zou inzetten. Elke Amerikaanse wapenzending aan Indonesië ging vergezeld van een dergelijke waarschuwing. Eind 1960 gaven de Amerikanen Nederland een lijst van dertien aan Jakarta gerichte waarschuwingen, sinds Dulles zijn verklaring voor Luns op papier zette.

Luns koesterde de verklaring van Dulles als een kleuter een jong konijntje koestert. Herhaaldelijk vergewiste hij zich ervan dat de Amerikanen nog niet van mening waren veranderd. Dulles en later Herter konden de Nederlandse minister geruststellen.

Uiteraard vroeg Luns zich af of John Kennedy, die eind 1960 via een nipte overwinning op Richard Nixon als de nieuwe president werd aangewezen, het Nieuw-Guinea-beleid van Eisenhower zou voortzetten. Voordat Kennedy zich daarmee echter kon bezighou-

den had hij zijn handen vol aan het samenstellen van zijn regeringsploeg.¹³

Menigeen verwachtte dat Adlai Stevenson Buitenlandse Zaken zou krijgen. Stevenson, de kampioen van veel Amerikaanse intellectuelen, was twee keer presidentskandidaat geweest en zowel in 1952 als in 1956 verslagen door Eisenhower. Kennedy voelde zich echter niet op zijn gemak met Stevenson (om niet te zeggen dat hij een bloedlekel aan hem had!). Kennedy passeerde Stevenson voor een ministerspost en schoof hem het ambassadeurschap bij de VN in New York toe. Sommigen wezen er fijntjes op dat Kennedy het kennelijk niet aandurfde de door de wol geverfde Stevenson te dicht in zijn buurt te hebben.

Ook David K.E. Bruce, diplomaat en onderminister tijdens Truman, senator J. William Fulbright en McGeorge Bundy, decaan van de Harvard Universiteit, waren kandidaten voor Buitenlandse Zaken. De keuze viel echter op Dean Rusk, de 51-jarige directeur van de Rockefeller Foundation. Kennedy's voornaamste belangstelling lag bij het buitenlands beleid en de opvatting van Dean Rusk dat de president leiding moest geven aan de buitenlandse politiek was JFK daarom uit het hart gegrepen. Na een enkel gesprek werd Rusk 'aangenomen', hoewel hij zelf dacht dat het gesprek mislukt was. 'We begrijpen elkaar niet', had Rusk na afloop van het onderhoud met Kennedy gezegd.

Na een loopbaan in het Pentagon (het Amerikaanse ministerie van defensie) werd kolonel Dean Rusk onder Truman onderminister voor het Verre Oosten. Rusk gold als een vertrouweling van George Marshall (generaal en minister onder Truman) en Dean Acheson en was bevriend met John Foster Dulles.

Velen schreven het echec van de Varkensbaai en de escalatie van de oorlog in Vietnam voor een groot deel op het conto van Dean Rusk. Noch tijdens zijn ministerschap, noch toen hij in 1968 het State Department verliet, verweerde hij zich tegen die beschuldigingen. In zijn memoires, die hij na een brouille van twintig jaar in 1990 aan zijn zoon Richard vertelde, bevestigde Rusk de indruk dat hij een matig minister was.¹⁴

De manier waarop Dean Rusk zijn functie als minister vervulde is op zijn minst omstreden te noemen. Hij was gesloten en erg gesteld op privacy. Hij werd beschouwd als een vriendelijke, bescheiden,

misschien wel te weinig op de voorgrond tredende figuur.¹⁵ Rusk bracht een tamelijk strikte scheiding aan tussen zijn taken als adviseur van de president en als hoofd van zijn State Department. Daardoor waren zijn medewerkers op het ministerie soms nauwelijks op de hoogte van wat hun minister en de president bespraken.¹⁶ Natuurlijk leidde dat bij tijd en wijle tot misverstanden en een boel ergernis. Medewerkers spraken veelzeggend van 'het raadsel Rusk'.

Rusk werd beschouwd als een conventionele denker die zich bij voorkeur omringde met oudere routiniërs, zoals George McGhee. Hij voelde zich niet erg thuis bij de intellectuele Kennedy-clan van de oostkust en wilde noch McGeorge Bundy noch Walt Rostow op het State Department in zijn buurt hebben. Volgens Arthur Schlesinger Jr maakte Rusk daarmee een ernstige fout, omdat Kennedy zowel Bundy als Rostow daarop in zijn National Security Council-staf opnam en het Witte Huis met deze twee zwaargewichten ten opzichte van het State Department een overwicht kreeg.¹⁷

Kennedy had een uitgesproken opvatting over de taken en werkwijze van de NSC-staf. Hij werd gekend als een liefhebber van het afwegen van verschillende meningen en opties van zijn medewerkers. Hij bevorderde het denken van 'het ondenkbare' en stelde geen prijs op compromissen, die zijn medewerkers reeds onderling sloten en die hij nog slechts hoefde te paraferen. Hij wilde zelf de besluiten nemen, op basis van een breed scala aan standpunten en opties. Mede om die reden trok hij een kleine, doch invloedrijke persoonlijke staf aan die een plaatsje kreeg in de kelders van het Witte Huis: niet op de lip van het State Department, maar vlak bij de Oval Office en onder direct handbereik van de president. Deze NSC-staf werd door Kennedy bewust tegenover de buitenland-professionals van het State Department geplaatst en speelde ook in de Nieuw-Guineakwestie een voorname rol. De staf moest klein en wendbaar zijn, in tegenstelling tot de logge, ambtelijke staf die Eisenhower erop had nagehouden.

De National Security Council werd kort na de Tweede Wereldoorlog ingesteld, met als doel de president te adviseren over zaken die de nationale veiligheid van de VS betroffen. Het werkgebied omvatte zowel defensie als de gehele buitenlandse politiek. Leden van de Raad waren de president, de vice-president, de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie, de Nationale Veiligheidsadviseur, de directeur van de CIA en de militaire chefs van staven. De instelling van

de NSC was een soort aanvulling op de presidentiële staf, die vooral onder Franklin Roosevelt enorm groeide en de president bijstond op het gebied van financiën, economische zaken en de coördinatie van de departementen. Daardoor werd de president, die volgens de Amerikaanse grondwet 'slechts' de uitvoerder is van de wetten die het Congres uitvaardigt, steeds machtiger, ook op het gebied van het doen van wetsvoorstellen. Die uitbreiding van de Witte Huis-staf was vooral voor het buitenlands beleid noodzakelijk, omdat de VS zich steeds meer op het wereldtoneel liet zien en de grondwet de president het primaat laat in het buitenlands beleid.

Kennedy was geen liefhebber van kabinetvergaderingen. Aangezien de Amerikaanse ministers in feite ondergeschikten zijn van de president, werd ook het Nieuw-Guinea-beleid niet in het kabinet, maar in de werkkamers van Kennedy, Rusk en de NSC-staf vastgesteld.

Er bestond een zekere natuurlijke competentiestrijd tussen de NSC en het State Department, omdat de werkkerreinen nu eenmaal overlaptten. Zowel Truman als Eisenhower hadden echter in de personen van Dean Acheson en John Foster Dulles sterke, politiek dominante ministers van Buitenlandse Zaken aan hun zijde. In beide regeringen was de minister van Buitenlandse Zaken niet erg geneigd om taken aan de NSC af te staan of concurrentie op het gebied van de buitenlandse politiek toe te laten. Soms vonden Acheson en Dulles het al lastig genoeg dat de president zijn invloed op het buitenlands beleid deed gelden.

JFK had belangrijker taken toegedacht aan de NSC dan onder Truman en Eisenhower het geval was geweest.¹⁸ 'Bruggenbouwer' en ordenaar McGeorge Bundy werd Kennedy's National Security Adviser (Nationale Veiligheidsadviseur) en chef van de NSC. Evenals Kennedy's persoonlijke adviseur Theodore Sorensen en zoveel andere medewerkers, was Bundy afkomstig van Harvard. Bundy kreeg een kleine groep, meest jonge medewerkers aan zijn zijde, die geacht werden Kennedy's informele stijl te weerspiegelen. Walt Rostow, economisch historicus van het Massachusetts Institute of Technology, werd Bundy's rechterhand en plaatsvervanger. Bundy hield zich vooral bezig met Berlijn, Cuba en het voormalige Belgisch Congo (waar in de nasleep van de onafhankelijkheid een burgeroorlog woedde), terwijl Rostow zijn aandacht richtte op Laos, Vietnam, Indonesië en de ontwikkelingslanden in het algemeen. Als stafmede-

werkers bemoeiden Robert Komer en Robert Johnson zich met Indonesië. Vooral deze twee adviseurs waren de centrale figuren in de Witte Huis-staf met betrekking tot Nieuw-Guinea.

Robert Komer was een van de kleurrijkste leden van de Witte Huis-staf. Ook hij was afkomstig van Harvard. Tijdens en na de Tweede Wereldoorlog werkte hij voor de CIA. Zijn bijnaam 'Blowtorch' (fakkelt) verwees naar zijn licht ontvlambaar karakter en zijn gepassioneerde manier om zijn standpunten naar voren te brengen. Hij hield ervan 'de koppen tegen elkaar te slaan' en 'bureaucratische obstakels opzij te trappen'. Tomeloze woede en uitbundige vreugde wisselden elkaar in hoog tempo af. Tegen het einde van zijn presidentschap benoemde Lyndon Johnson Robert Komer tot ambassadeur in Turkije. Later keerde Komer terug aan het politieke front, eerst als campagne-adviseur van Jimmy Carter, later als diens onderminister voor defensie.

Ook Robert Johnson kwam van Harvard. Vanaf 1948 werkte hij in overheidsdienst en werd lid van de NSC-staf onder Harry Truman. Toen Eisenhower in 1952 aantrad bleef Johnson op zijn post. In 1962 werd Johnson plaatsvervanger van Walt Rostow, die naar een topfunctie binnen het State Department verhuisde. In 1967 verliet hij Washington om een hoogleraarschap internationale betrekkingen te aanvaarden.

Zowel Bundy, Rostow, Komer als Robert Johnson bleven na de dood van JFK in functie en speelden een grote rol bij de Vietnamoorlog. Bundy, Rostow, Komer en Johnson waren alle vier rond de veertig jaar oud, toen Kennedy hen in zijn staf opnam. In dit relatief jonge gezelschap (John Kennedy zelf was 43, Robert was 35) was Dean Rusk met zijn 51 jaar een veteraan.

Te midden van de problemen (Berlijn, Cuba, Laos) waarmee de portefeuille Buitenlandse Zaken was gevuld toen de regering-Kennedy in januari 1961 aantrad, was Nieuw-Guinea niet de meest brandende kwestie. De zaak vroeg echter wel om een spoedige standpuntbepaling, omdat zowel Soekarno, op verzoek van Kennedy, als Luns op zeer korte termijn een bezoek aan Washington zouden brengen.

Waar Eisenhower Soekarno als een communist beschouwde, herkende John Kennedy hem vooral als nationalist. Kennedy begreep dat het anti-Amerikanisme in Indonesië, dat aan het begin van de jaren zestig zeer sterk was, terug te voeren was op de Amerikaanse

steun aan de rebellie van 1958.¹⁹ Kennedy toonde in algemene zin begrip en sympathie voor het nationalisme en neutralisme van de 'nieuwe naties', die door de dekolonisatiegolf van na de Tweede Wereldoorlog waren ontstaan. Dit inzicht dateerde van 1951, toen John Kennedy samen met zijn broer Robert een reis door Azië maakte. Tijdens die reis leerden de broers het nationalisme kennen als 'de belangrijkste politieke emotie van de Derde Wereld'. Als senator verklaarde Kennedy zich in 1957 voor de onafhankelijkheid van Algerije en tegen de steun die Eisenhower aan de Fransen wilde geven.²⁰

Kennedy's sympathie voor deze landen werd echter overschaduwd door zijn visie op de wereld, waardoor de problematiek van de Derde Wereld in sterke mate in termen van de wereldwijde strijd tegen het communisme kwam te staan. 'Ons wacht een medogenloze strijd in alle hoeken van de wereld', zo waarschuwde de nieuwe president zijn volk.²¹ Evenals Truman en Eisenhower vond Kennedy dat die strijd zeker ook in de Derde Wereld gevoerd moest worden. In mei 1961 zei Kennedy in een boodschap aan het Congres: 'De grote strijd om de verdediging en uitbreiding van de vrijheid vindt vandaag plaats in Azië, Latijns-Amerika, Afrika en het Midden-Oosten, de landen van de opkomende volkeren.'²²

Niet alleen Kennedy-critici zagen in JFK's ideologie van een tolerante en pluriforme wereld vooral een nieuw wapen in de Koude Oorlog. Kennedy's positieve houding jegens de Derde Wereld was volgens velen eveneens in de eerste plaats een propagandamiddel, bedoeld om de Sovjetunie af te troeven. Feit blijft dat Kennedy probeerde het aan de macht komen van 'nieuwe Castro's' te voorkomen zowel via militaire hulp als wel door 'nation-building': modernisering, industrialisatie, landhervorming, volksgezondheidsprogramma's.²³

Kennedy had zich immer een voorstander van een sterkere defensie getoond. Hij was een van de woordvoerders van de stroming in de Amerikaanse politiek die vond dat de 'missile-gap', de vermeende achterstand in raket-technologie op de Sovjetunie, gedicht moest worden. De gedachte dat de VS achterliep ontstond na de lancering van de Russische Spoetnik, eind 1957. De Sovjets zouden die voor-sprong in klinkende munt willen omzetten en daartoe een offensief inzetten waardoor 'de periferie van de Vrije Wereld langzaam wordt weggeknabbeld'.²⁴ Na zijn aantreden als president begreep Kennedy al snel dat er van een achterstand op Moskou geen sprake was en dat

de VS in werkelijkheid een voorsprong had, zoals Eisenhower altijd al had gezegd.²⁵

Er deed zich echter een nieuwe reden voor om de defensie-uitgaven drastisch te verhogen. Enkele weken voordat JFK het Witte Huis betrok, hield Sovjetleider Chroestjow een geruchtmakende toespraak. Chroestjow verklaarde onomwonden dat de Sovjetunie steun zou geven aan nationale bevrijdingsoorlogen in de Derde Wereld. Voor Kennedy was dat een reden te meer om de Derde Wereld te beschouwen als het cruciale slagveld tussen communisme en democratie. Daarbij zou de nadruk meer komen te liggen op conventionele, lokale oorlogvoering en daarvoor was de kernmacht, waarop Eisenhower het Amerikaanse defensie-apparaat had gebaseerd, niet geschikt. Om een 'flexibele respons' mogelijk te maken, zodat ook militair kon worden gereageerd op guerrilla-oorlogvoering, wilde Kennedy de conventionele bewapening drastisch opvoeren.²⁶

In plaats van Laos, maakte Kennedy het in zijn ogen strategisch belangrijker Vietnam tot het hoofdpunt van zijn beleid in Zuidoost-Azië.²⁷ Kennedy vreesde dat de wereld het vertrouwen in zijn land zou verliezen, wanneer hij er niet in zou slagen Zuidoost-Azië voor de vrije wereld te behouden. Daarnaast voorzag hij een nog heviger debat in de VS dan na 'het verlies van China' in 1949, waarin hij ongetwijfeld zou worden afgeschilderd als 'soft on communism'.²⁸ Voor een Democratische president was dat zo ongeveer een achilleshiel: door de Republikeinen beschuldigd te worden niet hard genoeg op te treden tegen het communisme. Het Amerikaanse publiek werd geacht daarvoor zeer gevoelig te zijn en dat legde een bijzondere druk op de buitenlandse politiek van Democratische presidenten, die daardoor misschien wel eerder geneigd waren een confrontatie aan te gaan. Republikeinen konden zich gemakkelijker een gematigde politiek jegens het communisme veroorloven, omdat hun militante anti-communisme niet ter discussie stond. Zo bevochten de Democraten Truman, Kennedy en Johnson het communisme in Korea en Vietnam. De Republikeinen Eisenhower en Nixon beëindigden die oorlogen. Waar Truman zwaar werd aangerekend dat China communistisch was geworden, werd Nixon geprezen dat hij de sindsdien verstoorte betrekkingen met Peking in 1971-1972 herstelde. Als gekend anti-communist kon hij zich zoiets (overigens bedoeld als nieuwe zet in de Koude Oorlog tegen Moskou) kennelijk veroorloven.

Kennedy hoefde echter niet aangespoord te worden tot een harde houding jegens het communisme. Hij onderschreef de dominotheorie volledig en geloofde dat als in Vietnam het communisme niet afgestopt zou worden, het hele machtsevenwicht (in Zuidoost-Azië en in de wereld) zou kunnen verschuiven. 'Vietnam is de vinger in de dijk tegen het communisme', zo meende Kennedy.²⁹

Ook Kennedy zag in China de grootste bedreiging voor Zuidoost-Azië. In zijn campagne voor de presidentsverkiezingen van 1960 had hij zich bezorgd getoond over 'de trek naar het zuiden' van China. De scheuren in de Chinees-Russische coalitie, die Kennedy en zijn medewerkers wel degelijk zagen, waren voor hen allerminst een reden om passief te zijn. De VS wist dat de Sovjetunie niet erg veel belangstelling had voor Zuidoost-Azië, maar China des te meer.³⁰

John Kennedy's visie op de wereld verschilde niet veel van die van zijn voorgangers. Ondanks zijn sympathie voor de nieuwe naties, was JFK in de eerste plaats een cold warrior en stond het bestrijden van het communisme voor hem centraal. Qua methode en temperament week Kennedy wel af van de tamelijk bedachtzame Eisenhower.³¹ Kennedy zag de strijd tegen het communisme als een test van de Amerikaanse wilskracht. In het Witte Huis was 'de culte van hardheid' duidelijk waarneembaar. Kennedy-vertrouwing Theodore Sorensen had een bordje aan de muur met de tekst: Good Guys Don't Win Ball Games!

Op de wijze waarop Kennedy omging met de spanningen van de Koude Oorlog, is door revisionisten scherpe kritiek geleverd. Deze historici probeerden af te rekenen met de mythe van Kennedy als 'de jonge, gevallen held', die 'nooit een kans heeft gehad'.³² Extreme Kennedy-critici als Bruce Miroff zijn zelfs van mening dat het Kennedy aan elke visie ontbrak en dat hij zijn heldenrol zelf creëerde, door crisissituaties op te roepen en die vervolgens op de spits te drijven, waarmee hij dus enorme risico's nam. In hun ogen stookte Kennedy het Koude Oorlog-vuur op, na acht jaar van betrekkelijke rust onder Eisenhower.³³ Trouwe volgelingen van Kennedy als Arthur Schlesinger Jr, Roger Hilsman en Walt Rostow benadrukten daarentegen de beheerste voorzichtigheid die Kennedy in crisissituaties kenmerkte.³⁴

'Het verschil (tussen Eisenhower en Kennedy) lag in de omslag van een defensief gericht beleid en reageren op wat anderen deden, naar het zelf nemen van initiatieven', meende Rostow.³⁵ Begin 1961 was

het de vraag óf en in welke richting de regering-Kennedy initiatief zou nemen met betrekking tot Nieuw Guinea.

Met het oog op de naderende bezoeken van Luns en Soekarno, vond vrijwel direct na het aantreden van de regering-Kennedy een heroriëntatie plaats op het Nieuw-Guinea-beleid. Uit een memorandum van Dean Rusk aan Kennedy bleek, dat wat Indonesië betrof het grootste gevaar vooralsnog niet van China kwam, maar van de Sovjetunie: 'De vastberadenheid van de Sovjetunie om Indonesië in te palmen blijkt uit de omvang van de militaire en diplomatieke steun die de Sovjetunie aan Indonesië geeft. Sovjet-controle van dit rijke, strategisch gelegen land zou rampzalig zijn voor het Westen. De Indonesische communisten maken op effectieve wijze gebruik van de Nieuw-Guinea-kwestie in hun politieke activiteiten in Indonesië. Als Soekarno naar de wapens grijpt, met steun van de Sovjetunie en onder aansporing van de communisten, wordt de kans op een uiteindelijke communistische machtsovername in Indonesië sterk vergroot.'³⁶

Naast druk vanuit Moskou werd dus een hoofdrol toegedacht aan de PKI (ooit opgericht door de Nederlander Henk Sneevliet). De PKI was onder leiding van Dipa Noesantara Aidit uitgegroeid tot de grootste partij in Indonesië en werd geacht een grote invloed op Soekarno uit te oefenen. De communistische beweging bestond verder uit talloze mantelorganisaties, waaronder een zeer machtige vakbond. De strategie van de PKI werd gezien als het op wettelijke wijze veroveren van de staatsmacht, op een moment dat alle alternatieven om de economische en politieke chaos te bezweren uitgeput zouden zijn. De PKI was voorstander van een militaire invasie van Nieuw-Guinea, omdat de chaos in het land daardoor zou toenemen en men daarvan kon profiteren.³⁷ De PKI stond op het standpunt dat de Indonesische revolutie eenvoudigweg niet voltooid was zonder Nieuw-Guinea. De slechte economische situatie en de kostbare militaire opbouw in verband met Nieuw-Guinea maakten het land extra kwetsbaar voor een communistische overname. Veel problemen, zoals de verwaarlozing van de economie en het fanatisme ten aanzien van Nieuw-Guinea, werden door de Amerikanen direct herleid tot de persoon van Soekarno. Als hij aanbleef, zou Indonesië steeds gevoeliger worden voor de PKI-strategie.³⁸ De VS gaf sinds 1958 militaire steun aan Indonesië, maar die steun was vooral bestemd om het anti-

communistiche leger te versterken en niet om Soekarno in het zadel te houden.

Vastgesteld werd dat de Nieuw-Guinea-kwestie een belangrijke plaats innam in de binnenlandse politiek van Indonesië en daardoor het belang van het probleem zelf verre oversteeg. 'De intensiteit van de Indonesische gevoelens omtrent Nieuw-Guinea zijn in feite een weergave van hun eigen gevoelens gefaald te hebben in het besturen van hun land sinds de onafhankelijkheid', aldus een medewerker van het State Department.³⁹ Aangenomen werd dat Soekarno de Nieuw-Guinea-kwestie nodig had om het land achter hem te verenigen. Rusk stelde vast dat Nieuw-Guinea zowel de positie van Soekarno als van de PKI had versterkt en de aandacht van de interne problemen had afgeleid.⁴⁰ De kwestie was echter allerm minst statisch en het gevaar van een militair conflict werd ruimschoots aanwezig geacht. 'Er dreigt een grote crisis over Nieuw-Guinea', schreef Robert Komer in april 1961 aan Rostow.⁴¹ Het bezoek van Soekarno aan Washington zou derhalve plaatsvinden onder een toenemende dreiging van een militair conflict, waarbij wel duidelijk was dat Nederland in z'n eentje de verdediging van Nieuw-Guinea niet aan kon.⁴²

Indonesië was reeds geruime tijd bezig aan een indrukwekkende militaire opbouw, waartoe besloten was toen de herhaalde oproepen aan de VN om hernieuwde onderhandelingen tussen Nederland en Indonesië op gang te brengen geen succes hadden. In de eerste week van 1961 reisden minister van Buitenlandse Zaken Soebandrio en generaal Nasoetion naar Moskou om op grote schaal zware wapens aan te schaffen. In oktober 1960 was Nasoetion in Washington geweest, maar het Westen wilde Indonesië in verband met de Nieuw-Guinea-kwestie geen zware wapens leveren. De Sovjets hadden daar minder bezwaren tegen en beloofde Indonesië een miljard dollar aan wapens. Nasoetion zei dat Indonesië Nieuw-Guinea op een vreedzame wijze wilde verkrijgen, maar voegde er zelfbewust aan toe dat 'diplomatie gesteund moet worden door macht'.⁴³ Soekarno liet uitgelaten weten dat Nieuw-Guinea nog datzelfde jaar een deel van Indonesië zou zijn. Premier Djoeanda zei tegen ambassadeur Jones dat Jakarta liever bij de VS had gekocht. Ook Soebandrio meldde Jones dat de Nieuw-Guinea-kwestie Indonesië naar de Sovjetunie en China toedreef en dat hij zich daar zorgen over maakte. Jones telegrafeerde als reactie op deze uitspraken naar Washington dat de VS nu mee moest doen of anders 'out of the game' was.⁴⁴ Jones en zijn tweede

man, John W. Henderson, waren het er roerend over eens dat Nieuw-Guinea inderdaad nog in 1961 naar Indonesië moest gaan.

Begin 1961 verwachtte Washington dat het militair evenwicht aan het eind van het jaar zou verschuiven, waarna de Indonesische infiltraties in Nieuw-Guinea (die al geruime tijd aan de gang waren) verder zouden toenemen en Indonesië in staat zou zijn 'een offensieve campagne te lanceren'.⁴⁵ Robert Komer maakte zich grote zorgen: Indonesië oriënteerde zich steeds meer op de Sovjetunie, kon met Nieuw-Guinea eigenlijk al niet meer terug en voelde zich zeker van de overwinning.⁴⁶ Een militair conflict zou grote gevolgen kunnen hebben. 'Dergelijke vijandigheden zouden een catastrofe zijn voor de Vrije Wereld; kunnen de eenheid binnen de NAVO verstoren; zouden gekleurde volkeren binnen en buiten de VN opzetten tegen blanken; en kunnen Indonesië - wiens externe oriëntatie en interne politieke ontwikkeling nu al reden geven tot grote bezorgdheid - geheel in het communistische kamp doen belanden', zo meende Rusk.⁴⁷ Een door het Sovjet-blok gesteunde aanval op Nieuw-Guinea zou de VS beleidsmatig voor een 'zeer moeilijk dilemma' stellen.⁴⁸ Gevreesd werd dat de VS in een 'onbeheersbare VN-discussie' gedwongen zou worden een keuze te maken tussen 'een belangrijke Aziatische macht met een sterke psychologische en historische zaak en een trouwe Europese bondgenoot die zich op het zelfbeschikkingsrecht beroept', aldus Rusk.⁴⁹

Het koloniale aspect woog zeker mee. Rusk schreef aan Kennedy dat 'het zonneklaar is dat de westerse machten in 1961 niet een ogenschijnlijk koloniale positie in Zuidoost-Azië kunnen handhaven door tegen Aziaten te vechten'.⁵⁰ Afgezien van een principiële afkeer van kolonialisme, liet de VS zich dus mede leiden door pragmatische overwegingen. Robert Komer voorzag dat de VN een conflict om Nieuw-Guinea zonder twijfel zou zien als een koloniale kwestie 'en we zullen een reusachtige nederlaag lijden, met de Sovjets aan de winnende kant'.⁵¹ Voor hem stond vast dat Indonesië in gewonnen positie lag. 'Indonesië krijgt Nieuw-Guinea, vroeger of later', ofwel door militaire actie, door onderhandelingen, of via de VN.

Het belangrijkste doel van de VS was de kwestie uit de Indonesische politiek halen en de rust in de regio herstellen. Een betere relatie tussen de VS en Indonesië en het in constructieve banen leiden van het militante Indonesische nationalisme waren nevendoelen.⁵² De neutraliteit die de VS steeds in acht had genomen moest daartoe

overboord. In een memo aan Dean Rusk liet onderminister George McGhee daarover geen misverstand bestaan. Als de VS inactief bleef zou Indonesië verder in het Sovjet-blok getrokken worden, kwam een militair conflict steeds dichterbij en zou de druk op de VS om Nederland te steunen verder toenemen. 'Een politiek van niets-doen brengt ons op dood spoor', aldus McGhee.⁵³

Opvallend is dat de regering-Kennedy zich bij de heroverweging van het Nieuw-Guinea-beleid duidelijk liet leiden door wat onder Eisenhower al was voorgekookt. In de laatste maanden van de regering-Eisenhower kondigde zich een beleidswijziging al duidelijk aan. Op basis van een nota van de Policy Planning Staff van 12 oktober 1960, goedgekeurd door minister van Buitenlandse Zaken Christian Herter (die in 1959 Dulles was opgevolgd), ontstond reeds de consensus dat neutraliteit en 'non-involvement' niet meer konden, omdat Indonesië anders in de armen van de Sovjetunie en de PKI zou worden gedreven.⁵⁴ Als mogelijke oplossing pleitte Herter voor het instellen van een trustschap voor Nieuw-Guinea. Kennedy nam dit nieuwe standpunt over, maar de omslag in het denken vond dus al plaats in de nadagen van de regering-Eisenhower.

Rusk concludeerde dat de Nieuw-Guinea-kwestie uit de wereld moest en dat betekende ronduit 'dat Nederland zich uit Nieuw-Guinea zou moeten terugtrekken'. Bij een eventueel militair conflict zou Nederland dus niet op Amerikaanse steun behoeven te rekenen: 'Onder zulke omstandigheden zou het voor ons niet mogelijk zijn de Nederlanders buiten VN-verband militaire steun te geven', vond Rusk.⁵⁵ Daar lag nog wel een probleem, want in 1958 had Dulles Luns toegezegd, dat in geval van een Indonesische aanval op Nieuw-Guinea, de VS zou bijspringen. Die toezegging moest dus van tafel en daartoe zou tijdens het bezoek van Luns aan Washington actie worden ondernomen.

Kennedy trok de lijn van Eisenhower door, maar toch werd er in Washington nog wel verschillend gedacht over de te volgen koers.⁵⁶ Hoewel men de neutrale politiek vrijwel unaniem wilde laten varen, was nog niet iedereen bereid even ver te gaan. De persoon van Soekarno speelde daarin een belangrijke rol. Sceptici veronderstelden dat Amerikaanse steun aan de Indonesische claim op Nieuw-Guinea Soekarno zou opwekken tot verdere acties. Daarnaast zou de relatie

tussen Indonesië en de Sovjetunie versterkt worden door een Indonesisch succes en zou Soekarno's prestige erdoor groeien. Tevens was het zeer de vraag of Soekarno zou toestaan dat het leger, na de oplossing van het Nieuw-Guinea-probleem, het communisme aan zou pakken (zoals generaal Nasoetion en andere pro-westerse Indonesiërs beweerden). Steun geven aan Soekarno betekende steun aan een regime 'dat in wezen vijandig is jegens de VS' en 'in essentie onacceptabel'. Het communisme in Indonesië kon pas gestopt worden als Soekarno weg was, maar elke poging het regime weg te krijgen zou de chaos vergroten en bracht een communistisch bewind dichterbij, zo vatte een medewerker het dilemma waarvoor de VS zich geplaatst zag samen.⁵⁷

Ook in het Congres vond Soekarno weinig aanhangers. Zijn gematigde speech was in 1956 nog redelijk ontvangen, maar had de twijfels aan zijn regime niet weggenomen. Door de invoering van de geleide democratie in Indonesië had Soekarno in het Amerikaanse Congres vrijwel alle krediet verspeeld. Het Congres voelde weinig voor hulp aan Indonesië, omdat men de kans groot achtte dat het land communistisch zou worden. Invloedrijke mensen als senator Dodd en afgevaardigde Broomfield vergeleken Soekarno met Hitler.⁵⁸

Ambassadeur Jones ergerde zich aan dit soort simplisme. Anderzijds was het wel een realiteit waarmee de president te maken had. Kennedy, die in het algemeen toch al moeite had het Congres achter zijn voorstellen te krijgen, begreep in elk geval dat Nederland zelf uit Nieuw-Guinea moest willen.⁵⁹ Evenals Australië, inzake Nieuw-Guinea op de hand van Nederland, zou het Congres moeilijk bezwaar kunnen maken tegen een regeling waarmee de Nederlanders zelf zouden instemmen.

Een trustschap voor Nieuw-Guinea: oplossing of façade?

Vanaf eind november 1960 voerde de VS geheim overleg met Australië om de visie van Canberra op een VN-trustschap voor Nieuw-Guinea te peilen. Basis van die gesprekken was de nieuwe koers die de regering-Eisenhower in het najaar van 1960 bepaalde. Australië reageerde zeer negatief, omdat men om strategische redenen niet wilde dat Indonesië het Nederlandse deel van Nieuw-Guinea in handen zou krijgen, ook niet als trustbeheerder. Australië vreesde dat Soekarno vanuit het westelijke deel van het eiland een poging zou doen ook het Australische deel in te nemen. Australië had daarom aanvankelijk grote moeite met de Amerikaanse plannen, maar kon niet anders dan verklaren achter de Nederlandse regering te staan, en daarom elke oplossing te aanvaarden welke Nederland en Indonesië gezamenlijk zouden overeenkomen.¹

Eind 1960 ondernam de premier van de Malakka, Tunku Abdoel Rahman, een bemiddelingspoging. Hij suggereerde een VN-intertimbestuur voor Nieuw-Guinea, terwijl op wat langere termijn de soevereiniteit naar Indonesië zou moeten gaan. Nederland reageerde zowaar niet eens direct afwijzend, maar Indonesië weigerde mee te werken. Ook een tweede poging van Rahman, in maart 1961, stuitte op een Indonesisch veto.² Ondanks deze mislukkingen nam John Kennedy de conclusies van Eisenhower wat betreft de vorming van een trustschap over. Een aantal alternatieven werd nog wel overwogen, zoals het openlijk steunen van Indonesië en het onder druk zetten van Nederland om Den Haag tot onderhandelingen bewegen, maar deze werden vooralsnog verworpen.³

Zowel Eisenhower als Kennedy borduurden voort op het oude plan van Roosevelt om koloniale gebieden om te zetten in trustschappen.

Ook Nederland had herhaaldelijk met die gedachte gespeeld. De toenmalige secretaris-generaal van de VN Dag Hammarskjöld vond dat echter een heilloze weg (het meest recent zei hij dat eind 1960), omdat Indonesië niets voor een trustschap voelde.⁴

Dat er in Washington een koerswijziging in de lucht hing, werd begin 1961 voor het eerst bespeurd door de Nederlandse ambassadeur in Washington, Herman van Roijen.⁵ Van Roijen wees zijn bazen in Den Haag op de traditionele anti-koloniale instelling van de VS en waarschuwde dat de Amerikanen niet zoveel waarde hechtten aan het zelfbeschikkingsrecht van de Papoea's. Hij dacht dat Washington zich wel eens actiever met Nieuw-Guinea zou kunnen gaan bezighouden, omdat de nieuwe regering van Kennedy meende dat de Nederlandse houding Indonesië in de armen van de Sovjetunie dreef. Om te voorkomen dat de beleidsvorming buiten Den Haag om zou gaan, vond Van Roijen dat het kabinet-De Quay nu zelf een initiatief moest nemen.

Wie verwachtte dat Den Haag zich weinig van de raad van Van Roijen zou aantrekken – men was immers al jaren onbuigzaam als het over Nieuw-Guinea ging – kwam bedrogen uit. Ook al omdat Indonesië op grote schaal Russische wapens kocht, hetgeen in Nederland voor veel onrust zorgde, nam de Nederlandse regering zich het advies van Van Roijen toch maar ter harte. Om een Amerikaans initiatief voor te zijn en om het Nederlandse hoofddoel, zelfbeschikking voor de Papoea's, te redden, kwam het kabinet-De Quay met wat het 'plan-Luns' gedoopt werd.⁶ Volgens het plan zou Nieuw-Guinea onder toezicht van de VN geplaatst worden, mits het zelfbeschikkingsrecht gehonoreerd zou worden. Een tweede optie was dat Nieuw-Guinea een trustschap zou worden, mits niet Indonesië de beheerder zou zijn. Nederland was bereid het bedrag het jaarlijks voor Nieuw-Guinea beschikbaar stelde (honderd miljoen gulden) te handhaven. Kennedy noemde het een 'statesmanlike' initiatief, maar dat nam niet weg dat Nederland en de VS geheel verschillende invullingen gaven aan een eventueel trustschap. Beide landen namen zich voor tijdens het bezoek van Luns aan Washington, half april 1961, hierover van gedachten te wisselen.

De regering-Kennedy had nog wel wat huiswerk te doen, want ook intern tekende zich in Washington rond het trustschap een scheiding der geesten af. Daarbij liep de globale scheidingslijn tussen het State Department enerzijds en de Witte Huis-staf anderzijds (Dean Rusk, George McGhee en anderen versus Robert Johnson en Robert Ko-

mer).⁷ Uiteindelijk kon iedereen zich in het principe vinden, omdat het de enige oplossing leek die zowel voor Jakarta als Den Haag acceptabel zou kunnen zijn, maar over de invulling verschilden de meningen. Het State Department neigde meer naar het Nederlandse standpunt, maar Kennedy's staf wilde een trustschap gebruiken om Nieuw-Guinea bij Indonesië te voegen.

Robert Komer vond zonder meer dat, als Indonesië uit het Sovjet-blok gehouden moest worden, Nieuw-Guinea op korte termijn aan Indonesië moest worden overgedragen. Een korte trustperiode zou hooguit kunnen dienen om het gezicht van Nederland te redden.⁸ Robert Johnson deelde die mening geheel. Hij zag een trustschap als 'de beste façade waarachter een overdracht aan Indonesië kan worden geëffectueerd'.⁹

Niet iedereen ging zo gemakkelijk aan de zelfbeschikking van de Papoea's voorbij. Voor sommigen bestond binnen de trustschap-optie nadrukkelijk ruimte voor zelfbeschikking, juist omdat de VS aan de kant van de koloniale volkeren stond. Wel werd er ernstig getwijfeld aan de waarde van een volksraadpleging, gezien de primitieve staat waarin de Papoea's zich bevonden.¹⁰

Ook Rusk zag de vorming van een VN-trustschap als een kans voor Nederland 'om zich op elegante wijze uit Nieuw-Guinea terug te trekken'. Voor Rusk was zelfbeschikking echter onlosmakelijk verbonden met een trustschap en hij wilde (nog) niet praten over een soevereiniteitsoverdracht aan Indonesië.¹¹ Johnsons verzuchting 'de Nederlanders hebben het slim gespeeld door op het zelfbeschikkingsprincipe in te zetten', geeft aan dat hij inzag in dit stadium nog niet veel manoeuvreerruimte te hebben.¹²

Rusk stelde voor om Malakka als trustbeheerder aan te wijzen om Nieuw-Guinea naar zelfbeschikking te leiden, waarbij een direct VN-trustschap een mogelijk alternatief was. Een dergelijke trustperiode leek voorlopig de beste kans om de crisis te bezweren. Het zou Indonesië van geweld afhouden en de Nederlanders doen inzien dat de VS hen geen militaire steun gaf, waardoor ze wellicht 'minder onbuigzaam' werden.¹³ Een trustschap was uiteindelijk de noemer waarop iedereen in Washington zich kon vinden.¹⁴ En Robert Komer was optimistisch: 'Als we Soekarno een vorm van trustschap proberen te verkopen, eindigend met een volksraadpleging, moeten we duidelijk maken dat we dat beschouwen als een overgangsfase, bedoeld om het gezicht van Nederland te redden.'¹⁵

Het naderende bezoek van Luns aan Washington baarde Robert Johnson grote zorgen. 'De affaire rond de Nieuw-Guinea Raad', waarbij de VS zich bijna liet verleiden de officiële installatie van de Nieuw-Guinea Raad bij de wonen, zat Johnson nog steeds dwars. Hij was er bovendien zeker van dat Nederland zou proberen het naderende bezoek van Soekarno aan Washington te bederven.¹⁶

Luns werd in Washington beschouwd als 'de dominante figuur' in het Nederlandse kabinet, die de 'tamelijk zwakke en kleurloze premier De Quay' volledig overschaduwde. De Amerikanen vonden Luns opvliegend en koppig, maar ook eerlijk en integer. En gevoel voor humor had hij ook. Zo vond hij de Indonesische infiltraties in Nieuw-Guinea geen probleem: 'De inboorlingen eten ze gewoon op - behalve op vrijdag, want dan eten ze alleen vissers.' Luns werd gerekend tot de groep 'bitter enders', die tot elke prijs wilden voorkomen dat Nieuw-Guinea in handen van Soekarno zou vallen. Er was nauwelijks met hem over Nieuw-Guinea te praten zonder dat hij in woede ontstak. Er waren echter aanwijzingen, zo stelde Johnson hoopvol vast, dat Luns zijn opvattingen had bijgesteld door de groeiende twijfels bij pers en publiek 'of wel gerekend kon worden op hulp van het Westen in geval van een gewapend treffen met Indonesië'.¹⁷

Het bezoek van Luns aan Washington zorgde voor verwarring met betrekking tot het trustplan. De Amerikanen wisten niet beter of Nederland zou open staan voor een trustschap, mits het zelfbeschikingsrecht niet getorpedeerd zou worden. Tegen Rusk zei Luns echter dat Nederland alleen een trustschap zou accepteren als Nederland daar zelf een grote rol in zou krijgen. Voor Indonesië zou dat niet aanvaardbaar zijn en Rusk kreeg het gevoel dat het trustplan tot mislukken gedoemd was. Maar Bell en Lindquist (van het State Department) wilden het trustplan nog niet opgeven. Ze vonden Luns niet representatief voor het Nederlandse standpunt. Uit een gesprek van de Amerikaanse oud-minister van Buitenlandse Zaken Dean Acheson met De Quay was immers ook gebleken dat Nederland wel eens tot meer inschikkelijkheid bereid zou kunnen zijn.¹⁸

Robert Johnson was zeer ontevreden over het 'gebrek aan flexibiliteit' dat Luns in Washington ten toon spreidde. Hij suggereerde rechtstreeks contact op te nemen met De Quay. Immers: 'Luns gaat vandaag aan boord van een schip dat hem naar Nederland brengt en zal een week lang bijna incommunicado zijn. Misschien is dat niet

echt een nadeel?', schreef Johnson, op de dag van de invasie bij de Varkensbaai.¹⁹

Achteraf wekt het bevreemding dat Luns een voorstel van de hand wees waarin de onafhankelijkheid van Nieuw-Guinea een goede kans maakte (na een trustperiode). Hij realiseerde zich ongetwijfeld niet dat zich geen gelegenheid meer zou voordoen om de VS achter een dergelijk plan te krijgen.

Ondanks Luns' weinig buigzame opstelling, kregen de Amerikanen steeds meer de indruk dat Nederland er vooral op uit was om gezichtsverlies in de Nieuw-Guinea-zaak te voorkomen.²⁰ Soekarno zou daaraan wellicht willen meewerken, wanneer hij zou zien dat de wind in Washington uit een andere richting zou gaan waaien. Die indruk was van groot belang, stelden Komer en Johnson vast, mede omdat Soekarno na zijn bezoek aan Washington door zou reizen naar Moskou.²¹

De regering-Kennedy zat duidelijk in haar maag met de oude toezegging uit 1958 van Dulles aan Luns, dat de VS in geval van een militaire aanval op Nieuw-Guinea logistieke steun aan Nederland zou geven. Herhaaldelijk was Nederland daarna verzekerd dat het Amerikaanse beleid 'in algemene zin' niet veranderd was en recent had Luns verklaard geen twijfels te hebben over Amerikaanse hulp. Ook in dit opzicht zette Eisenhower de toon voor een beleidswijziging van Kennedy. In het najaar van 1960 had Luns geïnformeerd hoe het stond met de stafbesprekingen, die hij noodzakelijk achtte om de toegezegde logistieke hulp waar te kunnen maken. De Amerikanen voelden zich ongemakkelijk bij Luns' aandringen. Men vreesde dat het de oplossing van de Nieuw-Guinea-kwestie geen goed zou doen als dit alles zou uitlekken. De Amerikaanse ambassadeur in Den Haag meldde korte tijd later dat de VS absoluut geen toezegging had gedaan omtrent voorbereidingen door de marine, waarmee Eisenhower een duidelijk waarschuwingsschot loste.²²

Rusk was helemaal niet zo blij met de oude toezegging van Dulles. Volgens Rusk had de toezegging de neutraliteit die de VS in de kwestie nastreefde doorkruist, en was dat een reden geweest waarom Indonesië zich tot het Sovjet-blok had gewend.²³ Rusk wilde het bezoek van Luns aan Washington aangrijpen om de belofte van Dulles van tafel te krijgen. Hij zei Luns dat de Amerikaanse positie ten aanzien van geweld evenwel niet veranderd was en dat dit ook aan Soe-

karno gemeld zou worden. Maar de VS wilde geen koloniale oorlog voeren en was niet bereid de toezegging van Dulles gestand te doen, anders dan in VN-verband, zo liet Rusk weten.²⁴ Omdat een eventuele VN-actie zonder twijfel op een Sovjet-veto zou stuiten, betekende dit in feite dat Nederland Amerikaanse hulp wel kon vergeten. Rusk liet daar tegenover Luns ook geen misverstanden over bestaan. 'Minister Rusk maakte tijdens het bezoek van Luns volkomen duidelijk dat het onwaarschijnlijk is dat wij de Nederlanders steunen in geval van een militaire aanval van Indonesië op Nieuw-Guinea,' aldus Robert Johnson.²⁵ Met deze mededelingen zou voorgoed zijn afgerekend met de oude belofte van Dulles. Johnson: 'Dit was het belangrijkste resultaat van de gesprekken met Luns.'

Opmerkelijk is hoezeer de rapportage van Luns over zijn bezoek aan Washington verschilde van die van Amerikaanse zijde. Luns meldde aan Den Haag: Soekarno zou ernstig worden gewaarschuwd tegen het gebruik van geweld; de nieuwe Amerikaanse regering nam hetzelfde standpunt in als de vorige; de VS had besloten de basis van de Nederlandse politiek in Nieuw-Guinea, namelijk het leiden van de Papoea-bevolking naar zelfbeschikking, te onderschrijven; de VS zou samen met Nederland, zonder Indonesië in te lichten, zoeken naar een internationalisering die bona fide uitoefening van de zelfbeschikking garandeerde en niet zou leiden tot een te vroeg vertrek van het Nederlandse bestuur en ambtenarenapparaat; de uiteindelijke houding van de VS bij gebruik van geweld door Indonesië is nog niet vastgesteld, maar effectief ingrijpen wordt niet uitgesloten.²⁶ Luns concludeerde dat de nieuwe regering nog bezig was haar standpunt te bepalen, maar voorlopig vasthield aan de lijn van de vorige, inclusief de toezegging van steun in geval van een Indonesische aanval. Een maand later spraken Luns en Rusk elkaar opnieuw, in Oslo, waar Luns naar eigen zeggen zijn conclusies herhaalde, zonder dat die door Rusk werden weersproken.

Enige twijfel aan de door Luns samengevatte conclusies lijkt op zijn plaats, want deze wijken naar de letter, maar vooral naar de geest (een kwetsbaar onderscheid in de politiek) sterk af van de gedachten die in Washington leefden. De door Luns genoemde conclusies gaan ook aanzienlijk verder dan hetgeen ambassadeur Van Roijen en de Nederlandse vertegenwoordiger bij de VN in New York, Schürmann, meldden.²⁷ Luns deed bovendien zijn best om behoedzame formuleringen van Kennedy en Rusk als steunverklaringen aan Ne-

derland uit te leggen, omdat hij deze nodig had om Indonesië van een aanval op Nieuw-Guinea af te houden. De meningsverschillen tussen Luns en Van Roijen over de aard van de Amerikaanse steun zouden in de komende periode uitgroeien tot een scherp conflict, hetgeen voor de beleidsbepaling aan Nederlandse kant natuurlijk niet gunstig was.

Hoe Luns de gesprekken ook interpreteerde, in de optiek van de VS was vanaf april 1961 van enige steunverklaring aan Nederland geen sprake meer en was de weg min of meer vrijgemaakt. Men wilde Soekarno tonen dat de nieuwe Amerikaanse regering actief wilde zoeken naar een oplossing voor de Nieuw-Guinea-kwestie. En signalen waren er genoeg: 'De standpuntwijziging van de VS met betrekking tot de installatie van de Nieuw-Guinea Raad heeft een zeer gunstig effect op de Indonesiërs gehad', stelde Johnson vast.²⁸

De Amerikanen rolden de rode loper uit voor Soekarno. Kennedy had hem binnen een maand uitgenodigd voor een bezoek aan de VS, nadat ambassadeur Jones daar krachtig op had aangedrongen. Soekarno had zijn bewondering voor de VS tegenover Jones nooit onder stoelen of banken gestoken. Bovendien was hij gecharmeerd van de ideeën over de nieuwe naties, die de nieuwe Amerikaanse president had beschreven in zijn boek *The Strategy of Peace* (1960), een bundel toespraken die Kennedy als senator had gehouden.²⁹

Kennedy haalde Soekarno, met in diens kielzog onder meer Jones, vice-premier Leimena en minister van Buitenlandse Zaken Soebandrio, in de laatste week van april van het vliegveld. In navolging van Richard Nixon (in 1956), noemde Kennedy de Indonesische president 'de George Washington van Indonesië'. Om met de overdadige cadeaus van Chroestjow te concurreren en om Soekarno's spreekwoordelijke ijdelheid te strelen, gaf JFK hem net zo'n helikopter als hij zelf had (totale kosten 900.000 dollar). De helikopter stond voor Soekarno klaar op het gazon van het Witte Huis. Soekarno, wiens ego zo groot was als een gymzaal, glom en zei de helikopter goed te kunnen gebruiken 'bij mijn inspectietochten om de vreedzame opbouw van Indonesië te volgen'.³⁰

Verder beloofde de VS Soekarno honderd miljoen dollar als bijdrage aan het nieuwe achtjarenplan en zou er een economisch team naar Indonesië reizen (onder leiding van professor Don D. Humphrey) om verdere Amerikaanse hulp aan Jakarta te onderzoeken.³¹ Kennedy vond dat laatste van groot belang, omdat hij ervan uitging

dat de stabiliteit van Indonesië voor een groot deel afhing van de oplossing van de economische problemen van het land. Hij had er veel voor over om de energie van Jakarta 'in constructieve banen' te leiden en te richten op de opbouw van het land.

Ook Soekarno was bereid een gebaar te maken. Zo wilde hij wel instemmen met een korte trustperiode voor Nieuw-Guinea, mits die bedoeld was om daarna het bestuur aan Indonesië over te dragen. Hij kon niet nalaten zichzelf 'het beste bolwerk tegen het communisme' in zijn land te noemen en beloofde af te rekenen met de PKI als Kennedy hem wilde helpen met Nieuw-Guinea.³²

Dean Rusk slaakte een zucht van opluchting toen Soekarno weer vertrok. Hij had zich gestoord aan Soekarno's gezeur om call-girls en zich gegeneerd gevoel bij diens lofrees op Marilyn Monroe en Gina Lollobrigida. Een schriftelijke uitnodiging van Soekarno aan Jackie Kennedy om hem in Jakarta op te zoeken ('zonder echtgenoot') had Rusk nog net weten te onderscheppen. 'Een internationale wellusteling', was Rusks typering van de Indonesische leider.³³

In het voorjaar van 1961 deed zich nog een opmerkelijk feit voor. Kort voordat Luns naar Washington reisde, presenteerde de Nederlandse journalist Willem Oltmans de VS een plan om tot een oplossing te komen van het conflict om Nieuw-Guinea.³⁴ Hij vond dat de Nederlandse publieke opinie 'another hard knock on the head' nodig had en dat de VS onomwonden de kant van Indonesië moest kiezen. Oltmans pleitte voor overdracht van Nieuw-Guinea aan Indonesië, maar vond een formule om het gezicht van Nederland te redden daarbij noodzakelijk. 'Holland is bereid te vertrekken, mits de Papoea's wordt toegestaan hun eigen toekomst te bepalen', zo beweerde hij. Verder meende Oltmans dat de VS zich tijdens het bezoek van Soekarno moest laten adviseren door de Nederlandse zakenman Paul Rijkens, die in hoog aanzien stond in Indonesië en via de Bilderberg-groep een goede bekende was van Dean Rusk.³⁵

Walt Rostow beschouwde Oltmans' plannen als 'a very long shot', maar vond het toch de moeite waard de formule nader te onderzoeken.³⁶ Van Paul Rijkens, een ex-topman van Unilever, had men echter niet zo'n hoge pet op, omdat diens Nederlandse pressiegroep ineffectief werd bevonden.³⁷ De 'Groep-Rijkens' maakte zich al geruime tijd ernstige zorgen over de Nederlandse zakenbelangen in Indonesië en probeerde achter de schermen de betrekkingen tussen In-

donesië en Nederland te verbeteren. Daarbij had men weinig moeite met de overdracht van Nieuw-Guinea, als dat Jakarta gunstig zou stemmen jegens het Nederlandse bedrijfsleven. Leden van de groep verkeerden in de hoogste kringen en reisden heel wat af om besprekingen op gang te brengen, maar men boekte weinig resultaat.³⁸

Hoewel Oltmans (bijgenaamd 'het woelratje') de VS op de van hem bekende toon allerlei diplomatieke adviezen gaf, bevatte zijn plan verschillende elementen van de koers die de VS later zou gaan varen en van het akkoord dat Nederland en Indonesië uiteindelijk zouden sluiten. Maar voorlopig vond Washington de voorstellen van Oltmans te radicaal en wilde men zich eerst richten op de vorming van een trustschap. Ondanks de misverstanden die het bezoek van Luns aan Washington omgaven, was er tijdens de contacten tussen Luns en Rusk een basis gelegd voor nader overleg over een eventuele internationalisering van Nieuw-Guinea. Verdere gesprekken daarover vonden plaats in de zomer van 1961.

Op zoek naar een compromis: van het plan-Luns tot de Brazzaville-resolutie

In de zomer van 1961 voerden Nederland (Van Roijen) en de VS (het State Department) zeven geheime gesprekken over mogelijkheden om tot internationalisering van Nieuw-Guinea te komen.¹ Daarbij was voor beide landen aanvankelijk de instelling van een trustschap het uitgangspunt. Voor Nederland bleef het voornaamste doel Nieuw-Guinea uit Indonesische handen te houden en een trustschap werd gezien als een instrument daartoe. Nederland stuurde aan op een Nederlands trustbeheer, naar het voorbeeld van Italië in Somalieland.² De strijd om de keuze van Nederland als trustbeheerder had Luns in het kabinet dus gewonnen.

Voor het State Department was het uit de wereld helpen van het geschil om Nieuw-Guinea primair en daarom zou Nederland geheel uit Nieuw-Guinea moeten vertrekken. Walt Rostow suggereerde de definitieve status van Nieuw-Guinea aan het eind van een trustperiode door de VN te laten bepalen: 'Zo'n benadering zou het probleem van zelfbeschikking tijdelijk omzeilen, zonder het gebied echt direct aan Indonesië over te dragen.'³ Duidelijk was echter dat Indonesië niet zou instemmen met een trustperiode waarin Nederland een rol zou spelen. Aangezien de VS de Indonesische instemming met een oplossing een voorwaarde vond, zou vooral Nederland de concessies moeten doen.

Geschrokken van de Nederlandse voorwaarden bij een trustschap, liet de VS het idee voorlopig los en stelde nu voor om een VN-commissie de hele kwestie te laten bestuderen. Opvallend is dat de VS betrekkelijk vlot afstapte van het idee van een trustschap. Voor de VS was een trustschap echter een instrument om het conflict uit de wereld te helpen en geen doel op zich. Toen er moeilijkheden dreigde in de uitvoerbaarheid van een trustschap had Washington er niet

veel moeite mee de optie voorlopig te laten vallen. De VS wilde echter actief meezoeken naar een oplossing en verwachtte daarbij ook van Nederland flexibiliteit.

Van Roijen suggereerde een 'ontwikkelingsautoriteit', een soort economische en technische commissie onder auspiciën van de Verenigde Naties. Van Roijen kwam zelfs met een ontwerp-VN-resolutie, waarin werd voorgesteld een VN-missie naar Nieuw-Guinea te sturen om de mogelijkheden van een spoedige volksraadpleging te onderzoeken. Daarnaast zou de missie aan de VN voorstellen moeten doen over streefdata voor zelfbestuur en onafhankelijkheid, een eventueel trustschap en een ontwikkelingsautoriteit. Het State Department had moeite met het omslachtige voorstel en vond het een 'te technische benadering van een in wezen politiek probleem'.

Men werd het niet eens, maar de VS had wel een zeer fundamentele verandering in de Nederlandse positie waargenomen. Washington stelde vast dat Den Haag met het aandringen op een VN-oplossing impliciet aanstuurde op het afstoten van Nieuw-Guinea: 'Door de kwestie in de VN ter sprake halen de Nederlanders het probleem opzettelijk uit hun jurisdictie en zetten dus een stap die uiteindelijk kan resulteren in Indonesische controle (van Nieuw-Guinea)', concludeerde Robert Johnson.⁴ Johnson zag duidelijk vooruitgang, want ook 'het State Department vindt het bemoedigend dat er voor het eerst in tien jaar beweging zit in de Nieuw-Guinea-kwestie'.

Ondanks de bedenkingen tegen het door Van Roijen gelanceerde voorstel vond het State Department dat Nederland het plan maar moest uitwerken en er steun voor moest zien te verwerven. Intussen zou de VS met Indonesië gaan praten, want men wilde niet de indruk wekken alleen met Den Haag van gedachten te wisselen. Bovendien zag Washington in dat een duurzame oplossing niet mogelijk was zonder de instemming van Jakarta. Van Roijens opzet, een Amerikaans initiatief voor zijn door zelf met een plan te komen, werkte. De VS wilde het Nederlandse initiatief de ruimte geven en kwam vooralsnog niet met een eigen voorstel. Maar daarvoor had Nederland een hoge prijs betaald, want de door de Amerikanen gesignaleerde bereidheid bij Nederland om Nieuw-Guinea af te staan, zou cruciaal zijn voor de verdere gedachtengang in Washington.

Luns wist 24 landen achter de Nederlandse uitgangspunten te krijgen (internationalisering van het bestuur en zelfbeschikkingsrecht

voor de Papoea's), maar de VS bleef aarzelen omdat Indonesië in het plan geen enkele rol was toegedacht.

Soekarno deed gelijktijdig enkele opmerkelijke uitspraken. In augustus 1961 zei hij dat bij eventuele onderhandelingen alleen de 'bestuursoverdracht' besproken hoefde te worden, waarbij het moeilijke punt van de soevereiniteit werd omzeild. Overdracht aan Indonesië bleef echter zijn uitgangspunt. Nederland bleef daarom van mening dat een gesprek met Indonesië nog steeds onmogelijk was, omdat de voorwaarde van overdracht absoluut in strijd was met het beginsel van zelfbeschikking.⁵

De VS peilde de Indonesische reactie op de instelling van een VN-commissie, zoals Nederland had gesuggereerd. Er was een goede kans dat zo'n VN-onderzoek als resultaat zou hebben dat Nieuw-Guinea naar Indonesië zou gaan en de VS probeerde dat Soekarno aan zijn verstand te brengen. Maar Indonesië zag niets in een VN-oplossing en hield het been stijf. Soebandrio geloofde niet dat Nederland Nieuw-Guinea echt wilde afstaan en beschouwde internationalisering als een verdragingsstactiek.⁶ Na een gesprek met Soekarno, twijfelde Adlai Stevenson (de Amerikaanse ambassadeur bij de VN) eraan, of Indonesië wel wilde instemmen met welke oplossing dan ook: 'Ik vermoed dat Soekarno een voortdurend conflict met de Nederlanders nodig heeft vanwege de binnenlandse situatie in Indonesië.'⁷

Toen bleek dat Indonesië niets voelde voor een oplossing in VN-verband, sloeg de verwarring in Washington flink toe: 'State weet het ook niet meer', stelde Robert Johnson vast.⁸ Moest men de kant van Indonesië kiezen, het plan-Luns amenderen, alsnog een VN-bestuur bepleiten? Door allerlei geruchten nam die verwarring nog verder toe. Er zouden geheime onderhandelingen gaande zijn tussen Nederland en Indonesië en het (onjuiste) gerucht ging zelfs dat Nederland bereid zou zijn uit Nieuw-Guinea te vertrekken als Indonesië de diplomatieke betrekkingen met Nederland zou herstellen.⁹

In Washington laaide de discussie over de te volgen koers weer op, waardoor de meningsverschillen binnen de regering-Kennedy nog eens onderstreept werden.¹⁰ Vanuit Amerikaanse kringen bij de NAVO werd aangedrongen op openlijke steun aan en solidariteit met bondgenoot Nederland. Anderen wilden Nederland steunen op morele gronden en vanwege de aloude vriendschapsbanden met de Hollanders.¹¹

Bij voorstanders van een radicalere koers nam de onvrede over de handelwijze van Rusk steeds meer toe. Hij probeerde de kool en de geit te sparen, terwijl de VS beter partij zou kunnen kiezen, vonden zij.¹² Anderen dachten dat Nederland nog wel wat meer inschikkelijkheid zou tonen en vonden het te vroeg om nu reeds volledig de kant van Indonesië te kiezen.¹³

De verdeeldheid binnen de Amerikaanse regering drong zeker door naar buiten. Begin oktober liet Luns zich tijdens een diner ontvallen dat Washington met twee monden sprak, waarvan één hem tot 'een overeenkomst over de overdracht van Nieuw-Guinea aan de Indonesiërs' probeerde te bewegen.¹⁴

In de positie van Adlai Stevenson weerspiegelde zich de ambivalentie die de Amerikaanse politiek op dat moment kenmerkte.¹⁵ Stevenson vond het Nederlandse voorstel nog niet zo gek. Immers, het kwam 'zo dicht bij Soekarno's ideeën als mogelijk was zonder Nieuw-Guinea direct aan Indonesië over te dragen'. Stevenson vond het toepassen van het zelfbeschikkingsrecht noodzakelijk en redelijk, maar zag het tevens als middel om het gezicht van Nederland te redden. Het was voor hem volstrekt duidelijk dat de uitkomst van een volksraadpleging tot overdracht aan Indonesië zou leiden. Vanuit Jakarta juichte ambassadeur Jones deze zienswijze van zelfbeschikking met een ingebouwde uitslag van harte toe.¹⁶ Hij sloot niet uit dat Soekarno aan een dergelijke 'face-saver' voor Nederland wilde meewerken.

Op 26 september 1961 presenteerde Joseph Luns zijn plan bij de VN.¹⁷ Het definitieve plan behelsde een vorm van internationaal bestuur via een 'ontwikkelingsautoriteit', onder toezicht van de VN. Een commissie van VN-lidstaten zou Nieuw-Guinea moeten bezoeken en een jaar later verslag uitbrengen. De soevereiniteit zou aan de Papoea's worden overgedragen, die door het VN-orgaan op korte termijn naar zelfbeschikking moesten worden gebracht.

Het Nederlandse voorstel leek, zoals het nu ter tafel kwam, een geslaagde samensmelting van de suggesties die Nederland en de VS in de zomer hadden uitgewisseld. De Amerikanen stonden er echter niet volmondig achter, omdat Indonesië het plan direct afwees als een 'koloniaal complot', bedoeld om te verhinderen dat zij kregen wat hen 'rechtmatig toekwam'.¹⁸ De Amerikaanse VN-delegatie wilde zich daarom niet vastleggen op het Nederlandse voorstel. Het Sta-

te Department wilde afwachten of het plan bij de VN een kans zou hebben en het dan eventueel amenderen.¹⁹

Kennedy's staf was dat afwachten een doorn in het oog. Robert Johnson ergerde zich mateloos aan 'de passiviteit van Rusk'. Hij drong er voortdurend op aan dat John Kennedy zich meet met de zaak zou gaan bemoeien.²⁰ Rusk durfde geen duidelijke keuze te maken, omdat hij bang was bij een mislukking van iedereen de schuld te krijgen, wist Johnson.²¹

Evenals Johnson was ook Walt Rostow ongelukkig met het plan-Luns: 'Het lijkt geen twijfel dat Luns dit plan ziet als een methode om Nederland van zijn verantwoordelijkheid jegens Nieuw-Guinea te ontheffen en tegelijkertijd de Indonesiërs buitenspel te zetten.'²² Voortgang was essentieel, want anders was de kans zeer groot dat Indonesië voor het Westen verloren zou gaan, aldus Rostow. De CIA deed er nog een schepje bovenop, door te stellen dat voor het Westen alleen controle van het Sovjet-blok over Japan erger zou zijn dan het 'verlies' van Indonesië.²³ Johnson vond dat de Indonesiërs de garantie moesten krijgen dat Nieuw-Guinea in hun bezit zou komen. Erg boos zou Nederland niet zijn, want 'de Nederlanders konden de VS moeilijk verwijten hen uit Nieuw-Guinea te hebben gejaagd, nu zij zelf de eerste stap hebben gezet voor hun vertrek'.²⁴ De vaststelling dat Nederland kennelijk wel van Nieuw-Guinea af wilde was voor Washington van het grootste belang.

Ondanks de soms onstuimige en heetgebakerde standpunten van Robert Johnson en zijn collega's, bleef Washington een gematigde koers varen en ontketende het een waar diplomatiek offensief om een voor zowel Den Haag als Jakarta aanvaardbaar compromis te vinden.²⁵ Allerlei varianten passeerden de revue, hetgeen uiteindelijk uitmondde in twee concrete voorstellen van Amerikaanse zijde.

Aanvankelijk stelde de VS een VN-bestuur voor tot het moment van zelfbeschikking, met vrije toegang tot Nieuw-Guinea voor Indonesië.²⁶ George Ball (waarnemend minister bij afwezigheid van Rusk) liet Soekarno weten dat 'het zelfbeschikkingsprincipe in het voordeel van Indonesië kan worden omgebogen'. Jakarta kon immers in de periode voorafgaande aan de uitoefening van de zelfbeschikking door de Papoea's (gedacht werd aan een volksraadpleging of referendum) benutten om de Papoea's voor zich te winnen.

Begin november kwam Washington met een tweede voorstel, dat in twee fasen voorzag.²⁷ Een VN-commissie van drie tot vijf landen

zou de mogelijkheden voor een VN-bestuur in de eerste fase moeten onderzoeken. Om Nederland tegemoet te komen, zou in de tweede fase plaats zijn voor 'een uitoefening van zelfbeschikking' onder auspiciën van de VN. Voorgesteld werd de soevereiniteit aan het begin van de eerste fase aan de Papoea's over te dragen. De Amerikanen overlegden met Indonesië, maar wilden Nederland (en Australië) er in dit stadium absoluut buiten houden.²⁸

Ambassadeur Howard Jones reageerde geschrokken op het laatste voorstel. Hij wist zeker dat Soekarno het niet zou accepteren.²⁹ De Amerikaanse VN-delegatie was toen echter al met het voorstel de boer opgegaan en had al meer dan twintig landen achter zich. Soekarno wees het Amerikaanse plan uiteindelijk inderdaad van de hand. Hij meende in de Algemene Vergadering van de VN een Nederlandse zowel als een Amerikaanse resolutie tegen te kunnen houden met een 'blocking third' (eenderde van de stemmen plus één, waarmee elk voorstel dat een tweederde meerderheid behoeft kon worden geblokkeerd) en weigerde mee te werken aan een compromis.³⁰

Robert Johnson zonk de moed in de schoenen. Op zich zag hij wel wat in het voorstel, want wanneer de VN-commissie zou bestaan uit pro-Indonesische landen, zou het resultaat immers voor Indonesië positief zijn.³¹ Hij vond het echter veel te ver gaan het voorstel door te drijven tegen de zin van Indonesië. Doordat het State Department niet wist wat het wilde, was na vele maanden inspanning de verhouding met Indonesië slechter dan ooit, mopperde Johnson. 'State's gebrek aan een duidelijke visie heeft ons van een eerlijke bemiddelaar veranderd in een pleitbezorger van de verkeerde partij', zo stelde hij vast.

Ook onderminister Chester Bowles was mordicus tegen de resolutie, omdat het Indonesië verder in het Sovjet-kamp zou doen belanden. Dat was zeer gevaarlijk want: 'Onze posities in Vietnam en Laos staan onder grote druk, met een grote kans op verdere communistische terreinwinst. Thailand is nerveus. Malakka is minder veilig dan het lijkt te zijn. En Singapore staat voor een door de communisten ontketende crisis!'³²

Washington kon de Indonesiërs er maar niet van overtuigen dat het zelfbeschikkingsbeginsel in hun voordeel kon worden omgebogen. Rusk liet Soekarno met zoveel woorden weten dat de kans op realisatie van de Indonesische doelen in de tweede fase van het Ame-

rikaanse plan zeer groot was, omdat Indonesië in de eerste fase immers toegang zou hebben tot Nieuw-Guinea om haar zaak te bepleiten.³³

Uiteindelijk nam de oppositie tegen het Amerikaanse plan zodanige vormen aan dat Rusk het alsnog introk. Enkele dagen voor de stemming op 28 november besloot hij een resolutie van de Brazzaville-landen (een groep Franstalige Afrikaanse landen) te steunen. De Brazzaville-resolutie was tot stand gekomen na inspanningen van een delegatie Papoea's (onder wie Nicolaas Jouwe en Herman Womsiwor) en was een nieuwe poging tot een compromis. De resolutie erkende het zelfbeschikkingsrecht van de Papoea's en riep op tot onderhandelingen zonder voorwaarden vooraf, met de secretaris-generaal van de VN als verlener van goede diensten. Als dat gesprek niet voor 1 maart 1962 tot stand zou komen, zou een VN-commissie Nieuw-Guinea moeten bezoeken en de mogelijkheden van een VN-interimperiode moeten onderzoeken. De resolutie had veel weg van het plan-Luns en Nederland had er dan ook weinig moeite mee.

Volgens Rusk betekende dit plan in de praktijk, dat Nederland uit Nieuw-Guinea zou vertrekken en dat het zelfbeschikkingsprincipe werd gehandhaafd.³⁴ Rusk wilde dat zowel de Nederlandse resolutie als die van India (dat op de hand van Indonesië was en onderhandelingen zonder zelfbeschikking bepleitte) werden ingetrokken. Nederland stemde in, maar India handhaafde zijn resolutie, op uitdrukkelijk verzoek van Jakarta. De Brazzaville-resolutie haalde een meerderheid, maar niet de benodigde tweederde van de stemmen. De resolutie van India haalde een krappe meerderheid, hetgeen voor Indonesië een uitslag was die negatiever uitviel dan de vorige stemming over Nieuw-Guinea, in 1957.³⁵ De VS stemde voor de Brazzaville-resolutie en tegen die van India. De Brazzaville-landen waren blij met de morele overwinning voor het principe van zelfbeschikking en Nederland dankte de VS hartelijk voor de steun.

Indonesië was bitter over de rol van de VS, want de Brazzaville-resolutie 'gaf de Hollanders in feite wat ze wilden'. Stevenson vermoedde dat Soebandrio vlak voor de stemming spijt had dat de India-resolutie niet was teruggetrokken. Soebandrio liet namelijk weten dat hij de datum van 1 maart te vroeg vond, maar verder met de Brazzaville-resolutie kon leven. Wanneer Indonesië dat tijdens de zitting had gezegd, was een compromis mogelijk geweest, zo meende Stevenson.³⁶

In Jakarta stond ambassadeur Jones te razen en te tieren. Hij vond dat de Amerikaanse VN-delegatie veel te weinig flexibel was geweest en 'een noodlottige fout' had gemaakt. Stevenson had zonder meer de resolutie van India moeten steunen. In zijn memoires schreef Jones dat het State Department dat eigenlijk met hem eens was, maar dat men de VN-delegatie niet meer op tijd had kunnen instrueren.³⁷ Een op zijn minst twijfelachtige lezing, want duidelijk was dat de VS in deze fase rond het VN-debat een gematigd standpunt innam en nog niet toe was aan een meer radicale koers. Washington had koortsachtig geprobeerd om een voor Nederland en Indonesië aanvaardbaar compromis te formuleren. De wil om tot een compromis te komen was bij de beide kemphanen echter niet erg groot. Nederland zag dat de VS het zelfbeschikkingsrecht steunde en wilde vooral die winst niet uit handen geven. Indonesië was niet erg tot compromissen bereid. Het had ten minste een derde van de VN-landen aan haar kant en kon daarmee elk voorstel torpederen. Daarnaast werd Indonesië militair steeds sterker, was het op zijn best onzeker of de VS Nederland wel te hulp zou komen en kon Soekarno de Nieuw-Guinea-kwestie binnenlands nog niet missen.

De definitieve koers van Kennedy: Nederland moet concessies doen

De Algemene Vergadering van de VN bracht eind 1961 niet de oplossing voor de Nieuw-Guinea-kwestie waarop velen hadden gehoopt. Na het VN-debat volgde vooral in de VS een periode van herbezinning. Walt Rostow schreef: 'We zijn aan het einde van een fase gekomen en moeten een nieuwe ontwerpen.' Het State Department zou de hele situatie opnieuw grondig bestuderen en met een voorstel komen.

Deze herbezinning viel samen met een ingrijpende personeelswisseling binnen het State Department, eind november 1961, welke bekend werd als de 'Thanksgiving Day Massacre'.² De directe aanleiding hiervoor was het Varkensbaai-echec (17 april 1961), maar Kennedy was ook zeer ontevreden over het 'gestuntel' van het State Department bij kwesties als Berlijn en Laos.³ Kennedy had in het openbaar het boetekleed aangetrokken voor de mislukte invasie van Cuba bij de Varkensbaai, hoewel de operatie geheel was voorbereid onder Eisenhower. Kennedy had zich vlak na zijn aantreden in het Witte Huis ervan laten overtuigen dat het omverwerpen van het bewind van Fidel Castro voor de groep door de CIA getrainde Cubaanse ballingen een zacht eitje was. De aanvallers kwamen echter nauwelijks verder dan het Cubaanse strand. Kennedy was des duivels over de uitermate gebrekkige voorbereiding en het was duidelijk dat er koppen zouden rollen. Kennedy besloot van de gelegenheid gebruik te maken om op het State Department een forse reorganisatie door te voeren. Het ministerie moest meer ideeën en plannen ontwikkelen om beter opgewassen te zijn tegen de CIA. JFK had zich ooit voorgenoemen de coördinatie van de buitenlandse politiek weer bij het State Department terug te brengen, maar State was daarvoor veel te burocratisch en te traag, te veel 'a bowl of jelly'. Kennedy droomde

wel eens van een geheim bureau met hooguit dertig mensen om de hele buitenlandse politiek te runnen, met het State Department als façade 'waar mensen tevreden paperassen van het ene bureau naar het andere konden dragen'.

In het State Department was tijdens het McCarthyisme (aan het begin van de jaren vijftig) conservatisme, voorzichtigheid en een chronisch gebrek aan nieuwe ideeën de norm geworden. John Foster Dulles en zijn broer Allen, chef van de CIA, hadden zo hun eigen werkwijze, waarin State doorgaans niet gekend werd. Het State Department had op zijn beurt moeite met de 'bemoeizucht' van de NSC-staf. Na de Varkensbaai-mislukking gaf John Kennedy de opdracht dat alle informatie van de CIA, State en het Pentagon ook ter beschikking van de NSC-staf moest komen. McGeorge Bundy kreeg daarbij de speciale opdracht erop toe te zien dat de instructies van de president ook werkelijk werden uitgevoerd.

Kennedy bracht ook een grote personele verschuiving op gang. Chester Bowles vertrok en werd vervangen door George Ball. Walt Rostow, Frederick Dutton en Richard Goodwin gingen van de Witte Huis-staf naar het State Department, waar Rostow onderminister voor planning werd. De veteraan W. Averell Harriman werd onderminister voor het Verre Oosten. Kennedy was al eerder van plan geweest Harriman in een hoge functie bij State te benoemen, maar vond het beter te wachten tot de reorganisatie op gang zou komen.

Later vroeg Robert Kennedy zich af waarom Harriman bij de verdeling van de ministersposten over het hoofd was gezien, omdat hij de beste kandidaat voor Buitenlandse Zaken zou zijn geweest. De Kennedy's kenden de oud-ambassadeur in Moskou in 1960 echter nog nauwelijks. In 1958 was Harriman niet herkozen als gouverneur van de staat New York en leek zijn loopbaan ten einde. John Kennedy noemde Harriman, die dovig was en de zeventig was gepasseerd, 'een oude hoed'. Harriman, die in de regering-Kennedy aanvankelijk een functie kreeg als rondreizend ambassadeur, had echter in de kwestie-Laos bewezen hoe waardevol hij was. Hij werd door Robert Kennedy, die zijn broer beschermde als een tijgerin haar welpen, naar voren geschoven vanwege zijn grote ervaring en loyaliteit.

Harriman gold als een krachtige figuur. Zijn bijnaam 'de krokodil' had hij te danken aan de abrupte manier waarop hij vage voorstellen afkapte. Hij stimuleerde de jongeren met frisse, duidelijke ideeën te komen en hield de congresleden, generaals en zakenlui,

die altijd en overal invloed wilden hebben, op een afstand. Voor de Nieuw-Guinea-kwestie was de benoeming van Harriman van grote betekenis. Hij was goed bekend met Azië en door zijn komst won de Azië-vleugel van het State Department sterk aan invloed.

Tot dan toe domineerde binnen het State Department de 'Old Europe'-groep, die de blik vooral op Europa had gericht en gesteund werd door de CIA. Binnen het ministerie was weinig kennis over Indonesië aanwezig, onder meer omdat het Verre Oosten Bureau tijdens de McCarthy-jaren danig was verzwakt. Veel Verre Oosten-deskundigen hadden in die tijd het veld moeten ruimen wegens vermeende 'communistiche sympathieën'. Kenners van het Verre Oosten waren in de ogen van heksenjager McCarthy per definitie verdacht omdat zij de overwinning van Mao in China niet konden (of volgens McCarthy: wilden) verhinderen.

Op het State Department zagen velen Soekarno als een groot collaborateur met de Japanners. Hij werd zowel vergeleken met Castro als met Hitler en moest volgens de heersende opinie absoluut afgevoerd worden voordat hij te inhalig werd. Hoewel State in 1958 toch meeging met de koerswijziging die Howard Jones voorstelde (steun aan met name het Indonesische leger), bleef Jones zich uitvoerig beklagen over de Europa-centrische mentaliteit van het State Department. Jones vond dat State door de afkeer van Soekarno te weinig aandacht had voor 'het grotere geheel'. Door de benoeming van Averell Harriman veranderde dat. Harriman zag Soekarno in de eerste plaats als nationalist en had meer oor voor degenen die een verdergaande toenadering tot Indonesië wilden. Deze groep stond na het VN-debat van eind 1961 toch al sterker, maar door de benoeming van Harriman kwam er nog meer steun voor deze visie.⁴

Ook de NSC-staf liet zich niet onbetuigd. Kort na de VN-zitting gooide Kennedy's staf de knuppel in het hoenderhok.⁵ De recente poging om in de VN 'de gulden middenweg te bewandelen' was mislukt en het werd hoog tijd dat Washington ronduit zou kiezen voor een pro-Indonesisch standpunt, vond Robert Komer. Hij achtte het zonder meer onvermijdelijk dat Nieuw-Guinea naar Indonesië zou gaan, dus waarom zou de VS niet proberen er nog iets uit te slepen door toe te geven aan Soekarno's 'obsessie' om Nieuw-Guinea te bevrijden?

Komers collega Robert Johnson was het geheel met hem eens. In een memorandum aan Kennedy schreef Johnson onomwonden: 'Er

is slechts één oplossing voor de Nieuw-Guinea-kwestie die permanent is en die het probleem kan verwijderen uit de Indonesische politiek, en dat is Indonesische controle over Nieuw-Guinea. Indonesische controle is onvermijdelijk en dat wordt zelfs ingezien door redelijk denkende Nederlanders, zoals de Nederlandse ambassadeur in de VS.⁶ Alleen rechtstreekse onderhandelingen, waarin Nederland onder sterke druk zou moeten worden gezet, konden nog hoop geven op een vreedzame oplossing, vond Johnson.

Ook Walt Rostow adviseerde de president in die richting.⁷ 'Ik ken niemand in Washington die niet gelooft dat de Indonesiërs vroeger of later Nieuw-Guinea in handen zullen krijgen.' Als tegenzet tegen de enorme economische en militaire steun van het Sovjet-blok moest het Westen Nederland tot onderhandelingen aanzetten en Indonesië door de economische crisis helpen, vond Rostow. 'Iedereen in uw staf vindt dat het Westen het probleem minder in strikt diplomatieke termen moet zien, maar veel meer in termen van het gemeenschappelijk belang dat gelegen is in het afstoppen van het communisme in Indonesië.' Niemand zou er immers baat bij hebben 'Nieuw-Guinea uit handen van Indonesië te houden, terwijl heel Indonesië vervolgens communistisch zou worden'.

In het kader van de herbezinning op de Nieuw-Guinea-kwestie werd ook de toestand in Nederland en Indonesië nog eens doorgelicht. Kennedy gaf ambassadeur Jones de opdracht een uitgebreide toelichting te geven aan Soekarno over de bedoelingen van de VS bij het VN-debat.⁸ De VS was bij de VN 'objectief, maar niet neutraal' geweest en zocht 'een manier om Indonesië te helpen om in eerste instantie 90 procent van haar doelstellingen te bereiken, met de waarschijnlijkheid dat de overige 10 procent met vreedzame middelen kon worden binnengehaald'. Een VN-bestuur zou daartoe een goed middel zijn. Hoewel het beleidsstuk van het State Department pas op 17 december gereed was, kondigde Kennedy begin december reeds in Jakarta aan dat de VS op rechtstreekse, bilaterale onderhandelingen tussen Nederland en Indonesië aanstuurde.

In Nederland werd somber gereageerd op het falen van het plan-Luns.⁹ Velen hadden het geloof in de haalbaarheid van het Nederlandse beleid verloren. Luns probeerde het tij nog te keren door te zeggen dat het VN-debat voor Nederland helemaal niet ongunstig

was verlopen, omdat de VS zich achter de Nederlandse doelstellingen had geschaard. Regering noch Tweede Kamer wisten echter wat de volgende stap moest zijn. De Amerikaanse ambassadeur Rice meldde aan Washington dat van Den Haag geen verdere initiatieven verwacht hoefden te worden. Rice signaleerde kribbig dat Nederland in feite de Amerikaanse steun aan het principe van zelfbeschikking gebruikte 'als rechtvaardiging voor een politiek van nietsdoen'.¹⁰ Alleen 'sterke pressie' kon hier nog helpen, meende Rice.

Half december werd Nederland door de VS gepolst over eventuele onderhandelingen met Indonesië, zonder dat daarbij vooraf voorwaarden zouden worden gesteld.¹¹ Luns had al eerder laten weten bereid te zijn tot onderhandelen, maar stelde daarbij wel als voorwaarde dat het zelfbeschikkingrecht expliciet werd erkend.¹² Nederland zei ook nu best te willen praten, maar op basis van de Brazzaville-resolutie.¹³

Door de wijze waarop Luns de opstelling van de VS in de VN interpreteerde ('overduidelijke steun aan het Nederlandse standpunt'), probeerde hij de VS naar zich toe te lokken. Indonesië was echter minstens zo bedreven in het diplomatieke spel. Soekarno en Soebandrio probeerden vooral 'Merdeka Jones' te bespelen, die daarvoor zeer ontvankelijk was. Howard Jones werd vooral in Nederland gehoord vanwege zijn onverhulde pro-Indonesische opstelling. Zijn bijnaam hadden de Indonesiërs hem gegeven nadat hij tijdens een massabijeenkomst waar Soekarno sprak, zijn hoed in de lucht gooide en enthousiast 'Merdeka' (bevrijding) riep. Jones was ook ambassadeur in Duitsland geweest, zo wist de Nederlandse pers: 'Riep hij daar soms Heil Hitler?'¹⁴

Soebandrio klaagde bij Jones dat zijn gematigde positie in het Indonesische kabinet geen meerderheid had en vroeg om een Amerikaans initiatief.¹⁵ Soekarno schreef Kennedy dat de stemming in Indonesië het kookpunt naderde vanwege de vrees dat Den Haag Nieuw-Guinea onafhankelijk wilde maken.¹⁶ Het instellen van de Nieuw-Guinea Raad, het opstellen van een eigen grondwet, het ontwerpen van een vlag; waar moest het anders allemaal toe leiden, vroeg hij zich af. In dat geval zou een oorlog onvermijdelijk zijn. Soekarno schreef Kennedy dat hij de eerste zou zijn om mee te werken aan vrede en veiligheid in de regio als Indonesië het bestuur over Nieuw-Guinea kreeg.¹⁷ Ook de Amerikanen waren er niet gerust op.¹⁸ Het zou voor hen immers heel moeilijk zijn mee te werken aan de overdracht van een soevereine staat West Papoea aan Indonesië.

'Ik ben Amerika eeuwig dankbaar als het helpt dit probleem vreedzaam op te lossen', hield Soekarno Jones voor.¹⁹ Hij probeerde de VS tot een bemiddelingspoging te verleiden en zo uit het Nederlandse kamp (waar de Amerikanen zich volgens Soekarno bevonden gezien hun stemgedrag in de VN) los te weken. Een bemiddelaar kon immers geen partij kiezen. Een verdere toenadering tot de Sovjetunie en een toenemende militaire dreiging jegens Nieuw-Guinea waren de permanente stokken achter de deur, waarmee Jakarta probeerde te verhinderen dat de VS te zeer het Nederlandse standpunt zou volgen.

De VS nam aan dat die dreigementen bij de psychologische oorlogvoering hoorden, maar was daar niet geheel zeker van. Daarom moest Soekarno uitzicht blijven houden op een diplomatieke oplossing, zo meende Washington. Kennedy schreef Soekarno dat de VS wilde helpen, maar dat dit alleen kon als Indonesië zou afzien van geweld.²⁰ Dat was precies waarop Soekarno zat te wachten en de Indonesische president liet Jones weten dat hij zeer uitzag naar het beloofde Amerikaanse initiatief. Zo'n initiatief vond Soekarno hard nodig, want hij was uitermate sceptisch over de Nederlandse bereidheid om Nieuw-Guinea op te geven: 'U kent de Nederlanders niet. Het enige dat ze begrijpen is geweld.' Luns was de ergste van allemaal: 'Luns, Luns, Luns. Hij zit vol haat. Hij is een schurk.'

Van zelfbeschikking voor de Papoea's wilde Soekarno echter niets weten. Een volksstemming was nog net acceptabel, maar alleen als daardoor de Indonesische soevereiniteit werd bevestigd. Een VN-bestuur van ongeveer een jaar was aanvaardbaar, maar daarna zou Indonesië het bestuur over Nieuw-Guinea moeten krijgen. Soekarno wist de Amerikaanse ambassadeur volledig om zijn vinger te winden. Zo trakteerde hij Jones eens op een traditioneel Javaans Wajang Kulit-(schaduw)spel, waarbij hij erop wees dat zijn favoriete figuur de 'Oorlogskoning' was. 'Hij is degene in wie ik geïnteresseerd ben', aldus Soekarno. Het had op Jones het beoogde effect: hij rapporteerde aan Washington dat Soekarno klaar was voor de aanval, maar dat de belofte van Kennedy van een Amerikaans initiatief een crisis op het nippertje had voorkomen...

Half december kwam het State Department met de verwachte nieuwe beleidslijn.²¹ State was tot de conclusie gekomen dat Nieuw-Guinea onvermijdelijk deel zou gaan uitmaken van Indonesië. De taak

van de VS was nu Indonesië te helpen zijn doel vreedzaam en snel te bereiken. State vond nu unaniem dat een actievere opstelling van Washington noodzakelijk was en dat op onderhandelingen moest worden aangestuurd. De medewerking van beide landen was daarbij belangrijk, maar het accent lag op Indonesië. De Nieuw-Guinea-kwestie moest vooral gezien worden vanuit het Amerikaanse belang. Het resultaat telde, de inhoud was minder belangrijk zo stelde State ronduit.²² Het was duidelijk dat de invloed van Harriman zich reeds deed gelden.

Zoals verwacht mocht worden, ging Robert Johnson nog een stap verder. Hij interpreteerde de Nieuw-Guinea-kwestie geheel in termen van de Koude Oorlog.²³ Een militaite clash zou Indonesië verder in de armen van het communistische blok drijven. 'Het verlies van Indonesië' (aan het communisme), zou even erg zijn als het verlies van het vasteland van Zuidoost-Azië', vond Johnson. Het zelfbeschikkingsprincipe was voor hem niet zo belangrijk. De Papoea's waren dermate achterlijk, dat het veel te lang zou duren voor ze konden meebeslissen over hun toekomst. Johnson voelde niets voor een nieuwe Amerikaanse bemiddelingspoging: 'We moeten de Hollanders hardhandig met hun neus op het feit drukken dat de VS niet aan hun kant staat.'

Nu de koers bepaald was op het entameren van onderhandelingen, met als achterliggende gedachte dat Nieuw-Guinea aan Indonesië zou moeten worden overgedragen, begon de VS aan een periode van uiterst behoedzaam manoeuvreren om de beide kemphanen tot rede te brengen. De uitkomst van deze exercitie stond voor Washington bij voorbaat vast (overdracht van Nieuw-Guinea aan Indonesië), maar dat betekende niet dat de VS geen oog meer had voor de Nederlandse belangen. Met vrees werd uitgezien naar de eerste klip die genomen moest worden: de rede die Soekarno op 19 december hield in Jogjakarta en die bekend werd als de 'commando speech'. De speech was gematigder dan verwacht. Volgens Howard Jones was dat te danken aan de brief van Kennedy.²⁴ Soekarno riep zijn land weliswaar op tot 'gereedmaken voor de mobilisatie', maar een echte oorlogsverklaring was dat niet.

Nederland was toch onder de indruk geraakt van de krijgshaftige taal en de groeiende militaire dreiging vanuit Indonesië. Toen ambassadeur Van Roijen eind december 1961 een bezoek bracht aan Harriman om de Nederlandse bezorgheid daarover nog eens duide-

lijk te maken, werd het hem volstrekt duidelijk hoe de kaarten er in Washington voor lagen. Hij telegrafeerde aan Den Haag, dat bij een aanval op Nieuw Guinea beslist niet gerekend hoefde te worden op Amerikaanse hulp. De VS zou actief proberen het Nieuw-Guinea-probleem op te lossen en stuurde aan op onderhandelingen zonder voorwaarden vooraf. Die onderhandelingen moesten resulteren in een VN-interimbestuur en een volksraadpleging onder VN-toezicht. Harriman sprak tegen Van Roijen nog niet met zoveel woorden over de overdracht van Nieuw-Guinea aan Indonesië, maar de overige elementen zijn reeds een voorbode van het latere Bunker-plan.

Het Nederlandse kabinet was allerminst blij met deze mededelingen, maar enkele dagen later ging men bij gebrek aan alternatieven toch door de bocht. De Quay en de zijnen betwijfelden zeer of de Nederlandse bevolking wel een oorlog wilde voeren om Nieuw-Guinea. Aankloppen bij de VN-Veiligheidsraad was zinloos, gezien het voorbeeld van Goa (zie hoofdstuk 6). Kortom, het Nederlandse kabinet kon weinig anders doen dan instemmen met open onderhandelingen, zonder voorwaarden vooraf. Het zelfbeschikkingsrecht voor de Papoea's bleef daarbij wel het uitgangspunt, maar als onaan-tastbare voorwaarde was het van tafel.

Van Roijen kreeg de opdracht aan Harriman te melden dat Nederland zonder voorwaarden vooraf wilde praten, mits Indonesië dat ook deed. Hij moest zeggen dat Nederland het zelfbeschikkingsrecht niet geheel had opgegeven, maar erkende dat overdracht aan Indonesië een optie was die de Papoea's konden kiezen. Volgens Van Roijen was Nederland zelfs bereid mee te denken over een manier om de Papoea's voor Indonesië te laten kiezen.²⁵ Nederland stelde wel prijs op een derde partij bij de besprekingen en dacht daarbij aan de VS of Oe Thant (de waarnemend secretaris-generaal van de VN). Harriman prees de 'zeer ruimhartige positie' die Nederland innam door zelfbeschikking als voorwaarde te laten vallen. Daarmee was een belangrijke concessie gedaan en dat werd in Washington gewaardeerd. De VS kreeg daardoor echter eens te meer de indruk dat Nederland bereid was, of zelfs stond te popelen, om zich uit de kolonie terug te trekken, mits dat eervol kon.²⁶ Die indruk was onjuist, maar gezien het feit dat Nederland tot vergaande concessies bereid was en Nieuw-Guinea blijkbaar niet tot elke prijs wilde verdedigen, was het begrijpelijk dat die gedachte ontstond.

Van Roijen informeerde bij Harriman nog maar eens naar de door

Dulles toegezegde logistieke steun en suggereerde een 'neutraal maritiem vredesschermb' rond Nieuw-Guinea te leggen.²⁷ De VS dacht echter dat zoiets de kansen op succesvolle onderhandelingen zou verkleinen. Bovendien wilde men niet op dit soort verzoeken ingaan omdat dat 'het de Nederlandse flexibiliteit, die nodig was voor het welslagen van de onderhandelingen, zou verminderen'.²⁸

Ook bij Soekarno drong de VS erop aan geen voorwaarden vooraf te stellen.²⁹ Dean Rusk hield vast aan de 'twee-stappen' benadering. In de eerste fase zou Nederland uit Nieuw-Guinea vertrekken en een interimbestuur worden ingesteld. Daarna zou de definitieve regeling c.q. de overdracht aan Indonesië moeten plaatsvinden. Soekarno wilde best flexibel zijn, mits de overdracht van tevoren vast stond (waarmee hij de Indonesische voorwaarde dus handhaafde).³⁰ En, als de onderhandelingen zouden mislukken was militaire actie onvermijdelijk, zo voegde hij eraan toe.

Begin januari 1962 stemde de Tweede Kamer in met de nieuwe Nederlandse beleidslijn (onderhandelen zonder voorwaarden vooraf) en zowel Oe Thant als de VS prezen Nederland om de flexibiliteit die het wist op te brengen.³¹ Ambassadeur Rice berichtte zijn bazen in Washington een 'radicale beleidswijziging', die onder zeer moeilijke omstandigheden was genomen: 'onder lawaaiige Indonesische bedreigingen en met gevaar voor een kabinetscrisis'.³²

Het loslaten van de Nederlandse voorwaarde was een belangrijke ontwikkeling in deze fase, maar de weg naar onderhandelingen was daarmee nog allerminst vrij. Washington moest nog vele obstakels opruimen, zowel extern (de voorwaarde van Soekarno en de militaire acties van Indonesië tegen Nieuw-Guinea), als intern (de nog steeds bestaande verdeeldheid binnen de regering-Kennedy de rol van de publieke opinie en het Amerikaanse Congres), alvorens het tot kansrijke onderhandelingen kon komen.

Op weg naar onderhandelingen: van incident naar incident

In de Nieuw-Guinea-kwestie telde de Koude Oorlog voor de VS zwaarder dan Nieuw-Guinea zelf. Het gezaghebbende dagblad *The New York Times* voelde het Koude Oorlog-denken van de regering-Kennedy goed aan. Gedurende het laatste jaar van de Nieuw-Guinea-kwestie besteedde het blad vrijwel dagelijks aandacht aan de zaak. Daarbij toonde men zich weliswaar bewust van de overwegingen van machtspolitiek en Koude Oorlog, maar koos toch tamelijk consequent de kant van Nederland. Nu de spanningen in Berlijn en Belgisch Congo afnamen, werd de aandacht van de wereld steeds meer op Zuidoost-Azië gericht, schreef commentator Max Frenkel in januari 1962.¹ Daar lag het nieuwe 'testgebied', omdat het communisme daar uit de 'indamming' brak en de VS al werkte aan de militaire versterking van Zuid-Vietnam. Er was begrip en bijval voor Kennedy's bedoelingen in Zuidoost-Azië, maar het blad had moeite met de steun aan 'de imperialistische ambities van zogenaamde anti-imperialisten als Soekarno'. 'Rechtvaardigheid kan natuurlijk niet altijd het enige doel van de Amerikaanse politiek zijn', stelde Frenkel koeltjes vast. Maar het werd bizar gevonden als Indonesië het Nederlandse koloniale bestuur zou vervangen, want dat zou voor de Papoea's slechts het wisselen van koloniale overheersers betekenen.

Diezelfde mening leefde sterk in het Amerikaanse Congres en ook in het State Department was de strijd nog niet geheel gestreden. Velen hielden zich nog steeds bezig met 'het goed of slecht van Soekarno's gedrag'.² Dean Rusk en de anderen probeerden met deze visie in de eerste weken van 1962 af te rekenen. Dat slaagde aardig, want de weg naar onderhandelingen was dermate moeizaam en bezaaid met incidenten, dat er nauwelijks nog aandacht was voor de twijfelars. De vasthoudendheid waarmee de regering-Kennedy die obsta-

kels stuk voor stuk uit de weg probeerde te ruimen, illustreert de mate waarin men de dreiging van het Sovjet-blok serieus nam.

Geweld en dreigementen kwamen stelselmatig voor in de periode waarin geprobeerd werd om onderhandelingen tot stand te brengen. De toespraak van Soekarno op 19 december 1961 mocht dan gematigder zijn dan werd verwacht, de Indonesische leider dreigde onverbloemd met een militaire aanval op Nieuw-Guinea. Generaal Soeharto werd aangewezen als de bevelhebber van de militaire campagne om Nieuw-Guinea te bevrijden.

Nederland drong herhaaldelijk aan op stopzetting van de Amerikaanse wapenleveranties aan Indonesië en ook na de dreigende rede van Soekarno deed Van Roijen weer een poging. Maar de Amerikanen voelden daar weinig voor.³ In hun ogen was de omvang van de militaire hulp aan Jakarta minimaal en vooral bedoeld om toegang te houden tot gematigde Indonesiërs als generaal Nasoetion. Washington vond de steun aan het Indonesische leger vooral van belang omdat het leger als een rem fungeerde op Soekarno en de PKI. De Amerikaanse hulp was voor de VS daarom belangrijker dan voor Soekarno.⁴ Daarbij kwam, dat de Sovjetunie en China Soekarno alle wapens gegarandeerd hadden die hij nodig had.

Vergeleken met de militaire steun die Indonesië uit het Sovjet-blok ontving, was de Amerikaanse hulp inderdaad zeer beperkt. In 1961 leverde de VS voor 21 miljoen dollar aan wapens aan Jakarta en de Sovjetunie voor 600 miljoen. Voor 1962 had de VS 26 miljoen dollar aan militaire hulp gepland. Om een gebaar te maken in de richting van Nederland, was Washington bereid die toename met 5 miljoen dollar eventueel uit te stellen. De VS liet echter noch in Den Haag noch in Jakarta het achterste van de tong zien. Aan Nederland werd gemeld dat de leveranties door zouden gaan, maar Indonesië kreeg te horen dat ze zouden stoppen als men door zou gaan met militaire acties tegen Nieuw-Guinea.

Ondanks de dreigende taal van Soekarno, verwachtten de Amerikanen niet dat Indonesië op korte termijn tot de aanval zou overgaan. De Indonesische militaire opbouw vorderde gestaag, maar Washington dacht niet dat Indonesië binnen een jaar sterk genoeg zou zijn om een kansrijke aanval te kunnen uitvoeren.⁵ Bovendien werd aangenomen dat het de Indonesische strategie was om het vooralsnog bij beperkte incidenten te laten. Uit Indonesische bronnen bleek later dat de strategie erop gericht was middels infiltraties in

Nieuw-Guinea een situatie te scheppen die aansloot bij de diplomatieke strijd.⁶ Infiltraties met guerrilla-eenheden zouden de Nederlandse troepen in Nieuw-Guinea moeten bezighouden en verspreid moeten houden, zodat begin 1963 een openlijke aanval op de Nederlandse hoofdmacht in Biak kon worden ondernomen.

Washington was op korte termijn niet zozeer beducht voor een grootscheepse aanval, maar voor een situatie waarin Indonesië, na Nederlandse provocaties, een demonstratie van zijn kunnen zou geven.⁷

De VS bleef Indonesië onvermoeibaar waarschuwen tegen het gebruik van geweld.⁸ Ambassadeur Jones begaf zich vele malen naar het paleis van Soekarno om die waarschuwingen over te brengen. Maar het was de Indonesische leider inmiddels wel duidelijk geworden dat de VS Nederland niet militair te hulp zou komen, omdat de VS slechts met diplomatieke maatregelen dreigde als Indonesië zou aanvallen. Een erg grote bedreiging was dat niet, want in de Veiligheidsraad kon Indonesië vast en zeker rekenen op het veto van de Sovjetunie, hetgeen onder meer kon worden afgeleid uit de gang van zaken rond de Indiase aanval op Goa.

Half december 1961 had India de aan de westkust van het land gelegen Portugese enclaves Goa, Damao en Diu overmeesterd. Een sommatie tot een staakt het vuren en het terugtrekken van de Indiase troepen stuitte in de Veiligheidsraad op een Russisch veto. Daarna leunde de internationale gemeenschap in feite achterover. Er gebeurde niets meer en de militaire actie van India bleef onbestraft.⁹ Voor Indonesië was dat een teken dat militair ingrijpen dus tot de mogelijkheden behoorde. Soebandrio wees er dan ook dapper op dat de Indiase invasie van Goa bewees dat kolonialisme met geweld kon en moest worden aangepakt.

Naast het signaal dat uitging van de kwestie-Goa, was er altijd nog de militaire steun van Moskou en van Peking, die bereid waren in te springen wanneer Indonesië bij een aanval op Nieuw-Guinea onverwachts meer tegenstanders dan alleen Nederland tegenover zich zou vinden.¹⁰ Soekarno had kortom alle troefkaarten in handen en men zou kunnen zeggen dat dit inherent was aan de Amerikaanse opstelling. Indonesië ging dan ook door met de infiltraties, niet om de onderhandelingen te doen mislukken, zoals vaak werd beweerd, maar juist om de onderhandelingen te doen slagen. De infiltraties dienden niet alleen ter voorbereiding van een latere militaire aanval,

maar evenzeer ter ondersteuning van de diplomatieke activiteiten. Immers, door de voortdurende militaire acties probeerde Jakarta, met succes, de Nederlandse toegeeflijkheid in het onderhandelingsproces (en in de aanloop naar onderhandelingen) op peil te houden.

Op 15 januari 1962 leidde de Indonesische infiltratietactiek tot een botsing tussen Indonesische en Nederlandse marine-eenheden bij de Vlakke Hoek, bij de Etna-baai, aan de zuidkust van Nieuw-Guinea. Drie Indonesische motortorpedoboten werden opgepikt door de radar van een Nederlands Neptune-vliegtuig. De fregatten *Evertsen* en *Kortenaer* onderschepten de aanvallers, die het vuur openden op de Neptune. De Nederlandse oorlogsbodems brachten daarop een Indonesische torpedoboot tot zinken, waarna de overige twee rechtsomkeert maakten. De Nederlandse militaire bevelhebber Reeser en gouverneur Platteel besloten de twee vluchtende Indonesische schepen te laten gaan. Doordat plaatsvervangend stafchef van de marine commodore Soedarso bij het conflict om het leven kwam, kon de Indonesische regering deze keer onmogelijk beweren dat het geen weet had van de infiltraties. Jakarta diende zelfs bij de Nederlandse regering een verzoek in naar Soedarso te zoeken, omdat het mogelijk was dat hij zich bij de 54 overlevenden bevond, die door de Nederlanders uit zee waren opgevist en krijgsgevangen waren gemaakt. Soedarso werd inderdaad opgepikt, maar was toen al dood. Holland juichte om de militaire en politieke overwinning, maar protesteerde bij Oe Thant tegen de Indonesische agressie.

De 'zeeslag bij de Vlakke Hoek', zoals Luns de botsing met lichte spot noemde, deed internationaal veel stof opwaaien en zorgde in de regio voor een aantal paniekreacties. Ambassadeur Jones was dermate bang voor een Indonesische vergeldingsaanval, dat hij zijn ambassade in staat van alarm bracht en plannen maakte voor de evacuatie van zijn personeel.¹¹ Een vergeldingsactie kon voor Nederland het sein voor een tegenaanval betekenen, waarbij de Amerikanen verwachtten dat vooral bases in Jakarta en Soerabaja bestookt zouden worden. Jones verzocht Dean Rusk met de vliegmaatschappij Panam te onderhandelen over een 'speciale shuttle-dienst'. Rusk had Jones inmiddels geïnstrueerd aan Soekarno te melden dat de VS geen wapens meer zou leveren, wanneer Indonesië nieuwe vijandigheden zou ontketenen. Die opdracht maakte Jones zo mogelijk nog nerveuzer. Met klem vroeg hij aan Rusk de instructie te heroverwegen. Jones was ervan overtuigd dat na stopzetting van de Amerikaanse wa-

penleveranties de Amerikaanse burgers in Indonesië hun leven niet meer zeker waren. De licht ontvlambare Indonesische menigten, die woedend waren over het zee-incident, zouden daarvoor borg staan.¹²

Na de confrontatie bij de Vlakke Hoek drongen ook de NAVO-bondgenoten bij de VS aan op stopzetting van de wapenleveranties aan Indonesië. In de NAVO-bijeenkomsten had Rusk het moeilijk met het verdedigen van het Amerikaanse beleid, maar hij bleef het oude standpunt herhalen.¹³ De wapens waren bestemd voor het niet-communistische leger en niet om Soekarno te versterken. De VS moest immers ook aan de periode ná de Nieuw-Guinea-kwestie denken, aldus Rusk. Toch was hij niet geheel ongevoelig voor de kritiek van de bondgenoten. Zonder het de NAVO-landen aan de neus te hangen, liet hij ambassadeur Jones nog eens weten dat bij nieuwe vijandelijkheden de wapenleveranties absoluut zouden stoppen. De zending van een partij parachutes en vliegtuigonderdelen werd door Rusk voorlopig aangehouden.

Een Indonesische vergeldingsactie voor het geleden gezichtsverlies bij de Vlakke Hoek bleef tot verrassing van velen uit. 'Wat wil Soekarno?', vroeg Jones zich vertwijfeld af. Wanneer Soekarno een excuus had gezocht om een oorlog te beginnen had hij nu de kans gehad.¹⁴ De 'zeeslag' bij de Vlakke Hoek bood hem een nog beter excuus dan de aanslag op zijn leven, een week eerder in Makassar, waarvan Nederland ook de schuld had gekregen. Maar Soekarno hield zich in. Hij wilde de zaak niet op de spits drijven op een moment dat Robert Kennedy op het punt stond een bezoek te brengen aan Jakarta.

Door de voortgaande infiltraties stond er sterke druk op het Nederlandse kabinet om versterkingen naar Nieuw-Guinea te sturen. Rond die versterkingen speelde Washington een merkwaardig spel met Den Haag. De beperkte Nederlandse militaire aanwezigheid in Nieuw-Guinea was voor de VS een teken dat Nederland eigenlijk niet bereid was Nieuw-Guinea daadwerkelijk te verdedigen.¹⁵ De paradoxale situatie deed zich voor dat de VS er weliswaar krachtig bij Nederland op aandrong geen versterkingen te sturen om Soekarno niet te provoceren, maar toen Nederland daaraan gehoor gaf, dat feit wel aangreep om er de eigen weigering tot hulp aan Nederland mee te rechtvaardigen, met het argument dat Nederland kennelijk zelf niet bereid was de kolonie te verdedigen. 'Wij konden onze Ameri-

kaanse troepen niet mobiliseren en jonge mannen in Kansas en Pittsburgh voor militaire dienst oproepen, voor een zaak waarvoor de Nederlanders zelf niet wilden mobiliseren', probeerde Rusk de logica van dit alles aan te tonen.¹⁶ Het beleid van de VS was evenwel consequent gericht op één doel: het voorkomen van een grootschalig militair conflict dat Indonesië verder in de Russische invloedssfeer zou brengen.

Na de confrontatie bij de Vlakke Hoek vond Nederland het niet langer verantwoord het zenden van ten minste enige versterkingen uit te stellen. In de eerste helft van februari 1962 zorgde dat voor een aantal veelbetekenende incidenten. Het begon toen Japan weigerde een Nederlands troepenvliegtuig toestemming te geven voor een tussenlanding in Tokio. Daarop zou het Nederlandse toestel een andere route moeten vliegen, met tussenstops in Anchorage, Hawaii, Wake en Guam, op Amerikaans grondgebied dus. Dit bracht de VS in grote verlegenheid, gezien de te verwachten Indonesische reactie daarop. Rusk nam aan dat Jakarta de VS zonder meer zou beschuldigen van partijdigheid, waardoor de geloofwaardigheid van de Amerikanen als 'bemiddelaars' beschadigd zou worden.

Rusk loste het probleem op door te stellen dat de VS te laat was om het Nederlandse vliegtuig nog te stoppen, maar dat geen verdere troepenverplaatsingen over Amerikaans grondgebied zouden worden toegestaan. Rusk beseftte dat de publieke opinie in eigen land het beslist niet zou begrijpen wanneer hij een bondgenoot zou verhinderen zich te verdedigen.¹⁷ De minister wist dat de Indonesië-politiek van de regering-Kennedy toch al omstreden was. Immers, terwijl Nederland zich flexibel opstelde en Indonesië bleef dreigen en voorwaarden bleef stellen, leverde de VS wapens aan Indonesië en stuurde Kennedy zijn broer naar Jakarta! Rusk voelde deze redenering heel behoorlijk aan, want dat was inderdaad vrijwel exact hetgeen *The New York Times* enkele dagen later schreef.¹⁸ Het blad noemde Soekarno een 'demagogische dictator' en concludeerde dat de VS Nederland moest helpen bij de troepentransporten. Het bezoek van Robert Kennedy zou afgelast moeten worden, ook al omdat woedende massa's een (nieuwe) aanval op de Amerikaanse ambassade in Indonesië hadden ondernomen, zo meende *The New York Times*.

Rusk wees Soekarno erop, dat de Amerikaanse publieke opinie ook voor Indonesië van vitaal belang was. Soekarno moest daar wat meer rekening mee houden en niet voortdurend aanleiding geven tot

anti-Indonesische reacties in de VS. Intussen had Nederland besloten enkele marineschepen door het Panamakanaal te laten opstomen naar de Amerikaanse westkust. De schepen zouden niet direct doorevaren naar Nieuw-Guinea, maar van het 'stand-by' houden moest toch een signaal uitgaan. Rusk zag de problemen alweer opdoemen en leek bijna opgelucht dat de VS om juridische redenen niet bleek te kunnen ingaan op de Indonesische eis de Nederlandse oorlogsbodems de doorgang door het Panamakanaal te beletten.¹⁹

Door al deze incidenten leek het er vaak op dat de VS met twee volstrekt onwillige partners te doen had. Ondanks alles zagen zowel Nederland als Indonesië echter in dat door overleg een oplossing gevonden moest worden. Dat bleek mede uit de vele geheime contacten tussen Den Haag en Jakarta.²⁰ Het feit dat tijdens het kamerdebat over Nieuw-Guinea op 2 januari 1962 een vertegenwoordiger van de Indonesische ambassade te Bonn werd gesignaleerd op de diplomatieke tribune, terwijl officieel alle contacten tussen de beide landen waren verboden, was een veelzeggende aanwijzing. Er waren geruchten over contacten in Brussel en er werd daadwerkelijk gesproken in Londen. Op initiatief van Jakarta vonden daar besprekingen plaats tussen de Nederlandse ambassadeur Bentinck, zijn Indonesische collega Zain en Adam Malik, de Indonesische ambassadeur in Moskou. Duidelijk werd dat Indonesië de eigenlijke onderhandelingen pas wilde aangaan wanneer men zeker wist dat Nederland de bestuursoverdracht zou accepteren. Via deze gesprekken probeerden de Indonesiërs daar helderheid over te krijgen.²¹ Een ontmoeting in Bonn tussen onderminister van Buitenlandse Zaken Soedjarwo en een aantal KVP-kamerleden zou hetzelfde doel hebben gehad.²²

In Londen werd ook de mogelijkheid besproken van een interimbestuur door de VN. Voor Jakarta bleef dat moeilijk te slikken, maar men leek toch bereid een interimfase van maximaal twee jaar te aanvaarden. Nederland dacht echter meer aan een periode van vijf tot tien jaar.

De Quay en Luns hadden moeite met onofficiële contacten, omdat daaruit slechts misverstanden konden ontstaan en uiteindelijk werd het lijntje Bentinck-Malik dan ook afgekap. Maar korte tijd later maakte de CIA melding dat er toch werd doorgepraat, ergens in Europa, met onder andere Soedjarwo, kolonel Magenda en Adam Malik.²³

Hoewel met dit soort rechtstreekse contacten tussen Nederland en Indonesië toch enigszins voorbij werd gegaan aan de initiatieven van de VS, meende Washington dat ze bijdroegen aan het tot stand brengen van onderhandelingen.²⁴ Volgens Rusk hadden de gesprekken in Londen in elk geval het wederzijds begrip verbeterd.

Een volgend initiatief om de onderhandelingen naderbij te brengen kwam van Oe Thant. Na het incident bij de Vlakke Hoek wilde hij trachten in een soort vooroverleg met Nederland en Indonesië een agenda op te stellen voor de eigenlijke onderhandelingen, met als basis het Handvest van de Verenigde Naties. Washington omarmde het initiatief als de 'beste hoop op een vreedzame oplossing' en liet Jones bij Soekarno het initiatief van de VN-chef aanbevelen. Natuurlijk volgde er enig heen en weer gepraat over de voorwaarden, maar beide landen reageerden toch onverwacht vlot positief op het plan. Ook de VS leek daardoor verrast. Onderminister George Ball sprak verrukt van een 'onbetaalbare kans' en waarschuwde de VN-delegatie nog eens zich niet aan het Nederlandse of Indonesische standpunt te binden. Enigszins overmoedig hoopte hij zelfs dat Thant deze 'verkennende' besprekingen zodanig kon uitbreiden dat er over een echt akkoord gesproken zou kunnen worden.²⁵ Mocht Thant er niet uitkomen dan zou hij de VS vanzelf wel te hulp roepen, nam VN-ambassadeur Stevenson aan. De voorbereidingen voor een bemiddelingspoging van de Filipijnse vice-premier Palaez, die daarover al vergaande contacten met Washington had, werden razendsnel afgeblazen.

Eind januari 1962 werden Van Roijen, Schürmann, Soedjarwo en Malik naar New York gezonden om met Thant te spreken. Nadat vele weken tevergeefs geprobeerd was de beide landen om de tafel te krijgen, kwam het er nu dan toch van. Soedjarwo was optimistisch, want uit geheime contacten met Nederland (waarschijnlijk met Schürmann) was hem gebleken dat nu de meeste Nederlandse ministers voor de overdracht aan Indonesië waren. Alleen Luns en een drietal anderen zouden nog dwars liggen. Maar de Hollanders zouden het obstakel-Luns willen uitschakelen door Van Roijen rechtstreeks aan de premier en het kabinet te laten rapporteren, zo meende Soedjarwo.²⁶

De benoeming van Van Roijen was voor de Indonesiërs een goed teken. Hij was ook in 1949, bij de onderhandelingen over de soeve-

reiniteitsoverdracht van Nederlands-Indië aan de Republiek Indonesië, hoofd van de Nederlandse delegatie geweest. Dat hij nu ook de besprekingen over Nieuw Guinea zou voeren was voor Jakarta een teken dat Nederland niet alleen serieus wilde praten, maar ook soepel wilde zijn.

Dat Van Roijen voor deze taak werd aangewezen was opmerkelijk, omdat hij zeker geen favoriet was van minister Luns. Luns vond het optreden van Van Roijen in 1949 ronduit zwak. Over de eventuele Amerikaanse hulp bij een Indonesische aanval op Nieuw-Guinea leverden Luns en Van Roijen een merkwaardige strijd. Waar Luns zich vastklampte aan Amerikaanse steun, was Van Roijen daarover uiterst sceptisch. Van Roijen deed zijn best om zijn twijfels aan Den Haag kenbaar te maken, maar Luns leek de berichten uit Washington voor zichzelf te houden. Dit alles vervulde Van Roijen met grote zorg en hij kon niet nalaten te proberen zijn boodschap dan maar via de achterdeur in Den Haag te krijgen.

Zo beval Van Roijen al in de zomer van 1961 Barend Biesheuvel, destijds de 'coming man' van de Anti-Revolutionaire Partij, aan zich op het State Department persoonlijk op de hoogte te stellen. Daar toe arrangeerde Van Roijen een gesprek met Averell Harriman, die, naar Van Roijen wist, onderminister voor het Verre Oosten zou worden. Biesheuvel schrok van Harrimans verzekering dat de VS Nederland niet te hulp zou komen, ook niet in geval van een overval op Nieuw-Guinea. 'Luns kletst', zei hij bij thuiskomst.

De ervaringen van Biesheuvel in Washington speelden een grote rol bij de opmerkelijke koerswijziging van de ARP, die in de herfst van 1961 naar buiten kwam. De harde lijn van de partij maakte op eens plaats voor soepelheid en de bereidheid tot het voeren van 'open' onderhandelingen met Jakarta, waarbij zelfs overdracht niet onbespreekbaar meer was. De militaire situatie maakte de strijd hopeloos, vond fractieleider Bruins Slot, en het zelfbeschikkingsrecht was de Papoea's toch maar aangepraat.²⁷

De bereidheid van Den Haag en Jakarta om begin 1962 met Oe Thant over een agenda te praten, betekende echter allerminst dat de standpunten echt versoepeld waren. Onder het toezien van Oe Thant speelden de Indonesiërs het hard, tijdens deze korte, oriënterende besprekingen. Men wees internationalisering van Nieuw-Guinea van de hand en wilde maximaal een vorm van provinciale auto-

nomie voor Nieuw-Guinea toezeggen.²⁸ Aanvankelijk was de Indonesische delegatie slechts bereid de bestuursoverdracht voor de echte onderhandelingen op de agenda te zetten. Voor Nederland was dat uiteraard niet aanvaardbaar, maar Thant zette druk op de Hollanders, kennelijk in de veronderstelling dat men wel zou toegeven.²⁹ Soedjarwo liet zelfs weten dat Nederland binnen een week moest instemmen met de overdracht, omdat er anders oorlog zou komen.³⁰ Vanuit Jakarta bevestigde Soebandrio dat dreigement en voegde eraan toe, dat tevens alle gemengde bedrijven in Indonesië zouden worden genationaliseerd, inclusief Shell. Tegen Jones jammerde Soebandrio dat hij niet anders kon, omdat hij onder grote druk stond. Hij voelde zich heel alleen en de VS moest hem nú helpen want anders zou het te laat zijn. 'Soebandrio's radeloosheid is echt', telegrafeerde de getoerde Jones aan Washington.³¹

De VS vond dit alles te ver gaan en had niet alleen moeite met de opstelling van Indonesië, maar ook met de manier waarop Thant met name Schürmann onder druk probeerde te zetten. De Amerikaanse VN-ambassadeur Stevenson vroeg zich af of Thant ronduit onzorgvuldig handelde, of dat hij 'slechts' een aantal zaken uitprobeerde om de reacties te peilen.³² De Amerikanen vonden dat Indonesië niet kon eisen dat Nederland de Indonesische hoofdeis (overdracht van Nieuw-Guinea aan Indonesië) zou accepteren voordat de onderhandelingen zelfs maar begonnen waren.³³ De VS stond positief tegenover een uiteindelijke overdracht aan Indonesië, maar wilde het onderwerp bewaren voor de eigenlijke onderhandelingen, om via een VN-interimperiode het gezicht van Nederland nog enigszins te kunnen redden. Tenslotte was Nederland een vriend en bondgenoot en had Washington geen belang bij een diepgaand conflict met Den Haag.

Het krachtige Amerikaanse signaal dat Indonesië soepeler moest zijn leek door te komen, want eind januari ging Soekarno akkoord met een volledige zelfbeschikking voor de Papoea's. Daarbij kon Nieuw-Guinea zich 'na een paar jaar' zelfs afscheiden, als de bevolking dat wilde. Ook een korte VN-interimperiode was voor Jakarta nu bespreekbaar. De gesprekken tussen Bentinck en Malik waren kennelijk niet helemaal voor niets geweest.³⁴ Dean Rusk stelde vast dat de verschillen in de standpunten van Den Haag en Jakarta nog slechts zeer gering waren, maar dat de Indonesische voorwaarde echter nog steeds niet van tafel was.³⁵

Bij het naderende bezoek van Robert Kennedy aan Jakarta, wilden zowel Indonesië als de VS een (laatste) poging doen de ander te overtuigen.³⁶ Jakarta wilde daarnaast zeker weten dat de VS de overdracht van Nieuw-Guinea zou steunen en Washington wilde dat Soekarno zou afzien van het stellen van voorwaarden vooraf. De VS hechtte veel waarde aan het bezoek, want er werd heel wat kritiek op het doorgaan van de reis weerstaan.³⁷ Voor Rusk moest de visite van Robert Kennedy vooral bewijzen dat de VS naar een betere relatie met Jakarta streefde. Washington vond het ook hoog tijd enig tegenwicht te bieden aan de frequente bezoeken die vanuit Moskou en Peking (Chroestjow, Tsjoe-En-lai) aan Jakarta werden gebracht.

Jones meldde nog even dat Soekarno zeer geïrriteerd was en onder grote druk stond. De aanslag op zijn leven in Makassar liet hem nog niet los. De economische problemen, de roep om vergelding van de afgang bij de Vlakke Hoek, pogingen vanuit Moskou om een vreedzame oplossing te ondermijnen, het maakte Soekarno allemaal heel nerveus. Een positief signaal wat betreft de Nieuw-Guinea-kwestie, afgegeven door Robert Kennedy, zou de geplaagde Indonesische leider beslist goed doen, wist Jones ...³⁸

Robert Kennedy in Jakarta en Den Haag: de VS drukt door

Over het bezoek dat Robert Kennedy in februari 1962 aan Indonesië bracht, bestaan veel misverstanden. Er is vaak beweerd dat het bezoek een ommekeer bracht in de Amerikaanse politiek ten aanzien van Nieuw-Guinea. RFK zou in Jakarta onder invloed zijn geraakt van de charmes van Soekarno. Hij zou zich hebben laten overhalen het Indonesische standpunt bij zijn broer te bepleiten, omdat Soekarno beloofde de communisten in zijn land aan te pakken zodra hij Nieuw-Guinea in bezit had.¹ In werkelijkheid was Robert Kennedy in het geheel niet onder de indruk van Soekarno. Hij vond hem een immorele, onbetrouwbare demagoog en koesterde een grote afkeer van de Indonesische president.² Het Amerikaanse beleid in de Nieuw-Guinea-kwestie had bovendien al veel eerder vorm gekregen. RFK was zelfs niet erg goed thuis in de materie, want voor zijn vertrek naar Jakarta moest hij zeer uitgebreid op de hoogte gebracht worden van de situatie in Indonesië.³

Robert Kennedy zou Indonesië aandoen tijdens een goodwill-tournee van een maand, die hij maakte samen met zijn vrouw Ethel en enkele adviseurs. De reis bracht hen onder meer in Japan, Zuid-Vietnam, Singapore, Thailand, Italië en de Bondsrepubliek.

Niet alleen de haardroger van Ethel (die kortsluiting veroorzaakte en het hele paleis van Soekarno in het donker zette) zorgde die eerste dag voor vuurwerk. De besprekingen tussen Soekarno en RFK, die elkaar voor het eerst ontmoetten, begonnen ronduit slecht. De stemming werd bedorven door de kwestie rond een Amerikaanse piloot, Allen L. Pope. Pope zat in Indonesië gevangen sinds zijn toestel in 1958 door de Indonesiërs was neergehaald. De piloot, die banden had met de CIA, had bevoorradingsvluchten uitgevoerd voor de rebellen. Washington ontkende in alle toonaarden dat Pope voor het

Amerikaanse leger werkte, maar Jakarta vond het nuttig de kwestie te laten voortduren. Pope werd ter dood veroordeeld, kreeg gratie en verbleef sindsdien in de cel. Tijdens het bezoek van Soekarno aan Washington in april 1961 stelde John Kennedy de kwestie aan de orde, waarop Soekarno beloofde Pope vrij te zullen laten. Dat was nog steeds niet gebeurd en daarom bracht Robert Kennedy de zaak in Jakarta opnieuw ter sprake.

Maar Soekarno leek zich weinig aan te trekken van het feit dat hij zijn woord had gebroken en was niet bereid de piloot op korte termijn vrij te laten. Er ontstond een woordenwisseling, waarbij het geschreeuw op de gang hoorbaar was. Robert Kennedy ontplofte toen het hem duidelijk werd dat Soekarno Pope wilde inzetten als ruilmiddel in het spel rond Nieuw-Guinea. Hij schreeuwde Soekarno toe dat hij Pope voor zijn part kon doodschietsen, maar dat dit geen effect zou hebben op de Amerikaanse houding ten opzichte van Nieuw-Guinea. Woedend verliet RFK de conferentiekamer, met in zijn kielzog een geheel ontstelde ambassadeur Jones. De 'gespeelde' woede van RFK leek toch effect te hebben, want drie weken later werd Pope alsnog vrijgelaten.⁴ 'Playing hardball' noemde de Kennedy's dat, en RFK was daar een meester in.

Gezien het incident rond Allen Pope leek het onwaarschijnlijk dat Robert Kennedy en Soekarno omtrent Nieuw-Guinea tot resultaten zouden kunnen komen. Opmerkelijk genoeg gebeurde dat echter toch.

Op aandrang van Harriman stelde RFK aan Soekarno voor dat deze zijn eis dat Nederland de overdracht van Nieuw-Guinea aan Indonesië moest accepteren alvorens er onderhandeld kon worden, zou loslaten wanneer er overeenstemming zou zijn over de agenda voor de onderhandelingen.⁵ RFK liet weten dat de VS niet kon garanderen dat Soekarno zijn zin zou krijgen, maar dat de perspectieven zeer goed waren. Nederland zou de bestuursoverdracht tijdens de besprekingen constructief benaderen en Amerika zou een 'hulpvaardige vriend' voor Indonesië zijn.⁶ Bovendien betuigde Robert Kennedy instemming met een opmerking van de Indonesische premier Djoeanda, dat wanneer de overdracht niet door zou gaan een militaire actie het enige alternatief was.⁷ Duidelijker taal kon de Amerikaan niet spreken, al ging het Soekarno, tot ergernis van Dean Rusk, nog steeds niet ver genoeg.

Het bezoek van Robert Kennedy aan Jakarta luidde dus niet zo-

zeer een Amerikaanse beleidswijziging in, maar was wel een duidelijke vingerwijzing voor Soekarno dat hij op Amerikaanse steun kon rekenen. In die omstandigheden moet het Soekarno duidelijk zijn geworden dat er geen sprake was van Amerikaanse militaire hulp aan Nederland bij een aanval op Nieuw-Guinea.

Ondanks de soms moeizame besprekingen met Soekarno was ambassadeur Jones toch opgetogen over het bezoek van Robert Kennedy. RFK had de harten gestolen van 'de man in de straat' door zijn informele openheid. Hij had niet geschroomd Soekarno de waarheid te zeggen en dat was blijkbaar de taal die men in Jakarta verstond.

Na Jakarta zou Robert Kennedy ook Den Haag met een bliksembezoek vereren. Nederland had het niet prettig gevonden dat hij alleen met Soekarno zou spreken en had aangedrongen op een tussenstop in Den Haag. Op zich had de VS daaraan weinig behoefte, maar om geen onnodige problemen te maken, werd in Robert Kennedy's toch al overladen reisprogramma ruimte gemaakt voor een kort bezoek aan Nederland.

Enkele dagen daarvoor vond in de VS een soort laatste beleidsafstemming plaats, waarvoor een memorandum van veiligheidsadviseur McGeorge Bundy aan John Kennedy de toon zette.⁸ Bundy vond het hoog tijd geworden 'real heat' op Nederland te zetten en de bestuursoverdracht door te drukken. George Ball, Averell Harriman en de staf van de president steunden Bundy hierin volledig.

Van Rusk werd verwacht dat hij sceptisch zou zijn. De minister was het eens met de Amerikaanse doelstelling (Nieuw-Guinea naar Indonesië), maar was gematigd ten aanzien van de te volgen methode. Het was opvallend dat het memorandum van Bundy mede werd ondertekend door W.R. Tyler en G.L. Stone van het Europese Bureau van het State Department.

Bundy benadrukte nog eens dat het niet ging om de voors en tegens van de Nieuw-Guinea-kwestie, noch om een eventueel anti-kolonialisme, maar om de positie van het Westen in Indonesië. Een conflict om Nieuw-Guinea zou kunnen escaleren in 'een nieuwe belangrijke crisis in Zuidoost-Azië' en daarvoor had de VS het te druk met Laos en Vietnam. De 'loop van de geschiedenis', zo meende Bundy, zou Nieuw-Guinea onontkoombaar in Indonesische handen brengen.

Robert Kennedy moest die boodschap in Den Haag luid en duidelijk overbrengen. Nederland moest echter de noodzaak van de over-

dracht zelf inzien en niet de VS daarvan de schuld geven, zo voegde Bundy eraan toe. RFK mocht zeggen dat de VS wilde bemiddelen, mits Nederland een agenda accepteerde die duidelijk naar overdracht van Nieuw-Guinea aan Indonesië zou leiden. Daarbij moesten de Papoea's zich op een redelijke manier kunnen uitspreken, maar kon van een eventuele snelle onafhankelijkheid van Nieuw-Guinea dus geen sprake zijn. Soekarno zou die volksraadpleging wel willen aanvaarden, dacht Bundy, al betwijfelde hij of Soekarno het ook zou uitvoeren. Robert Kennedy kreeg de uitdrukkelijke opdracht mee niet alleen met Luns te praten, maar ook met De Quay, 'om zeker te weten dat ons standpunt doordringt bij de top'.

Op 25 februari kwam Robert Kennedy aan in Nederland. In de ijzige kou haalde Luns het Amerikaanse gezelschap van het vliegveld. De meeste met RFK meegereisde journalisten waren toen al naar huis. Zoveel belang werd er niet gehecht aan de tussenstop in Nederland.

Robert Kennedy sprak onder meer met koningin Juliana en met leden van het kabinet. Ethel ging nog wel (al riep ze de Hollanders op zich in te zetten voor de bestrijding van armoede en analfabetisme in Indonesië, zoals de zoon van De Quay deed, die priester-onderwijzer was op Java), maar Robert maakte op de ministers een bijzonder slechte indruk. 'Een groffe, brutale, ruwe man', zo vatte Luns het oordeel over RFK samen.⁹ De gekscherende opmerking van de Amerikaanse minister dat Indonesië gelijk had omdat het veel meer inwoners had dan Nederland, bracht een aantal van zijn Nederlandse gesprekspartners welhaast tot razernij. Minister Toxopeus hield het niet meer uit en verlaat woedend de zaal. En de sfeer was toch al niet best. De Amerikaanse oud-minister Dean Acheson, die ook in Den Haag was, brak zijn tafelconversatie met Luns over Nieuw-Guinea zelfs af, omdat hij 'zijn tijd niet wilde verspillen' aan een gesprek met iemand die volstrekt niet tot een redelijke gedachtenwisseling over dit onderwerp in staat was. Acheson vond Luns' politiek voor Nederland de 'slechtst denkbare' weg, die rampzalig zou zijn voor de westerse doelen in Azië en voor het NAVO-bondgenootschap. Rice rapporteerde aan Washington dat Luns 'zijn gebruikelijke tirade' had afgestoken.¹⁰

Robert Kennedy zei dat hij in Jakarta geprobeerd had de Indonesische voorwaarde van tafel te krijgen. Voor het zelfbeschikkingsrecht van de Papoea's toonde hij echter weinig begrip, vonden de Hollan-

ders. Luns: 'Hij hield een pro-Indonesisch verhaal en toonde zich volstrekt ongevoelig voor welk argument van Nederlandse zijde dan ook.' Luns sprak een uur lang met RFK, overhandigde hem drie uitgebreide memoranda over Nieuw-Guinea, maar Robert Kennedy was 'niet voor rede vatbaar'. 'Een volstrekt onmogelijke man, niet mee te praten. Hij wilde Soekarno te vriend houden; Nederland liep toch niet weg', aldus Luns. De hard-liners in het kabinet waren aangeslagen na de openhartige woorden van de broer van de Amerikaanse president.

Voordat Robert Kennedy doorvloog naar Parijs kreeg de pers op Schiphol gelegenheid nog even met hem te spreken. Daar gaf RFK te kennen weinig bewondering te hebben voor hetgeen Nederland in drie eeuwen had gepresteerd om Nieuw-Guinea en de Papoea's tot ontwikkeling te brengen. Zo weinig ziekenhuizen, zo weinig afgestudeerden. In Indonesië had hij 'onredelijke' mensen ontmoet, maar de Hollanders konden er ook wat van.

RFK had er een gewoonte van gemaakt in de landen die hij bezocht met studenten van gedachten te wisselen, maar Nederland hield die boot af. Een paar studenten op Schiphol was akkoord, als er maar geen lastige vragen werden gesteld. Molukkers die Robert Kennedy wilden spreken over zelfbeschikking voor de Molukken werden op ruime afstand gehouden.¹¹

Volgens Norbert Schmelzer (destijds staatssecretaris Algemene Zaken), kreeg Robert Kennedy in Nederland de indruk dat aan een Indonesische aanval hardnekkig tegenstand zou worden geboden. Die informatie zou president Kennedy er nog meer van hebben doordrongen dat de Nieuw-Guinea-kwestie snel tot een oplossing moest worden gebracht, aldus Schmelzer. Het lijkt echter onwaarschijnlijk dat RFK die indruk werkelijk heeft overgehouden aan zijn gesprekken in Nederland. Luns had binnenskamers gezegd dat er nooit oorlog over Nieuw-Guinea zou worden gevoerd, tenzij de VS daadwerkelijke steun zou geven. Harriman, Rostow en Robert Kennedy zelf bevestigden later dat de VS ervan overtuigd was dat Nederland, in tegenstelling tot Indonesië, niet bereid was om voor Nieuw-Guinea te vechten.¹²

Na het bezoek van Robert Kennedy aan Den Haag hadden hij en Luns nog een korte ontmoeting in Parijs, wat echter niets opleverde. Dit was het 'bepaalde' reisje van Luns, waarvan de Nederlandse media meldde dat hij Robert Kennedy 'achterna was gereisd' naar

diens hotelsuite. Luns, die het bezoekje geheim had willen houden, maakte echter bezwaar tegen die typering. 'Ik moest toch die kant op en Robert Kennedy vroeg me of ik het Nederlandse standpunt nog eens wilde komen uitleggen omdat de Amerikanen toch geschrokken waren van de felle reacties, zoals die van Toxopeus', verklaarde hij.¹³ Volgens Luns voerde RFK hem zelfs zijn slaapkamer binnen, omdat Ethel 'that delightful Dutchman' absoluut nog een keer wilde zien.

Begin maart 1962 sprak Luns in Washington opnieuw met John Kennedy en Dean Rusk.¹⁴ Waar generaal Nasoetion kort tevoren tamelijk ongegeneerd om forse militaire hulp van de VS had gevraagd, wilde Luns dat de Amerikaanse Zevende Vloot (die permanent in de Pacific was gestationeerd en onder meer tot taak had Taiwan te beschermen tegen aanvallen van Peking) een bezoek zou brengen aan Nieuw-Guinea.¹⁵ Uiteraard vond Rusk iets dergelijks gezien de omstandigheden onmogelijk.

Rusk meldde Luns onomwonden dat de VS de Nieuw-Guinea-kwestie zag vanuit het Amerikaanse belang in de 'totale confrontatie met het communistische blok'. Als de VS onverschillig leek ten opzichte van Nieuw-Guinea, dan was dat vanwege het belang dat Indonesië voor het Westen had.¹⁶ Over de Amerikaanse wapenleveranties zei Rusk dat deze door moesten gaan, omdat Soekarno's gezondheid slecht was en omdat het Westen erbij gebaat was als Nasoetion in een gunstige positie verkeerde als de strijd om de opvolging van Soekarno zou losbranden.¹⁷

Ook nu vroeg Luns weer hoe de VS zou reageren op een Indonesische aanval op Nieuw-Guinea. De Amerikanen hadden zonder twijfel hun buik vol van Luns' voortdurende vragen, maar Rusk verklaarde ook nu weer dat er absoluut geen garanties van steun aan Nederland bestonden en dat de VS de situatie bij een militaire crisis opnieuw zou bezien (het formele standpunt van de VS).¹⁸ Wellicht om Rusk de gelegenheid te geven de deur weer op een kier te zetten, bleef Luns doen alsof de Amerikaanse reactie op een aanval nog echt open was. Tegen beter weten in bleef hij terugkomen op de oude toezeggingen van Dulles. Het State Department werd er toch onrustig van, want na Luns' bezoek gingen de stukken over de toezegging uit 1958 weer van bureau tot bureau.

Een dag later sprak Luns met president Kennedy. Het werd een merkwaardige ontmoeting, waarin Luns zich, volgens Arthur Schle-

singer Jr, dermate liet overmannen door de onrechtvaardigheid van de situatie rond Nieuw-Guinea en van de Amerikaanse rol daarin, dat hij 'een slappe wijsvinger op en neer schudde voor Kennedy's gezicht'.¹⁹ Bonzend op Kennedy's bureau zei Luns dat Kennedy hem 'liet vallen'. Kennedy legde nogmaals uit dat hij een aantal oorlogen in Zuidoost-Azië om handen had en dat hij geen behoefte had aan een oorlog om Nieuw-Guinea. Als er een oorlog zou uitbreken, zou Indonesië de hulp van de Sovjetunie (en mogelijk ook China) inroepen en zouden er talloze Sovjet-adviseurs naar Indonesië komen, waardoor de kans op een communistische coup zou toenemen.²⁰ Luns zei dat Nederland genoodzaakt was versterkingen te sturen nu Indonesië doorging met de militaire opbouw. Kennedy vond dat zeer ongewenst, schrok zelfs enigszins van de aankondiging van Luns en wilde overleg voeren met Dean Rusk en met zijn defensie-minister Robert McNamara.

Die avond kwam Rusk naar de Nederlandse ambassade om er nogmaals op aan te dringen geen versterkingen te sturen, maar te wachten tot duidelijk was of Indonesië wilde onderhandelen.²¹ Wanneer Indonesië door zou gaan met agressie of het voorbereiden daarvan, zou er voor de VS een geheel nieuwe situatie ontstaan, aldus Rusk. Hij voegde hieraan toe dat dit verzoek een 'extra verantwoordelijkheid' bij de VS legde. Rusks verklaring was gebaseerd op een door John Kennedy persoonlijk getypte notitie, welke Rusk aan Van Roijen liet zien. Kennedy's notitie sprak van hulp van de Zevende Vloot bij de eventuele evacuatie van de Nederlandse burgers uit Nieuw-Guinea. Kennedy had al opdracht gegeven de voorbereidingen om die belofte waar te maken in gang te zetten. Luns vond de toezegging van Rusk voldoende gehalte hebben om de voorgenomen troepenversterkingen uit te stellen. Dat was bij thuiskomst uit Washington zijn advies aan de ministerraad en dat was wat het kabinet besloot. Het kabinet wist precies wat de Amerikanen met Luns hadden besproken, want ambassadeur Rice had De Quay daarover 'voor alle zekerheid' ingelicht.²²

Het wachten was op een reactie van Jakarta op het Amerikaanse verzoek de onderhandelingen te beginnen en niet langer aan voorwaarden vooraf te binden. Door Robert Kennedy's bezoek kwam er toch weer wat schot in de zaak. De CIA meldde dat Indonesië een voorstel had dat mogelijk openingen bood en in de eerste week van maart

kwam het verlossende woord: Indonesië zag af van het stellen van voorwaarden en wilde vrij onderhandelen. Hoewel geëist werd dat de bestuursoverdracht het eerste punt op de agenda zou zijn, gold dit toch als een doorbraak. Een volgens Soebandrio 'zeer bemoedigend' bericht van Robert Kennedy vanuit Parijs, had de doorslag gegeven voor het loslaten van de Indonesische eis.²³

Aangenomen kan worden dat RFK, die zich in Parijs optimistisch toonde over de kans op een vreedzame oplossing, tijdens zijn bezoek aan Den Haag had vastgesteld dat Nederland in zijn eentje geen oorlog zou voeren om Nieuw-Guinea en dat hij daarom Indonesië had kunnen overtuigen van de Nederlandse bereidheid tot overdracht. Ambassadeur Jones meldde dat Jakarta zeer tevreden was over Robert Kennedy's bezoek en over zijn inspanningen in Den Haag.²⁴ Niettemin ging Soekarno door met het opvoeren van de druk, want op dezelfde dag waarop hij instemde met onderhandelingen, riep hij zijn volk opnieuw op tot gewapende strijd.

Ook Den Haag hield druk op de ketel. Op aandringen van Luns was weliswaar besloten voorlopig geen nieuwe versterkingen te sturen, maar wel zouden vier marineschepen, die zich in de Caraïbische Zee ophielden, een bezoek gaan brengen aan de Amerikaanse westkust. De doortocht van deze Nederlandse oorlogsbodems door het Panamakanaal veroorzaakte al voldoende beroering. De VS kon de de vlootbewegingen niet tegenhouden, maar keurde de actie scherp af omdat het door Indonesië opgevat kon worden als een provocatie, juist op het moment dat er uitzicht leek te komen op onderhandelingen.²⁵ 'Deze domheid had een ramp tot gevolg kunnen hebben', klaagde Harriman.²⁶ Indonesië vertrouwde echter voldoende op de Amerikaanse verzekering om de onderhandelingen niet af te blazen.

Nu ondanks de aanhoudende militaire dreiging de inhoudelijke obstakels uit de weg geruimd leken, kon serieus verder worden gedacht over de manier waarop de onderhandelingen georganiseerd moesten worden.

Wie de rol van derde partij op zich zou nemen bleef lange tijd open. Indonesië en Nederland hadden allebei een voorkeur voor de VS, volgens Rusk om te proberen de Amerikanen aan hun kant te krijgen.²⁷ De VS opteerde voor Oe Thant, om zelf de handen vrij houden om druk uit te kunnen oefenen waar dat nodig was.²⁸ Thant zelf dacht aan de Tunesiër Mongi Slim en de Iraniër Entezen als mo-

gelijke bemiddelaars.²⁹ Als oplossing werd tenslotte gevonden, dat de besprekingen onder leiding zouden staan van een Amerikaan, die echter namens Thant zou optreden en niet namens de Amerikaanse regering. De exacte status en functie van de bemiddelaar zorgde vooral aan Nederlandse kant voor onduidelijkheden. Formeel trad de bemiddelaar op namens Thant, maar in feite was het het State Department dat voorstellen deed en onderhandelde.³⁰

Er circuleerden vele namen voor de bemiddelaarstol. Genoemd werden onder meer Frank Graham, Chester Bowles, Eugene Black, Oliver Franks, Frederic Boland, Ernst Gross, John McCloy en Ellsworth Bunker. Met name de kandidatuur van Bunker kon op de steun van Rusk rekenen: 'Bunker zou een bijzonder voortreffelijke kandidaat zijn, absoluut eerste klasse.' Of ambassadeur Jones dat even wilde doorgeven aan Soekarno.³¹

Bunker, een zakenman in de suikerindustrie, was onder meer ambassadeur geweest in Argentinië, Italië en India. Hij was al enige tijd met pensioen, maar werd weer van stal gehaald vanwege zijn kwaliteiten als bemiddelaar. Nederland had aanvankelijk aarzelingen bij de kandidatuur van de in Den Haag onbekende Bunker, omdat men vreesde dat hij te licht zou zijn, maar stemde uiteindelijk toch in.

Den Haag benoemde Herman van Roijen tot onderhandelaar, hetgeen voor de VS een bevestiging was dat Nederland flexibel wilde zijn. Jakarta schoof Adam Malik naar voren. Rusk vond dat een onheilspellend voorteken, omdat Malik werd beschouwd als een 'prominent links partijlid'.³² Tweede onderhandelaars waren Carl Schürmann en Soedjarwo.

Op 20 maart zouden de besprekingen beginnen in Huntland Estate, het in Middleburg, Virginia, gelegen landhuis van twee rijke Texaanse aannemers. Bunker zou de besprekingen leiden. 'Absolute geheimhouding' was van groot belang om te voorkomen dat pers en publieke opinie de besprekingen zouden beïnvloeden. De tamtam deed niettemin zijn werk, want de Nederlandse pers meldde direct dat de onderhandelingen op 20 maart in de buurt van Washington zouden beginnen, onder leiding van 'iemand met een naam als Bulker'.³³ *The New York Times* had wat meer tijd nodig, maar bracht het nieuws ruim een week later, op 20 maart, met de toevoeging dat Bunker bijgestaan zou worden door het State Department.³⁴

Enkele dagen voor de onderhandelingen zouden beginnen, kreeg de Amerikaanse inspanning steun uit onverwachte hoek. De Sovjet-

ambassadeur in Jakarta, Mikhailov, was zeer boos en ontdaan over de pogingen om tot een vreedzame oplossing van de Nieuw-Guineakwestie te komen. Hij had een medewerker naar de Amerikaanse ambassade gestuurd voor nadere details, maar de Amerikanen wilden niets loslaten. De grote lijnen waren bij de Sovjets echter wel bekend en op hoge poten toog Mikhailov naar het presidentiële paleis en verlangde dat Soekarno een verklaring voor Chroestjow op papier zou zetten. Volgens de Sovjetunie zou Indonesië in de val trappen die de VS had gezet om de Nederlandse economische belangen in Indonesië te kunnen overnemen en een greep te kunnen doen naar de olievelden in Nieuw-Guinea. Mikhailov zei te weten dat de VS op het punt stond om een miljard dollar in Indonesië te investeren. Het was niet bepaald de toon die de Indonesiërs op prijs stelden en het gevolg van de demarche was dan ook een scherpe Indonesische reactie tegen de Sovjet-bemoezucht.

De Indonesiërs, bezig zich een gunstige uitgangspositie voor de onderhandelingen in Middleburg te verschaffen, zorgden ervoor dat de Amerikanen tot in de details geïnformeerd werden over het incident. De Amerikaanse ambassade stelde tevreden vast dat de Sovjetactie 'onze zaak aanzienlijk helpt'.³⁵ Duidelijk was echter wel, dat de regering in Jakarta onder grote druk werd gezet door de PKI, die evenals Moskou graag zag dat de besprekingen in Middleburg zouden mislukken.³⁶ Henderson, plaatsvervanger van ambassadeur Jones, stelde vast dat een vreedzame oplossing van de Nieuw-Guineakwestie de PKI en het Sovjet-blok zou beroven van een machtig wapen tegen het Westen en de rem op maatregelen van het leger tegen de PKI zou wegnemen. Zowel Moskou als de PKI zouden daarom proberen de besprekingen in Middleburg te verstoren. Henderson vond een snel resultaat in Middleburg een vereiste. Als de onderhandelingen te lang zouden duren, zou de PKI zich aan het hoofd kunnen stellen van de ontevreden en daarmee Soekarno te dwingen voor de militaire optie te kiezen. Veel Indonesiërs vonden toch al dat Soekarno te lang treuzelde met de bevrijding van Nieuw-Guinea.³⁷

Dat er onderhandeld zou worden was inmiddels geen geheim meer. Duidelijk was ook dat de besprekingen onder grote druk zouden plaatsvinden, hetgeen hoge eisen stelde aan de onderhandelaren en aan bemiddelaar Bunker in het bijzonder.

De besprekingen in Middleburg: Indonesië breekt de onderhandelingen af en de VS presenteert het Bunker-plan

Huntland Estate, een afgelegen landgoed ten noorden van Middleburg, lag op ongeveer tachtig kilometer van Washington DC. Onderminister George McGhee had persoonlijk geregeld dat de onderhandelaars in het ruime landhuis terecht konden. De eigenaren, de gebroeders Brown, gebruikten het huis zelden. Het werd bewoonbaar gehouden door een Engelse butler.

De 68-jarige Ellsworth Bunker was een ervaren diplomaat. Als ambassadeur in Rome had hij bijgedragen aan de oplossing van het conflict tussen Italië en Joegoslavië over Triëst, waarin de Amerikanen overeenkomsten zagen met de Nieuw-Guinea-kwestie. Na afloop van zijn taak in Middleburg keerde Bunker zelfs terug in de actieve dienst, onder meer als ambassadeur in Saigon.

De rijzige Bunker, volgens Joseph Luns 'bepaald geen indrukwekkende man', werd terzijde gestaan door Robert Lindquist en Michael Newlin. Lindquist was hoofd van het Indonesië Bureau van het State Department. Hij was eerder werkzaam geweest op de Amerikaanse ambassade in Jakarta, waardoor Nederland aanvankelijk vreesde dat hij zich pro-Indonesisch zou opstellen.¹ Newlin was werkzaam bij de VN-afdeling van het State Department.

De Indonesische delegatie bestond uit Adam Malik, VN-ambassadeur Soedjarwo en de gezant van de Indonesische ambassade in Washington, Noegroho.

De Nederlandse onderhandelaar Herman van Roijen had VN-ambassadeur Carl Schürmann aan zijn zijde, alsmede jonkheer J.L.R. Huydecoper van Nigtevecht, die werkzaam was op de Nederlandse ambassade in Washington. Huydecoper hield tijdens zijn verblijf in Middleburg notities bij en publiceerde deze in 1990, bijna dertig jaar na dato.²

Van Roijen realiseerde zich dat hij aan een moeilijke taak was begonnen, stelde Huydecoper vast. Maar hij beschouwde het als het laatste hoofdstuk van het werk dat hij in 1949, als chef van de Nederlandse delegatie bij de onderhandelingen over de onafhankelijkheid van Indonesië, niet had kunnen afmaken.³

De Amerikanen hadden er alles aan gedaan om een prettige sfeer te scheppen. De gasten kregen ruime kamers en er stond een zwembad tot hun beschikking. Er was voedsel en drank plenty en gastheer Bunker was kalm en vriendelijk. Hij verbaasde zich erover dat de beide delegaties onderling Nederlands spraken. Maar in de luie stoelen bij de haard kon men moeilijk haatdragend zijn.

Ook aan de onderhandelingstafel was de start niet slecht en waren er aanknopingspunten om een akkoord te kunnen bereiken. Nederland was bereid Nieuw-Guinea te verlaten en Indonesië zag in dat aan de Nederlandse belofte van zelfbeschikking voor de Papoea's tegemoet gekomen moest worden. Men kon het eens worden over de noodzaak van een interimbestuursperiode en over normalisering van de betrekkingen tussen Den Haag en Jakarta. Maar over de aard van de interimperiode verschilden de meningen. De Indonesiërs hielden vol dat Nieuw-Guinea al in 1945, bij de proclamatie van de onafhankelijke staat Indonesië, deel van Indonesië was geworden. Een eventuele interimperiode moest dus uitmonden in een Indonesisch beëindigd op Nieuw-Guinea. De Nederlandse delegatie vond dat het interimbestuur moest leiden tot de zelfbeschikking van de Papoea's en niet eerder beëindigd mocht worden.

Toch wilde Nederland daarbij soepel zijn, want de besprekingen waren nauwelijks begonnen of Van Roijen verklaarde dat Nederland zich er 'zeker niet' tegen zou verzetten als de Papoea's voor Indonesië zouden kiezen.⁴ Als Indonesië tijdens het VN-interimbestuur de Papoea's ervan kon overtuigen dat hun belangen het beste gediend zouden zijn bij een aansluiting bij Indonesië, dan zou Nederland daarmee kunnen leven. Sterker nog, dat zou zelfs 'de door een ieder gewenste oplossing' zijn, 'omdat in dat geval iedereen zou krijgen wat hij wenste', zei Van Roijen. Deze opmerking kon niet anders dan de Amerikaanse opvatting bevestigen dat Nederland het eigenlijk best zou vinden als Nieuw-Guinea naar Indonesië zou gaan, mits Jakarta zou meewerken aan een eervolle aftocht van Nederland.⁵

De suggestie van Van Roijen kwam ook dicht in de buurt van de Amerikaanse redenering: een VN-russenfase die zou leiden tot een

Indonesisch bewind. Washington had zich er al eerder over verwonderd dat Jakarta de mogelijkheden van een interimperiode niet leek in te zien.

Malik zou uit Van Roijens woorden stellig kunnen afleiden dat het Nederland niet per se te doen was om de toekomst van de Papoea's, maar veeleer om het pro forma handhaven van het zelfbeschikkingsrecht, zodat de beloften aan de Papoea's tenminste op papier werden nagekomen. Het ging de Indonesiërs echter allemaal nog niet ver genoeg. Al snel werd daarbij duidelijk, dat Malik geen mandaat had om alle aspecten van een mogelijke overeenkomst te bespreken.⁶ Hij diende een agendavoorstel in waarop slechts twee punten stonden: de bestuursoverdracht aan Indonesië en de normalisering van de betrekkingen tussen Nederland en Indonesië. Malik mocht daarover slechts drie dagen onderhandelen. Als Nederland de overdracht zou accepteren, mocht hij blijven, maar anders moest hij terugkeren naar Jakarta. Soekarno probeerde zich niet alleen met militaire dreiging en het bespelen van ambassadeur Jones een gunstige positie voor de onderhandelingen te verschaffen. Ook zijn onderhandelingsstrategie moest voortdurend druk op de ketel houden. De VS kwam dit alles nogal overdreven voor, gezien het feit dat de uitkomst van de besprekingen voor de VS al geruime tijd vaststond.

Van Roijen kon onmogelijk instemmen met de overdracht voordat de details van het interimbestuur en de zelfbeschikking van de Papoea's geregeld waren. Daarop gooiden de Indonesische onderhandelaars het bijltje erbij neer en concludeerden dat er niet met de Hollanders te praten viel en dat Den Haag kennelijk alleen voor geweld zou wijken.⁷ Ook de Nederlanders vonden het zinloos op deze manier verder te praten. Van Roijen was van goede wil, maar zijn instructie speelde ook hem parten, want Den Haag had hem uitdrukkelijk verboden in te stemmen met het op de agenda zetten van een bestuursoverdracht van Nieuw-Guinea 'aan Indonesië'.⁸

De Nederlandse delegatie vond toch al dat de eigen instructie te wensen over liet. Den Haag wilde dat op de agenda ruimte werd gemaakt om te spreken over het plan-Luns, de Brazzaville-resolutie, de kwestie rond de nationalisaties van Nederlandse bedrijven in Indonesië, alsmede het probleem van de Ambonezen. Huydecoper vond dat alles weinig realistisch. Nederland had volgens hem moeten inzien dat iets moest worden toegegeven op één van de twee centrale elementen: een absoluut en onbeperkt zelfbeschikkingsrecht en geen

overdracht aan Indonesië tot de Papoea's daarover een uitspraak hadden gedaan. Eigenlijk waren beide instructies rigide, stelde Howard Jones vast.⁹

Het had er veel van weg dat de vermeende voortgang na de reis van Robert Kennedy slechts illusie was. Bunker en het State Department vonden dat Malik een bredere opdracht moest krijgen, waarmee Malik het overigens zelf eens was. De VS vond dat de goede wil van Nederland bewezen was (tenslotte wilde men Nieuw-Guinea verlaten) en dat een interimbestuur noodzakelijk was om het Nederlandse gezicht te redden.¹⁰

Gezien de patstelling werd besloten de besprekingen te schorsen. Adam Malik zou terugkeren naar Jakarta om de zaak met Soekarno te bespreken en te proberen een ruimer mandaat te krijgen. Ondanks de 'uitstekende maaltijden', de 'allerplezierigste sfeer' en de 'vrolijke gesprekken' was de eerste fase van de besprekingen al na twee dagen op niets uitgelopen.¹¹

John Kennedy had flink de pest in toen bleek dat Malik in Jakarta bleef en dat Indonesië niet van plan was de besprekingen op korte termijn te hervatten. In duidelijke bewoordingen liet Kennedy aan Soekarno weten zich 'hogelijk te storen' aan het feit dat de Indonesische delegatie vanwege 'kunstmatige meningsverschillen' niet naar Middleburg terugkeerde, terwijl de posities elkaar toch eigenlijk zo dicht genaderd waren.¹²

De VS liet Soekarno ook weten dat de status quo in Nieuw-Guinea in deze delicate fase gehandhaafd moest worden en dat de Indonesische infiltraties moesten stoppen, omdat Nederland de wil en de taak had om de vijftien- tot twintigduizend Nederlanders in Nieuw-Guinea te beschermen.¹³ Jakarta bleef de militaire spanning echter opvoeren. Het State Department zond diverse scherpe telegrammen naar ambassadeur Jones, waaruit bleek dat het geduld in Washington op begon te raken en het begrip voor Nederland toenam.¹⁴ Zo weigerde Dean Rusk eind maart aanvankelijk twee door Nederland bij Lockheed bestelde Neptune-vliegtuigen vrij te geven om vanuit Californië naar Nieuw-Guinea te worden gevlogen. Enkele dagen later kwam die toestemming alsnog, met het uitdrukkelijke verzoek er geen ruchtbaarheid aan te geven, zoals dat ook bij de leverantie van eerdere toestellen was gebeurd. Rusk verleende zijn medewerking om de positie van de gematigden in het Nederlandse kabinet te ver-

sterken en om grootschalige Nederlandse troepenendingen te voorkomen, maar ook omdat het niet redelijk was Nederland gezien de Indonesische infiltraties te zeer in de wielen te rijden.¹⁵

Zowel in Jakarta als in Washington werd men steeds nerveuzer naarmate de datum van 4 april naderbij kwam. De Indonesiërs vreesden dat op die dag, de verjaardag van de Nieuw-Guinea Raad, de onafhankelijke republiek West Papua zou worden uitgeroepen. De Amerikanen deden hun best om die angst weg te nemen, maar waren nog steeds niet helemaal zeker van hun zaak.¹⁶

Hozeer de spanning opliep bleek eveneens uit de evacuatieplannen die de VS maakte na aanvallen van demonstranten op het Amerikaanse consulaat in Soerabaja. Panam en het Amerikaanse leger stonden klaar om hun landgenoten te evacueren zodra dat nodig zou zijn.¹⁷

Kort na het schorsen van de besprekingen kwam de VS met een plan, dat door Ellsworth Bunker werd gepresenteerd. Bunker stelde voor dat Nederland het bestuur zou overdragen aan de VN, die het gebied één tot twee jaar zou beheren. In het tweede jaar zouden de VN-bestuurders geleidelijk vervangen worden door Indonesiërs, zodat aan het eind van het tweede jaar het bestuur volledig bij Jakarta zou liggen. Na een nog te bepalen periode zou Indonesië de Papoea's gelegenheid geven hun zelfbeschikkingsrecht uit te oefenen. Indonesië en Nederland zouden de kosten van het tussenbestuur delen en de diplomatieke betrekkingen herstellen.

Essentieel was dat het plan-Bunker de volksraadpleging van de Papoea's ná de bestuursoverdracht aan Indonesië legde. In de besprekingen met de beide delegaties had Bunker zich echter niet duidelijk verzet tegen de Nederlandse pogingen de omgekeerde volgorde te bewerkstelligen, dus was er sprake van een heus keerpunt.¹⁸ Verder bevatte het plan weinig nieuws; alle elementen waren reeds eerder door Oe Thant of door het State Department voorgesteld.

Niet geheel duidelijk is wie Bunker heeft geraadpleegd bij de opstelling van zijn plan. Ook Christopher McMullen gaf daarover in zijn boekje over de onderhandelingen in Middleburg geen duidelijkheid, terwijl hij nota bene de beschikking had over de persoonlijke papieren van Bunker over de Nieuw-Guinea-kwestie. Uit verschillende bronnen zou kunnen blijken dat Bunker zelfstandig handelde en zelf het plan-Bunker formuleerde.¹⁹ Maar zijn medewerker Robert

Lindquist beweerde dat alle relevante afdelingen van het State Department erbij waren betrokken.²⁰ Duidelijk is dat Bunker zwaar leunde op reeds eerder gedane voorstellen, waarbij het State Department betrokken was geweest en dat hij tijdens het opstellen van het plan verschillende State-medewerkers aan zijn zijde had, onder wie ook Joseph Sisco.

Het plan-Bunker werd tevoren afgestemd met John Kennedy, die van mening was dat alleen een schoktherapie de gestrande onderhandelingen nog vlot kon trekken. In het Witte Huis werd besloten dat de overdracht van Nieuw-Guinea aan Indonesië definitief vóór de volksraadpleging zou plaatsvinden. Opvallend was dat Dean Rusk buiten het overleg werd gehouden en pas dagen later werd geïnformeerd. JFK had eindelijk toegegeven aan de druk van zijn staf om de aarzelende Rusk te passeren en zelf de knoop door te hakken. Ook Harriman had er krachtig op aangedrongen dat JFK zich persoonlijk met de kwestie zou bemoeien.²¹ Het feit dat Bunker samenwerkte met twee vooraanstaande medewerkers van State, gaf aan het passeren van Rusk des te meer betekenis. De Nederlandse delegatie was daar nogal van onder de indruk. Maar wie de verhoudingen in Washington kende, wist dat de besluiteloos geachte Rusk in 1962 allerminst vast in het zadel zat. De roep om hem te vervangen, en alsnog David Bruce uit Londen te halen (in de driehoeksruil zou Rusk VN-ambassadeur worden en kreeg Stevenson de ambassadeurspost in Londen), werd steeds luider. Eigenlijk was het alleen John Kennedy die zijn minister de hand boven het hoofd hield.²²

Dean Rusk stond in deze cruciale fase zo goed als buitenspel, maar het tekent hem dat hij daarin geen reden zag de door het Witte Huis bepaalde koers niet loyaal uit te blijven voeren. Dat Rusk weinig problemen had met het plan-Bunker blijkt uit het briefje dat Bunker hem stuurde om de minister hartelijk te danken voor zijn steun voor het plan.²³

Ook Oe Thant had geen bemoeienis gehad met het opstellen van het plan-Bunker.²⁴ Toch trok hij samen met Kennedy op om het plan in Nederland en Indonesië geaccepteerd te krijgen. Ook de Britten werden ingeschakeld om het plan bij Nederland aan te bevelen.²⁵ John Kennedy schreef direct een brief aan premier De Quay waarin hij het plan van harte ondesteunde. Hij onderstreepte nog eens dat de Nieuw-Guinea-kwestie in het licht van de dominotheorie gezien moest worden en wees op de gevaren voor Vietnam, Thailand en Ma-

lakka als Indonesië communistisch zou worden.²⁶ In een openhartige bui voegde ambassadeur Rice aan de brief van Kennedy toe, dat de VS niet voor de Papoea's zou vechten, omdat deze hun onafhankelijkheid toch niet zouden kunnen behouden.²⁷ Dean Rusk beklemtoonde tegenover ambassadeur Rice nog eens dat het ging om de belangen van het Westen en dat de Papoea's daarbij eigenlijk niet van belang waren.²⁸

Ambassadeur Jones was enthousiast over het plan-Bunker. Indonesië accepteerde het plan *direct 'in principe'*. De dreigende taal uit Jakarta nam daarop af en de infiltraties werden vrijwel stopgezet.²⁹

Nederland had echter de grootste moeite met het voorstel van Bunker. Luns was woedend dat de Amerikanen hadden toegegeven aan de eis van Soekarno dat de overdracht primair was en dat de zelfbeschikking van de Papoea's daaraan werd opgeofferd. Rice moest aanhoren hoe geschokt en ontdaan Luns was en hoe diep gegriefd hij zich voelde door wat hij een daad van kwade trouw en 'appeasement' noemde.³⁰ Weer wordt een agressor tevreden gesteld, net als in 1938 in München, brieste Luns. Met gevoel voor understatement rapporteerde Rice aan Washington dat Luns gekweld werd door rugklachten en onder grote spanning stond, maar niettemin klaar was voor een krachtmeting met de VS. De Quay, 'die correcter was in zijn taalgebruik maar niet minder vastberaden', steunde Luns volledig.

Den Haag toonde zich uiterst verrast door het plan-Bunker, maar de Nederlandse onderhandelingsdelegatie had weinig reden om verbaasd te zijn. Volgens Huydecoper werd Van Roijen vlak voordat hij op 22 maart uit Middleburg zou vertrekken nog even bij Bunker geïnterviewd voor een gesprek onder vier ogen.³¹ Bunker vertrouwde Van Roijen toe dat hij niet geloofde dat de problemen waren opgelost wanneer Malik een ruimere instructie zou krijgen. Daarom moest er geprobeerd worden een doorbraak te forceren. Hij dacht aan een tekst die tegemoet kwam aan de eis van Soekarno (overdracht) en tevens aan die van Nederland (zelfbeschikking, geen directe overdracht, VN-participatie). In de formule die Bunker aan Van Roijen voorlegde zou Indonesië deelnemen in een VN-interimbestuur en zou daarna het definitieve bestuur over Nieuw-Guinea bij Indonesië komen, tenzij de Papoea's dat niet wilden. Dat zou dan over een nader te bepalen aantal jaren moeten blijken uit een volksraadpleging.

Het voorstel leek sterk op hetgeen Oe Thant in januari had voorge-

steld. Aangenomen werd dat dit de hand van Joseph Sisco (State Department) was, die bekend was met alle ins en outs van het plan van Thant. Sisco had zich de avond tevoren op Huntland Estate gemeld om Bunker te helpen bij het opstellen van de tekst. Sisco was ook betrokken bij de correspondentie met Den Haag en Jakarta over het plan-Bunker.³² Hij had regelmatig contact met Emile Schiff, Nederlands tweede man bij de VN.

Van Roijen kon niet aanvaarden wat Bunker hem die 22ste maart voorlegde, maar om de goedwillende Amerikaan niet kopschuw te maken, reageerde hij mild op het plan. Hij wees het niet zonder meer af, maar volstond met een aantal kanttekeningen. Bovendien besloot Van Roijen zijn voor de Nederlandse onderhandelingspositie alarmerende gesprek met Bunker niet aan Den Haag te melden. 'Hij (Bunker) was natuurlijk nog niet helemaal ingewerkt in deze materie, en het had geen zin in dit stadium het vertrouwen van Den Haag in hem te schaden', stelde Huydecoper langs zijn neus weg vast.

Van Roijen mocht denken dat hij Bunker zijn voornemen uit het hoofd had gepraat, maar vijf dagen later schotelde Bunker hem een kant-en-klaar uitgewerkte tekst voor. Dit was de tekst van het plan-Bunker, zoals John Kennedy die een week later (op 2 april) bij de Nederlandse en de Indonesische regering aanbeval. Ditmaal werd de tekst overigens wel doorgegeven aan Den Haag, waar Luns en De Quay op hun beurt besloten het plan verborgen te houden voor de Tweede Kamer, die begin april over Nieuw-Guinea zou debatteren.

De gang van zaken rond de totstandkoming van het plan-Bunker illustreert de gebrekkige communicatie en samenwerking tussen de ambtelijke delegatie van Van Roijen en haar politieke bazen in Den Haag. In het relaas van Huydecoper valt op hoe weinig waardering de delegatie had voor de capaciteiten en de strijdwijze van Den Haag. Van Roijen rekende op veel kritiek uit het vaderland. En die kritiek kwam er, ook van regeringsleden, stelde Huydecoper bitter vast.³³ Maar gezien het verschil in benaderingswijze tussen Van Roijen en het kabinet en het feit dat de delegatie duidelijk de neiging had een eigen koers te varen, was dat eigenlijk geen wonder. De Nederlandse onderhandelingspositie werd er door dit alles niet bepaald sterker op.

In de ministerraad sprak Luns nog eens uit hoe geschokt hij was door het Amerikaanse voorstel. Hij veronderstelde dat de gematigde aanpak van Dean Rusk was verlaten en vervangen door de radicale

lijn van John Kennedy, want uit eerdere gesprekken had hij een volstrekt andere indruk gekregen over de Amerikaanse opvattingen, zo zei hij.³⁴

Dit lijkt het moment waarop Luns zich definitief losmaakte van zijn eerdere beweringen over de toegezegde Amerikaanse steun. Mogelijk hoopte Luns dat de VS nog zou bijdraaien, maar nu hij zijn bluf door de brief van Kennedy over het plan-Bunker niet kon volhouden, probeerde Luns het probleem op te lossen door te suggereren dat Rusk door Kennedy zou zijn overruled.

Het is opvallend dat de opmerkingen van Van Roijen (al in december 1961) dat Nederland niet op de steun van de VS hoefde te rekenen, blijkbaar niet geheel (of geheel niet) tot het kabinet doordrongen. Oud-minister Marga Klompé verklaarde later, dat Luns selectief naar de Amerikanen luisterde en het kabinet onvoldoende informeerde.³⁵ Luns zou zich duidelijk gerealiseerd hebben dat hij met zijn beweringen over Amerikaanse steun zijn collega's een rad voor ogen draaide.³⁶ Van Roijen probeerde politiek-Den Haag daarover herhaaldelijk, buiten Luns om, te informeren.

Luns wist precies hoe de vlag er voor hing, hetgeen ook kon worden afgeleid uit zijn verzoek aan Rusk (tijdens een NAVO-bijeenkomst in Parijs, half december 1961), niet aan Jakarta te melden dat de VS mogelijk geen militaire steun zou geven bij een aanval op Nieuw-Guinea.

Ambassadeur Rice had geen hoge pet meer op van het Nederlandse parlement. Het debat in de Tweede Kamer op 4 april zou slechts een formaliteit zijn, want de regering kon 'ook deze keer' een discussie afhouden door erop te wijzen dat er besprekingen met Indonesië gaande waren. De Kamer zou dat zonder twijfel slikken. Rice stelde daarom voor de Kamer van munitie te voorzien door het plan-Bunker door te spelen naar leden van het kabinet en de Tweede Kamer.³⁷ Hij hoopte dat vanuit de Kamer druk op de regering zou worden gezet om het plan te aanvaarden. Het moment was gekomen om de grootst mogelijke pressie op Luns uit te oefenen, vond Rice.

Rusk hield die boot af. Hij voelde niets voor het laten uitlekken van het plan en van de brief van JFK aan De Quay. Rusk nam aan dat de brief wel bekend zou worden in het kabinet en daarna vanzelf bij de Kamer terecht zou komen. Bovendien, zo antwoordde de minister zijn ambassadeur, moest Van Roijen bewogen worden het plan-

Bunker in Den Haag te verdedigen.³⁸ Het laten uitlekken van het plan zou de idee bij Van Roijen versterken dat hij 'om de tuin was geleid'.³⁹ Later zou de VS daar spijt van krijgen, toen bleek dat het plan grotendeels onder de roos bleef en De Quay in de Kamer met geen woord over de brief van Kennedy repte. Slechts delen van het plan-Bunker kwamen naar buiten, waardoor volgens Washington het publiek een 'eerlijk en evenwichtig' beeld van het voorstel werd onthouden (vooral de rol van de VN bij de volksstemming werd weggelaten).⁴⁰ Bunker sloot niet uit dat zijn formule moedwillig onvolledig was uitgelekt, waardoor de keuzevrijheid voor de Papoea's onderbelicht bleef en de overdracht aan Indonesië alle aandacht kreeg. Hij ergerde zich mateloos aan de beschuldiging dat hij bij de opstelling van het plan met de Indonesiërs had samengewerkt en niet onpartijdig zou zijn. Tegen Rusk klaagde hij dat hij het plan zelf had gemaakt en het nota bene eerst aan Nederland had voorgelegd.⁴¹

Zoals Rice al verwachtte verliep het kamerdebat gunstig voor de regering. Rice stelde vast, dat de regering zich gematigd had opgesteld en ruimte had om te manoeuvreren.⁴² De meningen in de Nederlandse ministerraad waren echter verdeeld. Om de eenheid te bewaren liet men na lang aarzelen weten het plan te accepteren noch te verwerpen, maar meer waarborgen te willen voor de Papoea's.

Bunker vond dat zijn plan tegemoet kwam aan de Nederlandse minimumeisen. Hij wees er tevens op dat Nederland in feite een veto had, omdat het akkoord pas getekend zou worden nadat de details geregeld waren. Maar gezien de moeite die de VS had om het plan-Bunker in Nederland 'te verkopen', presenteerde Bunker een concept-agenda voor de definitieve onderhandelingen aan Den Haag, om te laten zien dat alles bespreekbaar was.⁴³

Nu Nederland mogelijk instemde met het plan-Bunker was Washington maar al te bereid de scherpe kantjes er enigszins vanaf te slijpen. Als de bittere pil van de overdracht maar geslikt werd. Rusk sprak van 'een passende en volledig (rechts)geldige uitoefening van de keuzevrijheid van de Papoea's'. Hij schreef aan Luns: 'Mijn regering steunt een regeling voor de zelfbeschikking van de Papoea's die reëel is en geen boerenbedrog.'⁴⁴ Bunker kwam zelfs met een aanvulling op de tekst van het plan-Bunker: 'adequate garanties voor de veiligstelling van de belangen van de Papoea's, inclusief het recht op zelfbeschikking', een tekst die door Van Roijen was geformuleerd en waarmee Indonesië had ingestemd. Ondanks de scepsis kon Neder-

land nauwelijks anders dan zich tevreden stellen met deze diplomatieke krachttermen. Van Roijen (en ook Schürmann), die zich had uitgesloofd om het plan-Bunker, inclusief de 'garanties voor zelfbeschikking', in het kabinet aanvaard te krijgen, leek zijn zin te krijgen.

Weinigen geloofden echt in de waarde van de volksraadpleging. Ook Van Roijen wist wel beter. Uit onder meer de persoonlijke papieren van Bunker bleek later dat de Amerikaanse bemiddelaar eind maart aan Van Roijen had laten weten dat de volksraadpleging 'in essentie een middel was om het gezicht van de Nederlanders te redden in plaats van een serieuze vrije keuze voor de bewoners van Nieuw-Guinea'.⁴⁵

Luns mocht dan enkele slagen verloren hebben, hij gaf de strijd nog niet op. Begin mei ontmoette hij Dean Rusk bij een NAVO-bijeenkomst in Athene. In Washington maakte men zich hierover enigszins ongerust, want iedereen wist dat de Nieuw-Guinea-kwestie zich in een kritieke fase bevond. Rusk behoorde met betrekking tot Nieuw-Guinea nog steeds tot de gematigden. Harriman vond zelfs dat de minister de kwestie niet tot in de details kende en mogelijk niet bestand was tegen de slimmigheden van Luns.⁴⁶

De Amerikanen begonnen zo langzamerhand genoeg te krijgen van het getreuzel van Den Haag met het plan-Bunker. Bunker begreep niet meer wat Nederland van plan was. De garanties omtrent de zelfbeschikking waren in het plan opgenomen, Jakarta had dat aanvaard en toch bleef Nederland aarzelen. Van Roijen had nog wel gezegd dat overdracht vóór zelfbeschikking geen probleem was mits er garanties kwamen voor die zelfbeschikking, zo telegrafeerde Bunker aan Dean Rusk. 'Indonesië kan met recht aan de bedoelingen van de Hollanders twijfelen', vond Bunker.⁴⁷ John Kennedy spoorde Rusk aan zich niet te meegaan op te stellen jegens Luns. Nederland moest de onderhandelingen hervatten, anders was Bunkers moeite voor niets geweest. De VS had zich bewust maandenlang in een positie laten manoeuvreren waarin Nederland en Indonesië iemand anders de schuld konden geven, maar Kennedy had geen zin de beschuldigingen nog langer te ondergaan als dat tot niets zou leiden.⁴⁸

Luns was in Athene expliciet in zijn kritiek op de rol van de VS en van Bunker en kreeg steun van de NAVO-landen, de Franse minister Couve de Murville en diens Westduitse collega Schröder voorop.⁴⁹

Maar Rusk liet zich niets door Luns aanleunen en bood de Nederlandse minister aan óf Bunker te vervangen óf de Amerikaanse bemiddeling geheel te staken. Als Nederland vond dat de Bunker-formule geen oplossing bood dan moest het maar afgelopen zijn met het Amerikaanse geploeter. Luns had die reactie kennelijk niet verwacht en keerde op zijn schreden terug.

Maar Luns zou Luns niet zijn als hij niet toch probeerde nog enig resultaat uit de ontmoeting te slepen. De beide ministers werden het erover eens dat Nederland en Indonesië vrij moesten zijn om alle onderwerpen die zij van belang vonden te agenderen voor de definitieve onderhandelingen.⁵⁰ Luns had het gevoel dat daarmee de deur naar de oorspronkelijke Nederlandse optie (een VN-bestuur tot aan het moment van zelfbeschikking) weer op een kier was gezet. Luns zette die afspraak op papier en gaf dat aan Rusk, die beloofde het aan Jakarta te zullen voorleggen.⁵¹ Ondanks de waarschuwingen vanuit Washington had Rusk zijn Nederlandse collega toch 'enige onvoorzichtige verzekeringen' gegeven, waardoor Nederland zich nog even koppig kon blijven opstellen.⁵²

Nadat Luns bij zijn terugkeer uit Athene de Tweede Kamer (op 10 mei) over zijn gesprekken met Rusk had ingelicht, lekte deze informatie direct uit naar de Amerikaanse ambassade. Rice speelde de berichten door naar Washington en kreeg van Rusk de opdracht Luns' 'zeer gekleurde' versie van hun contacten te corrigeren.⁵³ Rusk had niet gezegd dat de tijd in het voordeel van Nederland werkte en voor het plan-Bunker gold niet 'take-it-or-leave-it', zoals Luns had gesuggererd, maar was bedoeld als basis voor verdere discussie. En nee, de Amerikaanse regering was in het geheel niet verdeeld over de Nieuw-Guinea-kwestie.

Jakarta verweet Luns de hervatting van de onderhandelingen voortdurend te vertragen, maar ook Soekarno treuzelde. Hij vroeg keer op keer om garanties dat Nederland de overdracht zou aanvaarden. De Amerikanen bleven zeggen dat de kans dat de onderhandelingen zouden slagen zeer groot was. Rusk liet Jakarta zelfs weten dat de Amerikanen hun bemiddelingspoging hadden gestaakt als Nederland niet duidelijk had gemaakt dat 'binnen de vier hoeken van het plan-Bunker' een oplossing kon worden gevonden. 'Luns wil wel, maar hij heeft politieke problemen', zo meldde Rusk aan Howard Jones.⁵⁴ Soekarno vertrouwde het allemaal niet. 'Ik ken de Nederlan-

ders. Ze belazeren zowel de VS als Oe Thant', beet hij Howard Jones toe.⁵⁵

Het wantrouwen van Soekarno jegens Nederland was niet geheel onbegrijpelijk. In een interview met *The Washington Star* en *The Chicago Daily News* (half mei 1962), zei Luns dat Nederland geen overdracht aan Indonesië overwoog.⁵⁶ Formeel was dat wellicht correct en ook niet in strijd met het plan-Bunker (het plan voorzag in overdracht aan de VN en pas daarna aan Indonesië). Maar iedereen kon begrijpen dat zo'n opmerking olie op het vuur zou gooien. Vooral ook omdat Luns meedeelde dat Nederland nog steeds van plan was Nieuw-Guinea naar onafhankelijkheid te leiden. Luns voegde daar weliswaar aan toe dat Nederland wel bereid was het gebied aan de VN over te dragen, maar het kwaad was al geschied.

Eind mei debatteerde de Tweede Kamer opnieuw over Nieuw-Guinea en werd duidelijk dat Nederland geen behoefte had aan een uitzichtloze oorlog. Het kabinet accepteerde het plan-Bunker, dat nu ook (door Bunker) openbaar werd gemaakt. De door Luns en Rusk in Athene afgesproken formule werd losgelaten, omdat het plan voorzag in bespreking van de belangen van de Papoea's. Op aanraden van Van Roijen zou nu geprobeerd worden de rechten van de Papoea's via het plan-Bunker veilig te stellen. Van Roijen zag in dat de militaire toestand onhoudbaar begon te worden en dat Nederland zelfs niet lang meer op het plan zou kunnen terugvallen.⁵⁷

Op 4 juni was prins Bernhard in Washington voor besprekingen met John Kennedy, Harriman, Bell en generaal Maxwell Taylor. De rol van de prins bij de Nieuw-Guinea-affaire is (nog) niet geheel duidelijk. Hij had meerdere malen contact met Amerikaanse regeringsmedewerkers over de zaak. In zijn pogingen de beweringen van Luns over de Amerikaanse hulp bij een Indonesische aanval te ontzenuwen, zou ambassadeur Van Roijen ook Soestdijk hebben bezocht.⁵⁸ En dan was er de 'Bilderberg-connectie', het periodieke herenoverleg, waar de toestand in de wereld werd besproken en waarvan prins Bernhard de schutspatroon was. Bij die gelegenheden had de prins, die geacht werd de standpunten van Paul Rijkens c.s. te onderschrijven, onder meer contact met McGeorge Bundy, Walt Rostow, George McGhee, Dean Rusk en George Ball. Er is wel beweerd dat het Nederlandse beleid via de Bilderberg-groep, waarvan ook Rijkens lid was, doorkruist werd, omdat tijdens de onderhandelingen in Midd-

leburg herhaaldelijk aan Washington werd doorgegeven wat Nederland van plan was.⁵⁹

Desgevraagd liet de prins weten dat hij 'op geen enkele wijze betrokken is geweest bij de Nieuw-Guinea-kwestie'. Duidelijk is echter dat de rol van de prins verder ging dan zijn voorzitterschap van de Stichting Nationaal Thuisfront, die in de zomer van 1962 een tournee van Rudi Carrell, de Spelbrekers en Karin Kraaykamp naar Nieuw-Guinea organiseerde. Zo verklaarde de prins op 4 juni 1962 tegen zijn Amerikaanse gastheren dat hij de Bunker-formule zou steunen.⁶⁰

Twee weken na de prins meldde ook staatssecretaris Bot zich in Washington. Hij sprak onder meer met Harriman, generaal Taylor en George McGhee en verklaarde dat Nederlands grote angst was dat Indonesië, na de ondertekening van een akkoord, Nieuw-Guinea tot 'binnenlandse aangelegenheid' zou verklaren en dus geen VN-bemoeienis bij de volksraadpleging meer zou toestaan.⁶¹ Bot drong erop aan de VN-rol duidelijk in het uiteindelijke akkoord vast te leggen, zodat Soekarno er niet mee kon knoeien. En misschien was het een goed idee om Nederlandse ambtenaren de VN-bestuurders te laten helpen, zo waagde de staatssecretaris nog maar eens een schot.

In hetzelfde gesprek sprak McGhee de hoop uit dat Nederland in de toekomst weer nauwe economische banden met Indonesië wilde aanknopen. Dat zou goed zijn voor de Indonesische economie en het zou ook Nederland geen windeieren leggen. Bij diverse gelegenheden bleek dat de Amerikanen veel waarde hechtten aan het herstel van de economische betrekkingen tussen Nederland en Indonesië, waarbij Washington het voorbeeld van Groot-Brittannië en India voor ogen stond.⁶² Bot verzekerde de Amerikanen echter dat economische motieven in de Nederlandse Nieuw-Guinea-politiek geen enkele rol speelden.

Nadat Nederland eindelijk had verklaard het plan-Bunker in principe te accepteren, werd afgesproken op 13 juli de onderhandelingen in Middleburg te heropenen. In Den Haag was de kogel definitief door de kerk en Van Roijen kreeg nu een zeer brede volmacht mee. Maar het State Department twijfelde ook deze keer aan de speelruimte die Soekarno zijn onderhandelaar Malik bood.⁶³ Adam Malik zou zich nergens aan mogen binden en aan Soebandrio nauwkeurig moeten rapporteren hoe de onderhandelingen verliepen. Bij positieve berichten zou minister Soebandrio vervolgens zelf naar de VS ko-

men om de besprekingen af te ronden. Om problemen te voorkomen vroeg Washington aan Indonesië om Soebandrio meteen naar de VS te sturen, óf Malik een ruime volmacht te geven. Rusk vond overigens dat er zoveel mogelijk zaken geregeld moesten worden in de geheime besprekingen in Middleburg en dat niet te snel begonnen moest worden met de formele slotonderhandelingen onder leiding van Oe Thant. Rusk wilde een 'botsing van persoonlijkheden' tussen Soebandrio en Luns (die ook geacht werd tegen het einde van de besprekingen naar de VS te komen) in de formele onderhandelingen voorkomen. Van Roijen was het helemaal met Rusk eens dat het beter was Luns voorlopig uit de buurt te houden.⁶⁴

Na langdurig aandringen van Amerikaanse zijde was Soebandrio eindelijk bereid toe te zeggen dat tijdens de besprekingen de militaire activiteiten beperkt zouden worden tot het bevoorraden van troepen die reeds 'in het veld' waren. Hij weigerde echter een onvoorwaardelijke belofte te doen, 'omdat het leger in de gegeven omstandigheden moeilijk onder controle te houden is'. Dean Rusk zag zeer wel in, dat wanneer de besprekingen mislukten een militaire actie van Indonesië zeer waarschijnlijk was. Soebandrio had daar tegenover Howard Jones ook absoluut geen doekjes om gewonden.⁶⁵ De eerste prioriteit van de regering-Kennedy was het slagen van de onderhandelingen. Zelf stelde men nauwelijks inhoudelijke eisen aan een regeling van de Nieuw-Guinea-kwestie. Washington was bereid elk akkoord dat Indonesië en Nederland overeenkwamen te aanvaarden. Maar Rusk zag de bui alweer hangen, want hij wist dat Indonesië zou aandringen op een kortere VN-periode dan in het plan-Bunker was voorzien. Soekarno had, zonder dat Nederland dat wist, op dat punt een voorbehoud gemaakt.⁶⁶

De Indonesische strategie: een constante bron van spanningen

Terwijl de Amerikanen hun uiterste best deden voor een goede afloop van de onderhandelingen tussen Indonesië en Nederland, bleven de Indonesische militaire acties tegen Nieuw-Guinea de VS grote zorgen baren. Indonesië weigerde simpelweg te garanderen dat de acties werden stopgezet. Soebandrio zei met zoveel woorden dat Jakarta met militaire activiteiten de onderhandelingspositie in Middleburg wilde versterken en dat men een psychologisch spel met Nederland speelde.¹ Tegen de tijd dat men in Middleburg weer om de tafel zou gaan zitten, zouden Indonesische troepen het Nederlandse oliestadje Sorong moeten innemen, om de druk te vergroten, zo opperde Soebandrio. Jakarta kon dit soort zaken vrijmoedig overwegen, want van de VS had men weinig te vrezen. De arme Howard Jones werd keer op keer naar Soekarno gestuurd om aan de dringen op het stopzetten van de militaire acties, maar zijn demarches maakten weinig indruk, omdat Washington slechts dreigde met hoogstwaarschijnlijk krachteloze diplomatieke sancties.

De Indonesische tactiek leek een voor alle politieke geledingen in Jakarta aanvaardbaar compromis. De gematigden zagen dat de onderhandelingspositie versterkt werd door de militaire druk, maar tegelijkertijd gingen ook de voorbereidingen voor een grote aanval door.² Soekarno had alle troeven in handen en hield op bewame wijze zijn opties open. Hij gebruikte de concurrentie tussen de supermachten om een onafhankelijke positie te verwerven en liep niet aan de leiband van Moskou, zoals Nederland beweerde. Ook de VS dacht er zo over, hetgeen onder meer duidelijk werd uit een uitgebreid memorandum van Roger Hilsman (hoofd van het Bureau voor inlichtingen en onderzoek van het State Department) aan Rusk, over de rol van de Sovjetunie in de Nieuw-Guinea-kwestie.³

Hilsman stelde vast, dat Moskou absoluut niet uit was op een vreedzame oplossing en een 'extreme gevoeligheid' aan de dag legde voor alles wat de VS op dit gebied ondernam. Hij was er echter van overtuigd, dat Chroestjow evenmin voorstander was van een omvangrijke aanval op Nieuw-Guinea. Als zo'n aanval zou mislukken, zou de Sovjetunie immers prestigeverlies lijden, of eigenhandig moeten ingrijpen in een zeer onstabiele situatie, waarin het tegenover de VS kon komen te staan. Bij een succesvolle actie zou de onafhankelijkheid van de Indonesische regering (ten opzichte van het communistische blok) toenemen, waar het Kremlin evenmin behoefte aan had. Nee, zo redeneerde Hilsman, de Sovjetunie wilde de gespannen toestand laten voortduren, om zo haar invloed op Indonesië verder uit te kunnen breiden.

Moskou had de Nieuw-Guinea-kwestie tot dusver gebruikt om frictie te scheppen tussen de VS en haar bondgenoten en tussen de neutrale staten en het Westen. Tevens was het conflict gebruikt om het anti-kolonialisme van de Sovjetunie te onderstrepen, waardoor Moskou populair werd bij jonge ontwikkelingslanden. De Nieuw-Guinea-kwestie is dienstig aan de 'global strategy' van het Kremlin, meende Hilsman. 'Via de Nieuw Guinea-kwestie heeft de Sovjetunie zich toegang tot Indonesië verschaft en haar prestige vergroot', stelde hij vast. Een oplossing van de Nieuw-Guinea-kwestie zou voor Moskou 'een ernstige tegenvaller' zijn.

Het Kremlin steunde Indonesië steeds loyaal. De Sovjet-propaganda gaf de VS de schuld van het incident bij de Vlakke Hoek, buiten de Nederlandse troepenvluchten via Amerikaans grondgebied uit en viel Robert Kennedy ('de monopolistische namaak-advocaat') aan, toen deze Jakarta bezocht.

De militaire hulp van de Sovjetunie aan Indonesië was enorm. De eerste militaire overeenkomst dateerde van februari 1957 en vijf jaar later was er geen land ter wereld dat méér Sovjet-hulp kreeg dan Indonesië: 900 miljoen dollar. Maar het bleef niet bij kredieten en wapenleveranties. Steeds meer Indonesische militairen werden door de Sovjetunie opgeleid en de uitwisseling van officieren en technici nam steeds grotere vormen aan. Het Pentagon zag dat met lede ogen aan. Het Pentagon had al vanaf 1949 banden met de Indonesische leger-top. Veel Indonesische officieren waren opgeleid in Fort Leavenworth in de VS.

De groeiende kloof tussen het Kremlin en Peking betekende dat

Chroestjow er ook in Indonesië een concurrent bijkreeg. Maar de situatie gaf de Sovjetunie tevens gelegenheid om van de frictie tussen de regering in Jakarta en de vanaf eind 1961 op Peking georiënteerde PKI te profiteren en de relatie met Soekarno te versterken. Ambassadeur Jones stelde vast dat zowel de Sovjetunie als China een hengeltje hadden uitgegooid in het troebele water van de Javazee.⁴

Indonesië was een vaste klant in de Moskouse wapenwarenhuizen. In januari 1961 sloot Soebandrio een wapenovereenkomst ter waarde van 400 miljoen dollar. Nadat stafchef Dani van de Indonesische luchtmacht begin februari 1962 een bezoek bracht aan Moskou, arriveerden niet alleen de bestelde vliegtuigen, maar tevens tweehonderd nieuwe Sovjet-adviseurs.⁵

In mei 1962 reisde Soebandrio naar Moskou om nieuwe wapens te kopen.⁶ *The New York Times* meldde dat de Sovjetunie de hulp aan Indonesië zou vergroten en dat de op basis van het eind 1960 gesloten akkoord bestelde wapens (onder andere MiG-19 gevechtsvliegtuigen en TU-16 lange-afstandbommenwerpers) versneld werden geleverd. De Nederlandse staatssecretaris van marine De Jong zei later dat de leverantie van Russisch zwaar materieel na het bezoek van Robert Kennedy aan Jakarta sterk toenam. De Jong dacht dat de Sovjetunie zich terughoudend gedroeg zolang het risico van een botsing met de VS bestond. Kennelijk achtte Moskou dat risico na het bezoek van RFK niet meer aanwezig en leverde men vlot alles wat Indonesië nodig had, aldus De Jong.⁷

Deze visie lijkt echter niet samen te gaan met de Amerikaanse opvatting dat de Sovjetunie allerminst voorstander was van een omvangrijke aanval op Nieuw-Guinea. Chroestjow zat wel tussen twee vuren, omdat hij het Indonesische leger niet zo sterk wilde maken dat het een grootscheepse aanval op Nieuw-Guinea zou ondernemen, maar anderzijds waren juist de wapenleveranties een belangrijk Indonesisch motief voor toenadering tot het Sovjet-blok.

De belangstelling van de Sovjetunie voor Indonesië beperkte zich niet tot militaire zaken. Ook op het gebied van de economische betrekkingen en de handel deed Moskou z'n best om Jakarta aan zich te binden. In maart 1962 accepteerde een economische missie vanuit Moskou alle verzoeken om economische kredieten die Soekarno maar kon bedenken.

Ambassadeur Rice maakte melding van een opmerkelijk aspect van het bezoek van Soebandrio aan Moskou, in mei 1962. Volgens

een lid van de Indonesische delegatie, had Soebandrio's reisje een nieuw militair akkoord ter waarde van 125 miljoen dollar opgeleverd, maar had de Sovjetunie daaraan vergaande voorwaarden gesteld. Naast de gebruikelijke clausule dat de wapens niet tegen de belangen van de Sovjetunie mochten worden ingezet, zou het Indonesische leger volledig worden hervormd naar Sovjet-model. Tevens zou er een politiek-economische overeenkomst zijn gesloten, die inhield dat Moskou de Indonesische Nieuw-Guinea-politiek volledig zou blijven steunen, alsmede het streven naar een Indonesische 'Raya' (vereniging) van alle Maleise volken. In ruil daarvoor zou Indonesië alle westerse financiële en economische belangen in het land moeten beëindigen en Indonesië tot een socialistische staat hervormen. Verder moest er een Indonesisch-Russisch bedrijf worden gesticht om alle oliewinning, mijnbouw, industrie en landbouw op Borneo en Nieuw-Guinea in onder te brengen en alle westerse handel over te nemen. De Sovjetunie zou voor alle kapitaal en leningen zorgen. Alle buitenlandse bedrijven moesten nog in 1962 worden genationaliseerd. Om de Indonesische schulden af te betalen, zou de Sovjetunie 10 miljoen pond beschikbaar stellen. Daarnaast zou het Kremlin Indonesië jaarlijks een lening verstrekken van 100 miljoen dollar voor de industrie, landbouw en voedselimport.⁹

Natuurlijk is het de vraag of deze informatie betrouwbaar was. Zou de Sovjetunie zoiets eisen, wetende hoezeer de Indonesiërs op hun onafhankelijkheid waren gesteld? Het stuk is echter zeer gedetailleerd en het lijkt daarom niet geheel verzonnen. Mogelijk is iets dergelijks aan de orde geweest, al is het niet aannemelijk dat Soebandrio het heeft geaccepteerd.

Washington zette druk op Indonesië om de militaire acties te staken, maar probeerde ook Nederland tot kalmte te manen. Den Haag bleef lang gevoelig voor de Amerikaanse druk om niet met versterkingen te reageren op de Indonesische acties en militaire opbouw. Maar ook Dean Rusk zag in dat eindeloos afwachten niet vol te houden was. Kort na Soebandrio's bezoek aan Moskou, legde de VS zich neer bij het zenden van de Nederlandse onderzeeërs *Walrus* en *Zeeleeuw* naar Nieuw-Guinea. De troepenschepen *Zuiderkruis* en *Waterman* mochten bunkeren in Pearl Harbor en ook vliegtuigen mochten weer landen.

Bunker had daar grote bezwaren tegen. 'Indonesië heeft goede

gronden om aan de bedoelingen van de Hollanders te twijfelen en kan die versterkingen onmogelijk negeren, zo meende Bunker.⁹ Hij werd op zijn wenken bediend, want begin mei reisde Soebandrio naar Moskou om wapens te krijgen 'om de Nederlandse versterkingen te compenseren'.¹⁰

Nederland liet het niet bij het zenden van versterkingen. De Nederlandse chefs van staven verwachtten dat rond 1 juli een te grote Indonesische militaire overmacht dreigde. Om te voorkomen dat men het tegen een dergelijke overmacht zou moeten opnemen, drongen de gouverneur van Nieuw-Guinea, Platteel, alsmede de marineleiding, zelfs aan op een verrassingsaanval op Indonesische havens en vliegvelden. Het kabinet speelde even met de gedachte, maar wees het plan toch af.¹¹

Het is de vraag in hoeverre de Nederlanders zich, in Den Haag en Middleburg, volledig bewust waren hoe zwak de Nederlandse positie precies was. Voor de aanval, onder de codenaam Djajawidjaja, had Indonesië bijna dertigduizend man in gereedheid, gesteund door een omvangrijke vloot bij de oostkust van Celebes, met onder meer zes Sovjet-onderzeërs met Sovjet-bemanningen.¹² Nederland had slechts zesduizend man grondtroepen in Nieuw-Guinea, die bovendien sterk verspreid waren als gevolg van de infiltraties. Daarnaast had Nederland de beschikking over een bescheiden vloot en luchtmacht.

De VS was goed op de hoogte van de militaire situatie. Men hield de Indonesische infiltraties in Nieuw-Guinea nauwkeurig bij en wist dat er tot vlak bij Hollandia parachutisten waren gedropt, hoewel Nederland dat ontkende. De voorbereidingen voor de grote aanval op Nieuw-Guinea werden met U-2 vliegtuigen nauwlettend gevolgd. Eind mei meldde de CIA dat een 'grootscheepse aanval op Nieuw-Guinea' niet meer ver weg was. Een maand later wist men dat de hoofdaanval op 2 of op 15 augustus zou beginnen. Het leger was er klaar voor en de vloot zo goed als. Het wachten was nog slechts op de afronding van de trainingen van de Indonesische piloten en op de voltooiing van de vliegvelden in het oostelijke deel van Indonesië.¹³

De militaire acties van Indonesië en de opbouw van het Indonesische leger bleven voortdurend een storende factor in de pogingen van de VS om een vreedzame oplossing van de Nieuw-Guinea-kwestie te vinden. De speldeprikken van het Indonesische leger waren

deel van de tactiek van Soekarno. Nederland probeerde met het zenden van lichte versterkingen de nervositeit in Nieuw-Guinea wat te beperken. De Amerikanen deden hun best, maar hadden het militaire spel tussen Jakarta en Den Haag allerminst in de hand. De mogelijkheid van een grootschalig militair conflict bleef de regering-Kennedy door het hoofd spelen, toen half juli de besprekingen tussen Nederland en Indonesië weer op gang kwamen.

Middleburg revisited: Kennedy roept Soebandrio tot de orde en het akkoord wordt gesloten

Op 13 juli 1962 werden de onderhandelingen in Middleburg hervat. De gebeurtenissen beperkten zich nu veel minder dan in de eerste gespreksronde tot de relatieve beslotenheid van Huntland Estate. Er waren veel informele contacten en er werd druk gependeld tussen Middleburg en Washington. Daarnaast wilde Dean Rusk ditmaal exact op de hoogte worden gehouden van de vorderingen. Toen Soebandrio in Washington arriveerde, een week nadat Ellsworth Bunker de besprekingen had heropend, werden er in Washington belangrijker zaken gedaan dan in Middleburg.

In Washington was al van tevoren bekend dat Indonesië van plan was het Bunker-plan op wezenlijke punten open te breken.¹ Soekarno had zijn onderhandelaars opgedragen in te zetten op schrappen van het VN-tussenbestuur en een directe overdracht van Nieuw-Guinea aan Indonesië na te streven. Dean Rusk liet direct weten dat de VS niet kon ingaan op voorstellen die buiten het raamwerk van het Bunker-plan vielen. De VN-periode was bedoeld om gezichtsverlies voor Nederland te voorkomen en moest gehandhaafd blijven. Adam Malik begreep dat het schrappen ervan een te krasse afwijking van het plan was en nam wat gas terug. Het nieuwe bod werd: een korte VN-periode, met een volksraadpleging pas in 1970. Dat was tegengesteld aan hetgeen Nederland voor ogen stond, want Van Roijen stuurde aan op een lange VN-periode en een snelle volksraadpleging.

In de eerste dagen van de besprekingen kreeg Malik blijkbaar de indruk dat een akkoord erin zat, zodat ook minister Soebandrio naar de VS kwam.² Soebandrio, met de waarnemend minister van defensie generaal Hidayat aan zijn zijde, vereerde direct Dean Rusk en Robert Kennedy met een bezoek om een nieuw probleem aan de orde

te stellen: de rol van de Indonesische troepen die in Nieuw-Guinea aanwezig waren. Soebandrio weigerde de naar zijn zeggen drieduizend soldaten terug te trekken. Bij Robert Kennedy legde hij bovendien de eis op tafel dat het gebied waar de militairen zich bevonden eerder aan Indonesië moest worden overgedragen.³ RFK was geïnstrueerd evenals Rusk te antwoorden dat het Bunker-plan gehandhaafd moest worden. Met het aanvaarden van dat plan had Nederland genoeg concessies gedaan, zo vonden de Amerikanen.⁴ RFK vond dat Soebandrio met zijn nieuwe eisen duidelijk te ver ging en zei zich zorgen te maken over berichten dat Indonesië 'de Hollanders met de neus in de prut wil duwen'. Tegenover veiligheidsadviseur Bundy vroeg RFK zich zelfs af of Indonesië eigenlijk wel een vreedzame oplossing wilde. De 'vrienden van Indonesië' in het State Department hadden Soebandrio ook al gevraagd of hij soms op een oorlog uit was. Maar Soebandrio had hen bezworen dat dit niet zo was en dat hij een vreedzame oplossing nastreefde, zodat Indonesië de economische ontwikkeling van het land ter hand kon nemen.

Indonesië was dus bereid om een korte interimperiode te aanvaarden, maar de overdracht van Nieuw-Guinea aan Indonesië zou ook dan in 1962 moeten plaatsvinden. Soekarno had dat al verschillende malen aan zijn volk beloofd en Soebandrio wilde dat nu realiseren. Rusk vond dat ronduit absurd. Hij brieste dat de VS zoiets zelfs van Moskou niet zou pikken en dat Amerika's integriteit en zelfrespect in het geding waren als men zoiets aan Nederland zou moeten opdringen. Hij achtte het tijd voor John Kennedy om maar weer eens in te grijpen.⁵ Het leek Rusk het beste om Soekarno in een directe boodschap te melden dat als de gevechten om dit onzinnige punt losbraken, die gevechten niet slechts een zaak tussen Indonesië en Nederland zouden blijven.

McGeorge Bundy vond het noodzakelijk Rusk enigszins af te remmen. Hij zag in dat het moment om hard te zijn tegen Soekarno inderdaad nabij was, 'maar het kon wel eens gevaarlijk zijn als hij (Rusk) dat in dit stadium aan Van Roijen laat merken'.⁶

Intussen zette Soebandrio Van Roijen met de rug tegen de muur om een kortere interimperiode te slikken. Hij stelde Van Roijen op 25 juli een ultimatum. Als Nederland drie dagen later nog niet door de knieën was, zou Soebandrio naar huis gaan. En iedereen wist wat dat betekende.⁷ Van Roijen beseftte dat Indonesië bereid was tot een aanval. Soedjarwo en Soebandrio hadden dat herhaaldelijk aan zo-

wel Nederland als de VS laten weten. Van Roijen wist zeker dat Nederland daarbij geheel alleen zou staan en dat noch de VS, noch Australië een vinger zouden uitsteken.

Soebandrio zei dat Indonesië op zich geen behoefte had aan een oorlog, omdat men daardoor te veel afhankelijk zou worden van de Sovjetunie en de neutraliteitspolitiek zou moeten opgeven. Voor alle zekerheid meldde Soebandrio echter aan Van Roijen dat zowel de Indonesische publieke opinie als de Sovjetunie voorstander waren van een aanval op Nieuw-Guinea. Vice-premier Mikoyan van de Sovjetunie had tijdens een bezoek aan Jakarta, eerder in juli, zelfs bepleit dat de Indonesiërs de (nieuwe) Russische wapens in de strijd zouden testen.⁸

Van Roijen had de boodschap begrepen en gedesilluseerd belde hij tweemaal met De Quay (Luns was in Brussel en was daar kennelijk niet te bereiken).⁹ Besloten werd een kortere VN-termijn te accepteren, mits daar een adequate regeling van het zelfbeschikkingsrecht tegenover zou staan. De secondanten van Bunker, Lindquist en Newlin, hadden de Nederlandse delegatie al voorgehouden dat er eigenlijk niets substantieels verloren ging met het aanvaarden van een kortere VN-periode.

Maar ook het zelfbeschikkingsrecht, eigenlijk het laatste Nederlandse onderhandelingsdoel, stond onder druk, want Indonesië wilde de rol van de VN bij een te houden referendum minimaliseren tot alleen observeren.¹⁰ Een voorstel van de Griekse VN-jurist Constantin Stavropoulos om de VN-taken bij het referendum conform het Bunker-plan te regelen, werd door Jakarta van de hand gewezen omdat die rol te groot zou zijn. De Indonesiërs wilden niets weten van 'deelname' van de VN bij de volksraadpleging. Soedjarwo liet weten dat Indonesië het zelf wel af kon en dat een VN-afvaardiging kon waarnemen, rapporteren en daarmee basta.¹¹

Nederland leek de twee hoofdpunten in de besprekingen, de termijn van het interimbestuur en de rol van de VN bij de volksraadpleging, te gaan verliezen en de paniekerig geworden Bunker leek daar weinig tegenover te stellen. Sterker nog, de Amerikaanse bemiddelaar verraste Van Roijen met een ontwerp-compromis waarin geheel aan de eisen van Jakarta werd tegemoetgekomen.¹² Na de furieuze reactie van Van Roijen trok Bunker zijn voorstel geschrokken in en keerde hij toch maar weer terug naar de Stavropoulos-tekst.

De stemming in Middleburg werd door dit alles steeds grimmiger.

Giftig informeerde Van Roijen bij Rusk en Harriman of de VS zelf nog wel achter het Bunker-plan stond, of dat simpelweg alles werd geslikt wat Indonesië voorstelde. Dean Rusk was echter evenzeer onstemd over de houding van de Indonesiërs. Het kwam hem voor dat Soekarno het risico van een militaire confrontatie wilde nemen. Voor de avond van 26 juli arrangeerde Rusk daarom een gesprek tussen John Kennedy en Soebandrio, in de hoop dat de president de overmoedig geworden Indonesiërs weer op het rechte spoor kon brengen.

Om het gesprek voor te bereiden schreef Rusk, die het initiatief in deze fase steeds meer naar zich toetrok, een uitvoerig memorandum voor JFK.¹³ Daarin bepleitte hij het Bunker-plan als raamwerk te handhaven, omdat het eervol was voor beide partijen. Rusk ergerde zich aan de voortdurende pogingen van Jakarta om het plan te wijzigen. Hij benadrukte dat de VS zich zeer had ingespannen voor een akkoord. 'We hebben ons prestige verbonden aan deze zaak. Een plotselinge aanval op Nieuw-Guinea, terwijl een vreedzame oplossing mogelijk lijkt, zou ons ernstige problemen opleveren, gezien de grote verantwoordelijkheden die we in Zuidoost-Azië op ons hebben genomen. Een oorlog beginnen is gemakkelijk, maar het controleren van het verloop, het beperken van de omvang of het stoppen van die oorlog is zeer moeilijk. Ik wil er hier in alle ernst op wijzen dat de VS voor zeer ernstige beslissingen wordt gesteld als er een grootscheepse aanval op Nieuw-Guinea wordt ondernomen. We kunnen niet ongevoelig zijn voor de veiligheid van de mensenlevens in Nieuw-Guinea als de strijd uitbreekt op een moment dat een vreedzame oplossing duidelijk in zicht is.' De laatste twee zinnen had Rusk met de hand aan de door zijn medewerkers ontworpen concept-tekst toegevoegd. Hij schrapte de oorspronkelijke tekst, die melding maakte van de Amerikaanse toezegging aan Nederland over assistentie bij de evacuatie van Nederlandse burgers. Rusk vond het kennelijk niet het moment om dit aan Soebandrio bekend te maken.

McGeorge Bundy wees zijn president er nog eens op dat Nederland geen oorlog zou voeren om Nieuw-Guinea. De veiligheidsadviseur vond het zeer ongewenst dat Indonesië met hulp van de Sovjet-unie een militaire overwinning zou behalen.¹⁴

In de dagen voor het gesprek tussen Kennedy en Soebandrio circuleerde op het State Department een door Hilsman vervaardigde kaart, waarop alle Indonesische infiltraties vanaf 1952 waren aangegevend.¹⁵ Dat de VS storm verwachtte, bleek te meer uit de nadruk

die State legde op de eis dat Soekarno persoonlijk moest garanderen dat er tijdens de onderhandelingen verder geen geweld zou worden gebruikt. Weigerde Soekarno, dan zou dat 'onvoorziene politieke en militaire consequenties' kunnen hebben (waarmee Washington zelfs enige 'militaire' druk op de kerel zette!).¹⁶

Het werd een cruciaal onderhoud. Kennedy gebruikte nog scherpere woorden dan Rusk en Soebandrio was duidelijk onder de indruk.¹⁷ JFK zei dat de VS 'schoon genoeg' had van de sabotage van Soekarno. Hij gaf Soebandrio te verstaan dat het 'krankzinnig' zou zijn voor grootschalig geweld te kiezen, nu een vreedzame oplossing voor het grijpen lag. Wanneer Indonesië alsnog een aanval zou ondernemen, zou de VS niet 'onverschillig' kunnen blijven en het beleid heroverwegen. Volgens Indonesische bronnen zou JFK zelfs openlijk bedreigd hebben met interventie door de Zevende Vloot.¹⁸ Er werd een verband gelegd met een dreigement van Van Roijen dat, als Indonesië de onderhandelingen zou afbreken, de Nederlanders Nieuw-Guinea simpelweg zouden verlaten. Kennedy zou daarop met interventie bedreigd hebben, omdat de VS niet wilde dat er door een overhaast vertrek van Nederland een gezagsvacuüm in Nieuw-Guinea zou ontstaan.¹⁹

Die avond spraken Rusk en Van Roijen elkaar weer, maar Rusk zei niets over Kennedy's slotdreigement. Hij wilde geen hulp toezeggen voordat Nederland zelf volledig zou mobiliseren. Van Roijen stelde bitter vast dat zelfs bij een Indonesisch offensief tegen Nieuw-Guinea van de VS, buiten evacuatiehulp en eventuele diplomatieke steun in de VN, niets was te verwachten. In werkelijkheid hadden de Amerikanen hun volle gewicht in de schaal geworpen om een oorlog te voorkomen, maar lieten ze dat niet aan Van Roijen blijken om de Hollanders niet koppiger te maken dan ze al waren.

Door Kennedy's interventie stelde Soebandrio zijn terugreis naar Jakarta uit en werd een nieuw gesprek gearrangeerd met Van Roijen. Dat gebeurde echter pas nadat Rusk de druk op Soebandrio nog verder had opgevoerd. Rusk zei dat als Soebandrio zou vertrekken de VS dat zou opvatten als het afbreken van de onderhandelingen. Rusk vond nu het moment gekomen om Soebandrio te informeren over de toezegging aan Nederland, want hij zei dat de VS niet afzijdig kon blijven als Nederlandse burgers in Nieuw-Guinea in gevaar zouden komen. Tevens zou de VS in dat geval aan de VN een uitspraak vragen tegen het gebruik van geweld en voor de hervat-

ting van de besprekingen, zo meldde Rusk zijn Indonesische collega.²⁰

Ook Oe Thant maakte aan Soebandrio duidelijk dat een bona fide zelfbeschikkingsrecht noodzakelijk was. Anders zou geen land ter wereld Indonesië nog begrijpen. Daarnaast zou de overdracht onmogelijk eerder dan per 1 mei 1963 kunnen plaatsvinden, zo meende Thant. De pressie op Soebandrio was effectief, want tijdens een nieuw gesprek tussen Soebandrio en Van Roijen (op 28 juli) werd op alle wezenlijke punten overeenstemming bereikt. In Washington ging de vlag uit.

In het voorlopige akkoord werd geregeld dat Nederland de soevereiniteit zou overdragen aan een VN-interimbestuur (UNTEA: United Nations Temporary Executive Authority). De VN-bestuurders zouden worden benoemd met instemming van Nederland en Indonesië. In de top van het VN-bestuur zouden geen Indonesische ambtenaren worden opgenomen. Na 1 mei 1963 zou de tweede fase ingaan en zou de soevereiniteit over Nieuw-Guinea aan Indonesië worden overgedragen. De Indonesische troepen in Nieuw-Guinea zouden onder gezag van de VN worden geplaatst. De volksraadpleging zou uiterlijk in 1969 plaatsvinden en een VN-vertegenwoordiging zou tenminste een jaar tevoren weer in Nieuw-Guinea arriveren om te adviseren, te assisteren en deel te nemen aan het voorbereiden van de volksraadpleging. Aan die volksraadpleging zou overleg met vertegenwoordigende raden over de te volgen procedures voorafgaan. De rechten van de Papoea's (zoals vrijheid van meningsuiting, vergadering en reizen) werden gegarandeerd. Nederland en Indonesië deelden de kosten van het VN-bestuur en de diplomatieke betrekkingen tussen de beide landen werden hersteld. Oe Thant liet weten dat de formele slotonderhandelingen half augustus konden worden verwacht, waarna de definitieve overeenkomst kon worden ondertekend.

Voordat Soebandrio naar huis vertrok, wilde hij nog even zien waar al die tijd in het geheim was onderhandeld. Nu de zaken gedaan leken, keerde bij de lunch in Middleburg de goede stemming weer geheel terug, waarbij de anekdotes over het oude Indië over en weer gingen.²¹ Op de sofa werden Van Roijen en Soebandrio het vervolgens snel eens over de laatste details. De overige leden van de twee delegaties spraken in Middleburg door over de verdere technische en administratieve uitwerking van het principe-akkoord.

Nog voordat Soebandrio op 2 augustus in Jakarta arriveerde, overhandigde ambassadeur Jones een boodschap van Kennedy aan Soekarno, waarin JFK de loftrumpet stak over het bereikte resultaat. Kennedy sprak van 'een belangrijke en historische bijdrage aan de wereldvrede'. Hij roemde Soekarno's constructieve rol en zijn 'staatsmanschap' en verheugde zich op de toekomstige samenwerking 'tussen onze twee grootse republieken'.²² Een opmerkelijk briefje, gezien het feit dat Kennedy een grondige hekel had aan Soekarno. Dean Rusk deed er nog een schepje bovenop, door Soekarno's 'oprechtheid, geduld en goede wil' te bewierroken. 'De reputatie van Uwe Excellentie en van Indonesië zal in de ogen van de wereld nog verder toenemen als het akkoord getekend is', voegde hij er veiligheidshalve aan toe.²³ 'We probeerden Soekarno met vleierij te paaien', liet Jones, die daar verstand van had, later weten.

Om geen tijd te verliezen, begon de militaire adviseur van Oe Thant, Indarjit Rikhye (India) meteen overleg met Bunker over het inzetten van VN-veiligheidsstroepen in Nieuw-Guinea. De VN had geen idee hoe de militaire toestand in Nieuw-Guinea was en Rikhye werd uitgebreid door de Amerikanen bijgepraat. De VN vroeg al meteen om logistieke bijstand van de VS. In overleg met de Nederlandse en Indonesische legerleiding werd afgesproken dat de vijandelijkheden werden gestaakt zodra het akkoord was ondertekend. De Indonesische troepen in Nieuw-Guinea zouden met pamfletten (in verband met de geloofwaardigheid uitgeworpen door Indonesische vliegtuigen) op de hoogte worden gebracht.

Intussen reisden de beide delegatieleiders naar hun hoofdsteden om de overeenkomst voor te leggen aan hun regeringen. Vlak voor hun vertrek doofde Rusk nog een brandje, nadat Jones hem had laten weten dat Jakarta de diplomatieke betrekkingen met Nederland niet na de ondertekening van het akkoord wilde herstellen, maar pas na de overdracht van Nieuw-Guinea aan Indonesië. Rusk maakte duidelijk dat Soekarno zich verder koest moest houden om de ratificatie in Nederland niet verder te bemoeilijken.²⁴

Zoals de CIA al had aangekondigd, werden er zelfs in de dagen voor de parafering van het akkoord nog honderden Indonesische soldaten in Nieuw-Guinea aan land gezet.²⁵ Ellsworth Bunker kwalificeerde de acties als 'schandalig en onbegrijpelijk' en ook Oe Thant wees de infiltraties scherp van de hand.²⁶ Het State Department veronderstelde dat de troepenlandingen bedoeld waren om Nederland

onder maximale druk te houden en om veel militairen in Nieuw-Guinea te hebben om tijdens de interimperiode als veiligheidstroepen te dienen.²⁷ *The New York Times* wist dat het Indonesische leger klaar stond voor een grote aanval, met hun 'fonkelnieuwe Russische uitrusting' en betitelde zo'n aanval als een bewijs van een 'cynisch gebrek aan verantwoordelijkheidsbesef'.²⁸

Hoewel de Nederlandse delegatie optimistisch was en het voorlopige akkoord 'in alle opzichten aanvaardbaar' vond, werd het onderhandelingsresultaat in Nederland niet al te best ontvangen.²⁹ Ambassadeur Rice meldde dat in Nederland het akkoord algemeen als een 'bad deal' werd beschouwd.³⁰ De NRC vond dat de Nederlandse diplomatie volledig had gefaald en schreef dat de VN-periode 'het vjgeblad' was 'om onze schande te verhullen'. *Elseviers Weekblad* uitte scherpe kritiek op de VS en noemde Van Roijen zelfs 'één der grote mislukkingen van onze buitenlandse staatskunde'. Vanuit regeringskringen werd aan Rice gemeld dat het kabinet het akkoord zag als een 'volledige capitulatie van Nederland' en dat het de betrekkingen tussen de VS en Nederland 'zeker niet zou verbeteren'.

Er waren geruchten over het aftreden van Luns en op de Amerikaanse ambassade in Den Haag speculeerde men al over mogelijke opvolgers. Rice geloofde niet dat Luns zou opstappen. Hij deed het goed met betrekking tot de EEG, de kwestie-Berlijn en de NAVO. Bovendien zouden er over zes maanden verkiezingen zijn en niemand wilde Nieuw-Guinea tot inzet van de verkiezingen maken, zo redeneerde de ambassadeur. Maar als Luns zou vertrekken tipte Rice als opvolgers Peter Blaisse, Van Roijen of eventueel De Quay zelf, als waarnemer.

Van Roijen kreeg de gelegenheid om in de ministerraad het woord te voeren en deed zijn best om het kabinet achter het voorlopige akkoord te krijgen. Luns, die tijdens de vergadering geen woord had gezegd, was echter nog niet met Van Roijen klaar. Luns vond dat de onderhandelaar zijn bevoegdheden had overschreden door het kabinet voor een voldongen feit te stellen. Ondanks alles zag het kabinet geen andere mogelijkheid dan de overeenkomst te aanvaarden.

Dat het kabinet-De Quay bereid was het akkoord in het parlement te verdedigen, was Washington een pak van het hart. Maar door de voortgaande aanvallen van Indonesië nam aan Amerikaanse kant de angst toe dat Nederland de kop in de wind zou gooien en Nieuw-

Guinea zo spoedig mogelijk zou willen ontruimen.³¹ Rice was bang dat de Papoea's dan niet meer in de hand gehouden konden worden.

Op de valreep diende zich nog een nieuw obstakel aan. Voordat Soebandrio naar Jakarta vertrok, had hij een gesprek gehad met Oe Thant. Thant had hem toegezegd dat de Indonesische vlag op 1 januari 1963 in Nieuw-Guinea zou worden gehesen, naast de VN-vlag. De VN-chef was bereid zijn toezegging in een memorandum voor Soekarno op schrift te stellen. Toen Soebandrio de zaak enkele dagen eerder bij Van Roijen had aangekaart, had deze zich niet duidelijk verzet, zodat Soebandrio gedacht moet hebben dit punt gemakkelijk te kunnen binnenhalen.³² Hoewel de VS van deze belofte op de hoogte was, deed Thant zijn toezegging geheel op eigen gezag en zonder Nederland te informeren.³³ Washington stelde vast dat 'de Nederlandse vertegenwoordiger' (waarschijnlijk Schürmann) de belofte van Thant had aanvaard, maar men voelde wel aan dat Den Haag bezwaar zou maken tegen deze 'vernederende overgave'.³⁴

Van Roijen beende maar weer eens naar het kantoor van Dean Rusk om zijn beklag te doen. Rusk zag dat de kwestie alsnog roet in het eten kon gooien en had Harriman en Bunker al gevraagd bij het gesprek aanwezig te zijn. Staande de bijeenkomst hield Rusk telefonisch contact met John Kennedy. De president bleek gevoelig voor de symboliek van de kwestie en was 'diep geschokt' door de toezegging van Thant. Van Roijen maakte duidelijk dat Nederland Nieuw-Guinea nog liever zonder overeenkomst aan de VN overliet. Hij dreigde zelfs de onderhandelingen, die formeel nog steeds doorgingen, zij het over uitvoeringskwesties, af te breken. Rice had al in paniek gemeld dat het gevaar bestond dat de Hollanders zich direct uit Nieuw-Guinea zouden terugtrekken en dat de demonstraties in Nieuw-Guinea konden uitgroeien tot een revolte. Rice vreesde dat Luns het akkoord niet zou willen verdedigen en dat de ratificatie daardoor zou worden opgehouden, waardoor de kans op een Indonesische aanval weer toenam.³⁵

De Amerikanen beloofden Van Roijen hulp en kaarten de zaak opnieuw aan in Jakarta en bij Oe Thant. Uiteindelijk werd men het eens: tot 31 december 1961 zou de Nederlandse vlag wapperen en vanaf 1 januari de Indonesische vlag. Het voorstel werd gepresenteerd door Thant, maar was afkomstig van Schürmann, hetgeen hem in Den Haag niet in dank werd afgenomen. Maar ook daarmee was

de vlaggenkwesie nog niet geregeld, want Soekarno liet weten het compromis toch niet aanvaardbaar te vinden. Voor Van Roijen was daarmee de maat vol. In overleg met Schürmann besloot hij de formele slotonderhandelingen, die gaande waren onder leiding van Oe Thant, 'onmiddellijk af te breken', zoals Huydecoper het noemde. Zo'n vaart liep dat echter niet, want de deelbesprekingen over technische kwesties gingen gewoon door. Duidelijk was echter dat Van Roijen, overigens met rugdekking vanuit Den Haag, de zaak op scherp had gezet.

Ook bij de Amerikanen drong dat goed door, want John Kennedy werd al in stelling gebracht om Soekarno in een persoonlijk telefoongesprek ervan te overtuigen dat hij het compromis moest aanvaarden. Soebandrio voorkwam dit (voor hem) ongetwijfeld pijnlijke gesprek, door te melden dat zijn president het compromis wilde aanvaarden, mits de Indonesische vlag al enkele uren voor de jaarwisseling mocht wapperen. Daar wilde Van Roijen zich verder niet tegen verzetten, waarmee de definitieve overeenstemming een feit was. Het was op het nippertje, want de grootscheepse Indonesische aanval op Nieuw-Guinea stond op het punt te beginnen. De voorhoede van de Indonesische vloot was al uitgevaren, maar werd weer teruggeroepen.

De ondertekening van het verdrag zou een dag later plaatsvinden. Omdat elk alternatief nog slechter zou zijn, parafeerde Nederland op 15 augustus 1962 in New York de overeenkomst, met spijt in het hart. Luns kon het niet laten de aanwezigen in het gebouw van de VN nog even te laten zweten. Iedereen zat al een uur klaar, toen eindelijk de toestemming uit Nederland kwam. De definitieve tekst van de overeenkomst was pas zeer kort voor de officiële ondertekening in Den Haag gearriveerd. 'Ja,' zei Luns, 'mogen we misschien nog even lezen wat we ondertekenen?' Er waren mensen die dat eigenlijk niet eens meer nodig vonden.

Luns had het niet kunnen opbrengen persoonlijk zijn handtekening te komen zetten. Van Roijen en Schürmann excuseerden hun minister bij de Indonesiërs. Hopelijk waren de heren niet beledigd dat Nederland geen minister had gestuurd...

Jakarta reageerde met ongeloof op de ondertekening van het akkoord. Het was alsof een droom werkelijkheid was geworden, berichtte Howard Jones.³⁶ Soekarno sloeg Jones welwillend op de schouders en zei dat het zonder de VS nooit zou zijn gelukt. Kennedy felici-

citeerde Soekarno met de verjaardag van de revolutie op 17 augustus en noemde de rol van Soekarno en Soebandrio bij de onderhandelingen 'groots'.³⁷ Robert Komer had al een nog veel juichender persverklaring klaarliggen, maar trok die in op verzoek van Dean Rusk. Rusk vond dat zo'n verklaring van Kennedy de Nederlanders alleen maar meer zou irriteren. Komer vond het spijtig, hij vond dat zijn president het politieke krediet voor deze onderneming verdiende, maar voor deze keer boog hij voor Rusk.³⁸

Op dezelfde dag bedankte Kennedy koningin Juliana voor de hulp van prins Bernhard.³⁹ Juliana schreef haar 'Très Cher et Grand Ami' terug dat ze blij was dat agressie was voorkomen, maar dat de oplossing 'eerlijker' had gekund.⁴⁰

'Uw leiderschap was beslissend', schreef ambassadeur Rice aan Kennedy.⁴¹ Ook Ellsworth Bunker deelde mee in de lofuitingen. Robert Komer vond Bunker's bijdrage 'voortreffelijk'.⁴²

Washington zag in dat, behalve Jakarta, de buitenwacht niet erg enthousiast zou zijn over het akkoord. James Bell (State Department) voorspelde dat de pers de overeenkomst ongetwijfeld zou betitelen als een sell-out. Om die reden zou Kennedy zich er niet te zeer mee moeten verbinden. Dean Rusk was het daarmee eens. Hij vond het het beste de kwestie nu als een VN-zaak te beschouwen.⁴³

The New York Times bleef in de hoofdredactionele commentaren tamelijk consequent een pro-Nederlandse koers volgen, maar had zich niettemin voorstander getoond van het Bunker-plan. Het blad vond dat het voorstel weliswaar sterk tendeerde in de richting van de Indonesische eisen, maar toch een redelijk compromis was. De Indonesische aanvallen werden evenwel scherp veroordeeld en het blad vond het volkomen logisch dat Nederland tegenmaatregelen had genomen.⁴⁴ De hoofdredactionele commentaren bleven nog vrij gematigd, maar diverse commentatoren namen een radicaler standpunt in. Het voorgevoel van Bell en Rusk kwam voor wat betreft commentator Arthur Krock zeker uit.

Krock had geen goed woord over voor het Bunker-plan en voor de regering-Kennedy, die verantwoordelijk was voor 'deze triomf van annexatie door agressie'.⁴⁵ Krock liet zich tevens gelden als een uitgesproken criticus van Oe Thant, die bewuste schendingen van het VN Handvest door Soekarno door de vingers zag. Ook commentator Sam Pope Brewer vond het plan een schaamteloze 'overgave aan Indonesië'.⁴⁶

Nadat het akkoord over Nieuw-Guinea was gesloten, gaf Krock de regering-Kennedy er in zijn rubriek *In The Nation* nog eens ongenadig van langs.⁴⁷ JFK had gezegd dat de VS nooit zou meewerken aan annexatie door externe agressie of het dreigen daarmee, maar had toch Nieuw-Guinea aan Indonesië uitgeleverd, zo schimpte Krock. Uit zijn mond was de felle kritiek op JFK toch opmerkelijk, want Krock was een oude vriend van de Kennedy's. Enkele decennia eerder zou hij zelfs John Kennedy's afstudeerscriptie van Harvard *Why England Slept* (1940) hebben herschreven om het werk geschikt te maken voor publikatie.

In de onderhandelingen tussen Nederland en Indonesië speelde de juridische claim die Indonesië op Nieuw-Guinea had, al lange tijd nauwelijks nog een rol, maar *The New York Times* voerde met de kwestie een geheel eigen strijd. In een commentaar vond het blad dat de claim weliswaar enige juridische geldigheid had, maar men gaf een hogere prioriteit aan het beginsel van zelfbeschikking.⁴⁸ Het blad was uiterst sceptisch of daarvan werkelijk iets terecht zou komen. *The New York Times* plaatste een cartoon, waarin een groep angstige drenkelingen op een vlot om een vlag van Zuidoost-Azië heenstonden. Twee mannen (VN en VS) gooiden een derde (Nieuw-Guinea) in zee, waar de communistische haaien zwommen: 'Nóg een. Dat moet de haaien nog een tijdje weghouden!'⁴⁹

Ook het Amerikaanse Congres was in algemene zin op de hand van Nederland. Onder de congresleden bevond zich een aantal zeer uitgesproken critici van Soekarno, zoals de afgevaardigde William Broomfield (Republikein) en senator Thomas Dodd (Democraat). Beiden waren vooraanstaande leden van de congrescommissies voor buitenlandse zaken en legden Rusk en Harriman herthaaldelijk het vuur na aan de schenen.⁵⁰ Niet alleen in Nederland en in de VS bestond kritiek op de oplossing van de Nieuw-Guinea-kwestie. Ook in Nieuw-Guinea zelf werd heftig gereageerd op het door Nederland en Indonesië gesloten akkoord.

Epiloog: woede en verdriet in een verloren land

De reacties in Nieuw-Guinea op de door Nederland en Indonesië gesloten overeenkomst waren heftig en emotioneel. Duizenden Papoea's vluchtten het binnenland in of probeerden het Australische deel van Nieuw-Guinea te bereiken. Er braken gevechten uit tussen pro-Nederlandse en pro-Indonesische groepen. Aan de Wisselmeren brak zelfs een opstandje uit. Jonge Papoea's wilden de onafhankelijkheid uitroepen. Herman Womsiwor overwoog een regering-in-ballingschap te vestigen in Australië. Er heerste woede en verdriet. De correspondent van *The New York Times* in Hollandia hekelde het 'moderne kolonialisme' van Indonesië en schreef: 'De Papoea's voelen zich als een weeskind, achtergelaten in een donker bos.'¹

Ambassadeur Rice liet Washington weten dat de Nederlandse pers vond dat rechtvaardigheid het had moeten afleggen tegen machtspolitiek; de VS had Nederland laten barsten en dat was een les voor heel Europa.² Vooral bij Luns, de top van Buitenlandse Zaken, de marine en conservatieve kamerleden was de bitterheid groot. Toch maakte Washington zich geen grote zorgen over de toekomstige relatie met Nederland. De rancune jegens de VS nam snel af, stelde men vast. 'De Hollanders zijn redelijke mensen, die niet vasthouden aan onzakelijke gevoelens van vijandschap. Dat blijkt wel uit de manier waarop de diepe aversie tegen de Duitsers gewoonlijk opzij wordt gezet in de dagelijkse contacten met Duitsland', zo schreef een medewerker van het State Department.³

Daarbij kwam dat Nieuw-Guinea in Den Haag al snel geen politieke kwestie meer was. Luns probeerde de relatie met Indonesië zelfs op te warmen om diegenen de mond te snoeren die zijn aanblijven zagen als de storende factor in de betrekkingen tussen de twee landen. Niettemin probeerde Kennedy de bestaande 'hard feelings'

in Nederland glad te strijken, onder meer in verdere contacten met Luns, minister Jelle Zijlstra en prinses Beatrix.⁴

Washington bleef bezorgd over eventuele wrok bij de Nederlanders en de overige NAVO-bondgenoten over de Amerikaanse wapenzendingen naar Indonesië. Kennedy deed veel moeite om de berichten te ontzenuwen dat Indonesië Amerikaans oorlogsmaterieel in Nieuw-Guinea zou hebben ingezet. In de zomer van 1962 zwol de geruchtenstroom aan dat Amerikaanse wapens en via het US Military Assistance Program (MAP) verkregen Hercules-vliegtuigen werden gebruikt bij de Indonesische troepenlandingen in Nieuw-Guinea. Eind juli had Soebandrio zelfs persoonlijk (tegen Van Roijen) gezegd dat Indonesië de afgelopen maanden uitsluitend Amerikaanse vliegtuigen en Amerikaanse wapens had gebruikt.⁵ Daarmee wilde Jakarta aan Chroestjow bewijzen (nog) niet volledig afhankelijk te zijn van Moskou.

Dean Rusk vond het tijd worden voor een uitgebreid onderzoek om het Amerikaanse blazoen weer op te poetsen. Het onderzoek wees uit dat Indonesië slechts gebruik had gemaakt van 'enkele lichte (Amerikaanse) wapens' en dat er alleen burgertechnici van Lockheed betrokken waren bij het onderhoud van de Hercules-toestellen. Verder had Jakarta MAP-materieel gebruikt voor de militaire opbouw en was in de VS gekocht materieel in Nieuw-Guinea ingezet. Washington had tevens meegewerkt aan de levering van elfduizend Deense machinegeweren voor de Indonesische politie (terwijl Denemarken de levering van een partij van diezelfde wapens aan Jakarta had verboden), maar was 'vergeten' dit aan Nederland te melden. Rusk was niet erg geschokt door de resultaten van het onderzoek en deed zijn best om de NAVO-partners gerust te stellen.⁶

Toen de Nieuw-Guinea-kwestie eenmaal was opgelost, leek de weg vrij voor de economische hulp die de VS Jakarta in het vooruitzicht had gesteld.⁷ Tot dan toe had Washington gehandeld naar het advies van ambassadeur Jones, die vond dat grootschalige economische hulp zinloos was zolang het conflict om Nieuw-Guinea niet was opgelost.⁸ Dean Rusk trachtte Soekarno te interesseren voor de economische problemen door hem te wijzen op de glorieuze plaats die hij in de geschiedenis zou innemen als hij zijn land economisch wist te ontwikkelen.⁹ Ook Robert Komer vond het de hoogste tijd het door de VS bij Jakarta opgebouwde politieke krediet om te zetten in klin-

kende munt, waarmee hij vooral doelde op het binden van Indonesië aan het Westen via allerlei samenwerkingsvormen. Ook Nederland zou daarbij een rol moeten spelen, vond Komer.¹⁰

Maar het bleef bij goede voornemens. Washington werd al snel door de Cuba-crisis in beslag genomen en eigenlijk wist men ook niet goed wat men met Indonesië wilde. Peace Corps-directeur Sargent Shriver (een zwager van Kennedy) bezocht Soekarno nog om over ontwikkelingsprojecten te praten, en er werden ook nog wel plannen gemaakt voor economische hulpprogramma's, maar mede door de houding van Jakarta kwam daar weinig van terecht. Soekarno had geen wezenlijke belangstelling voor de economische noden van zijn land en wilde niet voldoen aan de voorwaarden die de VS aan hulp verbond: bezuinigingen, een neutraal en gematigd buitenlands beleid en een oplossing voor de enorme schulden aan de Sovjetunie. Toen Soekarno eind oktober 1962 naar Washington wilde komen, had de VS daar weinig behoefte aan. Afgezien van het feit dat Kennedy druk was met de ontvangst van Adenauer en Chroestjow, had men Soekarno niets te bieden. Soekarno mocht komen, als hij maar niet te veel in de weg zou lopen.

De VS en Indonesië kwamen al snel weer tegenover elkaar te staan, omdat Jakarta voortdurend probeerde het Nieuw-Guinea-akkoord open te breken, hoewel dat door Nederland en Indonesië was geratificeerd en door de Algemene Vergadering van de VN werd ondersteund. Een poging van de Sovjetunie om de overeenkomst in de Veiligheidsraad te brengen (en daar met een veto ongedaan te maken) werd in de kiem gesmoord.¹¹

Soekarno wilde bij nader inzien de overdracht van Nieuw-Guinea aan Indonesië toch eerder doen plaatsvinden dan per 1 mei 1963. Hij voerde aan dat de VN-bestuurders de problemen niet aankonden.¹² De Indonesische troepen, die immers al met duizenden in Nieuw-Guinea aanwezig waren, konden dan de orde handhaven, met hoogstens nog een symbolische rol voor de VN-troepenmacht. Ook de overeengekomen volksraadpleging werd weer ter discussie gesteld. Jakarta vond de zelfbeschikking een 'oneigenlijke zaak', niet uitvoerbaar en wilde de volksraadpleging eigenlijk gewoon schrappen. Dean Rusk raakte geïrriteerd door dit Indonesische gesjoemel en gaf te kennen dat de VS vasthield aan handhaving van de overeenkomst.¹³ Ook Oe Thant verzette zich tegen openbreking van het zo moeizaam tot stand gekomen akkoord.

In plaats van een betere relatie met Indonesië, waar velen in Washington op hadden gehoopt, verslechterden de contacten steeds verder. De Indonesische militaire opbouw ging gewoon door, de Russische adviseurs bleven en de wapenleveranties vanuit de Sovjetunie hielden aan.¹⁴ Ditmaal voerde Soebandrio de dreiging van China aan als reden voor de voortgaande bewapening. 'Binnen vijf jaar wordt China de belangrijkste vijand van Indonesië', voorspelde Soebandrio. Het conflict rond Maleisië luidde zelfs een breuk in tussen de VS en Indonesië.¹⁵

Jakarta weigerde de in september 1963 geproclameerde Maleise Federatie (Malakka, Singapore, Noord-Borneo en de Britse kroonkolonies Sarawak, Brunei en Sabah) te erkennen. Eerder had Soekarno echter ingestemd met de vorming van de federatie. Soebandrio zei in 1961 nog dat het gebied geen deel was geweest van Nederlands-Indië en dat Indonesië er dus geen belangstelling voor had, hoewel Noord-Borneo etnisch verwant was aan Indonesië. Maar Soekarno bedacht zich en vond dat de bevolking van Noord-Borneo zich moest kunnen uitspreken over aansluiting bij de federatie, of bij Indonesië. Bekend was dat Noord-Borneo deel van de federatie wilde worden, maar Soekarno beweerde het tegendeel. Howard Jones had al opgemerkt dat Soekarno de Nieuw-Guinea-kwestie nog zou gaan missen en inderdaad leek het er op dat Soekarno in Maleisië een vervanger voor Nieuw-Guinea zocht.¹⁶

Soekarno had steeds laten weten dat Indonesië buiten Nieuw-Guinea geen verdere territoriale ambities had.¹⁷ Hij had zelfs persoonlijk aan Kennedy geschreven dat hij volledig zou meewerken aan vrede en veiligheid in de regio wanneer Nieuw-Guinea naar Indonesië zou gaan. Door zijn houding jegens Maleisië hielden de Amerikanen het echter zeer wel voor mogelijk dat Soekarno in het geheim toch een 'grand design' had om alle Maleise volkeren onder zich te verenigen, of zelfs op overheersing van heel Zuidoost-Azië uit was.

Ook Moskou vreesde verdere Indonesische expansie, omdat Soekarno daardoor verder in de ideologische richting van Peking werd gedreven. Daarnaast was de Sovjetunie bang dat China het meest zou profiteren van onrust in Zuidoost-Azië.¹⁸

Indonesië bediende zich met betrekking tot Maleisië van dezelfde tactiek die bij Nieuw-Guinea zo succesvol was gebleken: het via militaire speldeprikken (aanvallen op Noord-Borneo en steun aan guerrilla's) opvoeren van de druk aan de onderhandelingstafel.

Maar de federatie, gesteund door de Britten, gaf geen krimp. Uiteindelijk zag Soekarno dat hij alleen stond en toonde hij zich bereid de federatie te erkennen, mits dat zonder gezichtsverlies kon (een commissie moest nogmaals pro forma de mening van de bevolking van Noord-Borneo peilen, waarna Soekarno de uitkomst ervan zou aanvaarden). Maar Londen wist dat Soekarno klem zat en gunde hem zijn 'face saver' niet, zodat Soekarno deze keer zonder prijs naar huis moest.

Washington was aanvankelijk neutraal in het conflict. Nadat begin 1964 een poging van Robert Kennedy om Soekarno tot bedaren te brengen was mislukt, zag de VS in dat de pogingen om Indonesië van een confrontatiepolitiek naar een meer constructieve houding te voeren waren mislukt. Howard Jones en ook Ellsworth Bunker wilden ondanks alles de hulp aan Indonesië voortzetten. Maar de VS maakte zich geen illusies meer over Soekarno. De nieuwe president Lyndon B. Johnson koos de kant van de Britten, ook al omdat hij hoopte dat Londen hem zou steunen in Vietnam.¹⁹

LBJ moest toch al niets hebben van de Indonesische dictator en van de door Mao gesponsorde PKI en zette vrijwel alle Amerikaanse hulp aan Indonesië stop.²⁰ Ambassadeur Jones, die in mei 1965 als ambassadeur vertrok (hij kreeg een functie bij het Oost-West Centrum in Honolulu), werd voorlopig niet vervangen. De breuk kwam mede tot stand door groeiende druk vanuit het Amerikaanse Congres, waar de kritiek op Soekarno steeds sterker werd en waar men hulp aan Jakarta weggegooid geld vond.

Na de omwenteling van oktober 1965, waarbij het leger een communistische coup poging vrijdeelde en waarbij duizenden PKI'ers (onder wie voorman Aidit) het leven verloren, werd Soekarno's macht gebroken. In augustus 1966 sloot de nieuwe Indonesische top (Soeharto, Nasoetion en Malik) een akkoord over Maleisië en in september werd Indonesië weer lid van de VN (waar Soekarno in verband met Maleisië was uitgestapt). Voor de VS, inmiddels zeer diep betrokken bij de oorlog in Vietnam, begon een nieuw hoofdstuk in de betrekkingen met Jakarta. Howard Jones juichte vanuit Hawaii de nieuwe machthebbers in Jakarta toe en zag grote kansen om zijn geliefde Indonesië eindelijk binnen het westerse blok te trekken.²¹

De Indonesische onderdrukking van het Papoea-nationalisme begon vrijwel direct nadat Jakarta de soevereiniteit over Nieuw-Guinea in

mei 1963 in handen kreeg. Het referendum in 1969 was geen echte volksraadpleging, gebaseerd op het principe van 'one-man-one-vote', maar bleef beperkt tot een serie consultaties van stamhoofden.²² Vanzelfsprekend was het resultaat dat de Papoea's unaniem bij Indonesië wilden blijven. Niettemin steunde de Algemene Vergadering van de VN in november 1969 een Indonesisch-Nederlandse resolutie over de zelfbeschikking van de Papoea's, waar met het referendum naar tevredenheid aan zou zijn voldaan. In 1962 geloofden weinigen dat de volksraadpleging veel meer dan een wassen neus zou zijn. In 1969 geloofde niemand dat de Papoea's werkelijk een keuze hadden kunnen maken. Sommigen brachten naar voren dat het Indonesische volk zélf geen zelfbeschikking kende.²³ Maar voor het forum van de wereld was de Nieuw-Guinea-kwestie met de volksraadpleging van 1969 afgedaan, ook al onthielden dertig vooral Afrikaanse landen zich van stemming, omdat het one-man-one-vote beginsel niet was toegepast. Hollandia heette voortaan definitief Jayapura, hoofdstad van Irian Jaya.

SLOTBESCHOUWING

De ontknopning van het conflict om Nieuw-Guinea speelde zich af in een periode waarin de Koude Oorlog een hoogtepunt beleefde. Tegen die achtergrond kon de strijd om 'het meest simpele volk ter wereld' uitgroeien tot een potentieel conflict tussen de supermachten.¹ De laatste fase van de Nieuw-Guinea-kwestie vond plaats tussen de bouw van de Berlijnse muur (augustus 1961) en de Cuba-crisis (oktober 1962).

Te midden van alle valide en minder valide argumenten en motieven rond Nieuw-Guinea, werd de Amerikaanse blik op de Koude Oorlog allesoverheersend. Waar China beschouwd werd als de belangrijkste tegenstander in Zuidoost-Azië, gold de Sovjetunie als de grootste vijand in Indonesië. De Nieuw-Guinea-kwestie dreef Indonesië in de armen van Moskou en versterkte de positie van de PKI, zo redeneerde Washington.

Al snel na zijn aantreden als president voelde John Kennedy dat de problemen in Vietnam wel eens zeer groot konden worden. Hij had geen behoefte aan een oorlog om Nieuw-Guinea en kon zeker geen communistisch Indonesië in de rug gebruiken. Dean Rusk: 'Op dat moment hadden we andere verantwoordelijkheden en we hadden geen behoefte om Nieuw-Guinea toe te voegen aan de lijst van problemen waarmee we te maken hadden.'² Walt Rostow: 'Kennedy had al een oorlog in Indo-China om handen.'³ Vietnam was duidelijk van invloed op de manier waarop de president naar de Nieuw-Guinea-crisis keek.⁴ Kennedy zelf heeft dat meermalen duidelijk aan Luns gemeld.

Het slepende conflict moest daarom snel uit de wereld worden geholpen. De Sovjetunie stopte Indonesië vol met enorme hoeveelheden wapens, maar moest machteloos toezien hoe Jakarta zich aansloot bij de door de VS in gang gezette vredesbesprekingen. De Rus-

sische protesten tegen deze onderhandelingen waren voor Washington slechts een bevestiging op de goede weg te zijn.

De bemiddelingspoging van de VS vond plaats onder zeer moeilijke omstandigheden. De standpunten van Indonesië en Nederland waren eigenlijk onverenigbaar. Bovendien waren de betrekkingen tussen de twee landen ernstig verstoord door wederzijds wantrouwen en rancune, hetgeen onder meer terug te voeren was op de traumatische dekolonisatie van Nederlands-Indië.³ Toch probeerde de regering-Kennedy lange tijd tot een voor zowel Nederland als Indonesië aanvaardbare oplossing te komen. De VS stak de nek uit door eind 1961 met een VN-resolutie te komen, die echter op het laatste moment moest worden teruggetrokken. Daarna werd in Washington de koers definitief verlegd en werd aangestuurd op onderhandelingen, waardoor Nieuw-Guinea in Indonesische handen zou moeten komen. Gezien de harde opstelling en toenemende militaire kracht van Indonesië zagen de Amerikanen geen andere manier om de kwestie op vreedzame wijze op te lossen.

De ommekeer in het denken had echter al veel eerder plaats gevonden. Al onder Eisenhower werd ingezien dat de neutrale houding ten opzichte van de Nieuw-Guinea-kwestie verlaten moest worden. De regering-Kennedy nam die conclusie van Eisenhower over en bouwde erop voort.

Het bezien van de parallellen tussen 1962 en 1949 is de moeite waard. Evenals in 1948-1949 ging ook bij de Nieuw-Guinea-zaak een opstand in Indonesië vooraf aan een Amerikaanse koerswijziging. In 1948 besloot Truman de Republiek te steunen na het neerslaan van de communistische opstand in Madioen. Vanaf 1958 werd door Eisenhower steun verleend aan anti-communistische elementen in het Indonesische leger na de rebellie vanuit Sumatra. In beide gevallen was het afstoppen van het communisme voor de VS het doorslaggevende motief. In beide gevallen werd een zo beperkt mogelijke druk uitgeoefend op de partij die de concessies moest doen: Nederland. De Amerikaanse koerswijzigingen vonden zowel aan het eind van de jaren veertig als aan het begin van de jaren zestig plaats in perioden van oplopende spanningen in de wereld.

Ambassadeur Herman van Roijen voelde goed aan dat er onder de regering-Kennedy een beleidsverandering op komst was en adviseerde Den Haag begin 1961 zelf het voortouw te nemen. Het plan-

Luns, vooral bedoeld om Nieuw-Guinea middels internationalisering uit handen van Soekarno te houden, stelde het Amerikaanse initiatief nog enkele maanden uit. Van die interval maakte de regering-Kennedy tevens gebruik om uit de aanvankelijke interne verdeeldheid te proberen een eensluidend standpunt te destilleren. Na de VN-stemming en de benoeming van Averell Harriman tot onderminister voor het Verre Oosten, was eind 1961 de weg vrij voor de meer pro-Indonesische koers waarop de staf van JFK al lang had aangedrongen.

Zoals zo vaak in de Amerikaanse geschiedenis, ook tijdens Woodrow Wilson en Franklin Roosevelt, moest ook nu een beginsel wijken voor overwegingen van machtspolitiek. Waar Nederland zich vastbeet in de morele kant van de zaak, beschouwde de VS de Nieuw-Guinea-kwestie vooral als een politiek probleem.⁶ De belangen van de Papoea's werden voor Nederland steeds heiliger, maar telden voor de VS nauwelijks mee. Het door Wilson en Roosevelt gepropageerde beginsel van zelfbeschikking werd door Kennedy uiteindelijk opgeofferd aan de strijd tegen het communisme. Ook wat betreft het voortzetten van de 'nooit eindigende oorlog tussen goed en kwaad', stond JFK keurig in de traditie van zijn twee Democratische voorgangers.⁷

Een ander element uit de Amerikaanse traditie, het anti-kolonialisme, ging met betrekking tot Nieuw-Guinea beter samen met de Amerikaanse Koude Oorlog-politiek dan het beginsel van zelfbeschikking. Zoals Robert Johnson meende, liepen (in tegenstelling tot in Indo-China) bij Nieuw-Guinea de anti-koloniale motieven en de belangen van de Koude Oorlog parallel.⁸ Dat kwam dan mooi uit, want als er gekozen moest worden zou Washington ook het anti-kolonialisme hebben opgeofferd. Robert Komer maakte daar ook nooit een geheim van.⁹ Voor de strijd tegen het communisme moest nu eenmaal alles wijken. Robert Johnson zag de sympathie van Kennedy voor de Derde Wereld vooral als een poging om de Amerikaanse concurrentiepositie ten opzichte van de Sovjetunie te verbeteren.

Voor de VS woog zeer zwaar dat Nederland niet bereid was te mobiliseren. Den Haag stuurde weliswaar versterkingen naar Nieuw-Guinea, maar slechts in vrij geringe mate en pas na hevige discussies. Terecht twijfelde Washington dan ook ernstig aan de Nederlandse be-

reidheid Nieuw-Guinea gewapenderhand te verdedigen. Men vond het onaanvaardbaar voor een deel van het Koninkrijk der Nederlanden te moeten vechten, terwijl Nederland daartoe zelf niet bereid was. Roger Hillsman: 'De Hollanders schreeuwden en jammerden, maar toen het menens werd waren ze niet bereid enige concrete actie te ondernemen, hetgeen overigens heel verstandig van ze was!'¹⁰ Ook Dean Rusk, Walt Rostow, George McGhee en Robert Johnson bevestigden deze lezing.¹¹

Daarbij moet echter worden aangetekend dat de VS Nederland voortdurend probeerde af te brengen van het versterken van Nieuw-Guinea. Zo sneed voor Washington het mes aan twee kanten: enerzijds had men een reden om Nederland niet militair te steunen en anderzijds ontstond een situatie waarin de overmacht van Indonesië steeds groter werd (waarmee de uitkomst van het geschil steeds duidelijker werd). Zowel de militaire overmacht van Indonesië, als het niet kunnen rekenen op Amerikaanse steun, hadden een doorslaggevende invloed op de onderhandelingspositie en de flexibiliteit van Den Haag.

In de onderhandelingen liet Washington Nederland echter niet volledig vallen, zoals vaak is gesuggereerd. Ondanks dat de uitkomst van de onderhandelingen voor de VS vaststond, hield de regering-Kennedy consequent vast aan de volkstaadpleging en een VN-interimbestuur, om het gezicht van de Nederlanders te redden. Bij diverse gelegenheden hebben Kennedy en zijn medewerkers hun volle gewicht daartoe in de schaal gelegd, waarbij ook een eventueel militair ingrijpen niet werd uitgesloten. De ontmoeting tussen JFK en Soebandrio op 26 juli 1962 is daarvan het beste voorbeeld.

Anderzijds waren de Amerikaanse sancties (aankloppen bij de VN) op de voortdurende infiltraties en militaire opbouw van Indonesië dermate zwak, dat Jakarta daarin een stimulans moet hebben gevonden om op de ingeslagen weg door te gaan. Bovendien liet de VS herhaaldelijk doorschemeren dat men de belangrijkste Indonesische eis, overdracht van Nieuw-Guinea aan Indonesië, zou steunen. Van de Nederlandse onderhandelingspositie, die toch al steeds verder verzwakte door de toenemende militaire kracht van Indonesië, bleef daardoor weinig over.

Niettemin moet worden geconcludeerd dat de VS inzake de Nieuw-Guinea-kwestie beslist niet de botte bijl hanteerde, maar eideloos diplomatiek geduld en voorzichtigheid in acht nam. De stel-

ling van Kennedy-critici als Bruce Miroff dat Kennedy de neiging had Koude Oorlog-crisis op te roepen dan wel te verheven, is zeker niet van toepassing op de Nieuw-Guinea-affaire.

Datzelfde geldt voor de stelling dat JFK de buitenlandse politiek van zijn regering domineerde. Door de benoeming van Harriman schiep Kennedy weliswaar een belangrijke voorwaarde voor de koerswijziging van eind 1961, maar de beleidsvorming rond Nieuw-Guinea liet Kennedy vrijwel geheel over aan zijn medewerkers. De president hakte de knoop door over de overdracht van Nieuw-Guinea aan Soekarno vóór de raadpleging van de Papoea's, maar vooral de NSC-staf had daarop al geruime tijd met kracht aangedrongen. In algemene zin geldt dat JFK slechts in stelling werd gebracht als de stand van zaken dat hoogstnoodzakelijk maakte. Daarbij valt op dat de Witte Huis-staf onstuimiger was, radicalere denkbeelden had en sterk beleidsvormend dacht, terwijl de medewerkers van het State Department zich meer lieten kennen als gematigde, behoedzame uitvoerders.

Het is een understatement dat noch het Witte Huis, noch het State Department Joseph Luns erg vertrouwden. En ook aan Nederlandse kant hadden sommigen moeite met het schijnbaar onverzoenlijke en solistische optreden van de minister. Hoewel Luns op bepaalde momenten zeker zijn eigen spel speelde, werden de grote lijnen van zijn Nieuw-Guinea-beleid steeds door kabinet en parlement gedragen. Die steun was echter mede gebaseerd op de informatie die Luns gaf over de Amerikaanse houding. En voor zover die onvolledig of zelfs bewust onjuist was, kan dat Luns worden aangerekend. Immers, Luns was al in zijn eerste contact met de regering-Kennedy, in april 1961, te verstaan gegeven dat eventuele oude toezeggingen van John Foster Dulles van tafel waren en dat Nederland niet behoefde te rekenen op Amerikaanse steun. Wellicht hoopte Luns dat het tij in Washington nog zou keren. Gezien de verdeeldheid die de regering-Kennedy kwelde was dat niet eens zo denkbeeldig.

Sommigen beweerden dat de VS lange tijd de mogelijkheid open hield om alsnog de kant van Nederland te kiezen indien Indonesië communistisch zou worden.¹² Door vol te houden dat Nederland bij een aanval op Nieuw-Guinea op Amerikaanse steun kon rekenen, probeerde Luns tevens in zijn eentje de politieke afschrikking in de richting van Soekarno in stand te houden.

De toezegging voor hulp van de Zevende Vloot, bij een eventuele evacuatie van Nederlandse burgers uit Nieuw-Guinea, kwam in de eerste plaats doordat Luns met het zenden van militaire versterkingen dreigde. Maar Kennedy en Dean Rusk konden gemakkelijker met deze toezegging komen, omdat Luns in Washington steeds openhield of de VS ten voordele van Nederland zou ingrijpen. Die toezegging was concreter dan de vrij vage beloften die Dulles in 1958 had gedaan en kwam op een moment dat de VS ten aanzien van Nieuw-Guinea heel anders dacht dan destijds onder Dulles.

Anderzijds kon Washington nauwelijks openlijk tonen dat het begrip had voor de moeilijke positie waarin Nederland zich bevond en dat het vond dat Indonesië onredelijk was.¹³ Luns zou immers onmiddellijk gebruik hebben gemaakt van elke 'opening' die hij meende te zien. De bemiddelaarsrol van de VS maakte het toch al niet mogelijk geheel openhartig te zijn, maar het 'gevaar-Luns' versterkte die geslotenheid ten opzichte van Nederland, terwijl de VS zich aan Jakarta herhaaldelijk meer bloot gaf.¹⁴ De Amerikaanse zwijgzaamheid en de verklaringen van Luns over Amerikaanse steun, maakten de schok van het Bunker-plan in Den Haag des te groter.¹⁵

Toch wist Luns vrij nauwkeurig tot hoever hij kon gaan. Toen de VS met het Bunker-plan kwam, liet hij zijn verklaringen over Amerikaanse hulp los, onder het motto dat Kennedy zijn minister Rusk had overruled. En ondanks de scherpe kritiek die Luns op de Amerikanen had, wilde hij niet dat de VS de bemiddelingspoging zou staken, hoewel Washington dat herhaaldelijk aanbood.

In Soekarno en Soebandrio had Luns waardige tegenspelers. De supermachten betwistten elkaar elk voordeeltje op de wereldkaart en Indonesië speelde zijn positie tussen de beide grootmachten bekwaam uit. Indonesië nam voor enorme bedragen wapens aan van het Sovjet-blok, maar bleef zijn eigen koers varen.¹⁶ De militaire opbouw werd gebruikt om de VS (en Nederland) ervan te doordringen dat een militaire oplossing van het Nieuw-Guinea-conflict steeds dichterbij kwam. Toch wilde Indonesië, net als Nederland, bij voorkeur een vreedzame oplossing. Er vonden geheime contacten plaats met Nederland en de militaire druk diende vooral om de onderhandelingen te doen slagen.

De Indonesische strategie van het opvoeren van de militaire dreiging om de onderhandelingen te beïnvloeden was zeer succesvol. Zo-

wel de VS als Nederland werden er knap nerveus van. Indonesië stelde een grootscheepse aanval mede uit, omdat de onderhandelingen gaande waren en omdat de militaire leiding tijd nodig had om alle voorbereidingen te treffen. Toch was men ook voorzichtig, omdat men niet geheel zeker was van het Amerikaanse antwoord op zo'n aanval. Het feit dat de VS veelvuldig liet doorschemeren zich in te willen zetten voor een voor Indonesië positief onderhandelingsresultaat, deed aan die voorzichtigheid weinig af.

Met betrekking tot Maleisië werd de tactiek van militaire druk ten behoeve van een onderhandelingsresultaat herhaald, maar dat bleek toen minder succesvol. In de Maleisië-affaire verklaarde Soekarno op te komen voor het zelfbeschikkingsrecht van de bevolking van Noord-Borneo, waaruit nog eens bleek dat Indonesië het principe van zelfbeschikking gebruikte naar gelang haar dat het beste uitkwam. Uit de Maleisië-affaire bleek verder dat Indonesië in de buitenlandse politiek een onderwerp zocht om te gebruiken in de binnenlandse situatie.

De Indonesische opstelling in de slotfase van de Nieuw-Guinea-kwestie was hard en, gezien de militaire overmacht, realistisch. Jakarta wist dat het alle troeven in handen had en wilde dat zoveel mogelijk in het onderhandelingsresultaat terugvinden. Van de Sovjet-opstelling in Oost-Europa had men geleerd dat in territoriale kwesties vooral de militaire positie de krachtsverhoudingen aan de onderhandelingstafel bepaalt, een wijsheid die aan Nederland niet erg besteed was. Aangevuld met een forse dosis wantrouwen jegens de oude koloniale overheerser maakte dit dat Soekarno zijn machtspositie ten volle wilde uitbuiten. Het credo 'In God vertrouwen we, alle anderen gelieve contant te betalen' was de Indonesische onderhandelaars op het lijf geschreven.

Robert Lindquist vond dat in Middleburg zowel Van Roijen als Malik zwaar op Ellsworth Bunker leunden 'voor leiding en advies'¹⁷. Maar in de laatste fase van de onderhandelingen gingen veel van de doorslaggevende ontwikkelingen langs Bunker heen. De zaken werden toen veeleer gedaan in Washington, waar Dean Rusk het grotendeels buiten hem om vastgestelde beleid trouw en bekwaam uitvoerde.

Soekarno had zijn onderhandelaars goed in de hand, maar aan Nederlandse zijde lag dat heel anders. De Nederlandse delegatie neigde naar het varen van een eigen koers en overschreed die grens

herhaaldelijk. De gevoelens van superioriteit die bij leden van de delegatie leefde ten opzichte van hun politieke bazen in Den Haag waren vanuit democratisch oogpunt even ongepast als de manier waarop Luns omging met informatie uit de VS. De slechte communicatie tussen Den Haag en de onderhandelaars in Middleburg kan de Nederlandse onderhandelingsstrategie geen goed hebben gedaan.

Tussen Van Roijen en Luns is het nooit meer goed gekomen. De gevoelens van animositeit in de beide kampen zijn dertig jaar na dato nog steeds niet verdwenen. Luns beschouwt het nog steeds als zijn verdienste dat hij Van Roijen begin augustus 1962 buiten de besluitvormende kabinetsdiscussie over het voorlopige akkoord hield. 'Van Roijen dacht ons te kunnen voorschrijven hoe wij moesten handelen. Hij dacht een bestuurlijke rol te kunnen spelen. Maar dat ging mooi niet door. Ha!'¹⁸

Er is wel gesuggereerd dat de VS Van Roijen gebruikte omdat men wist dat hij inzake Nieuw-Guinea een ander standpunt innam dan Den Haag. Den Haag kende de opvattingen van Van Roijen ook, maar toch werd hij als onderhandelaar benoemd. Was dat omdat het kabinet-De Quay begin 1962 eigenlijk al wist dat de zaak verloren was (zoals Luns zich wel eens liet ontvallen), of omdat men meende dat Van Roijen door zijn goede reputatie meer uit het vuur kon slepen dan bij voorbeeld Luns had gekund?

Het is de vraag hoe oprecht het Nederlandse pleidooi voor zelfbeschikking voor de Papoea's in die eindfase van het conflict nog was. Van Roijen wist dat een volksraadpleging ná de overdracht aan Indonesië niets voorstelde, eigenlijk wist iedereen dat, maar toch deed hij zijn best om die volksraadpleging (en de interim fase onder VN-bestuur) staande te houden.¹⁹

Averell Harriman vond 'de grootste zwakte' van de Nederlandse onderhandelingsstrategie dat Nederland meer geïnteresseerd was in het voorkomen van gezichtsverlies dan in toezeggingen van Indonesië over de toekomst van de Papoea's. Het akkoord bevatte geen programma voor de ontwikkeling van Nieuw-Guinea, stelde Harriman spijtig vast.²⁰ En dat kwam omdat Nederland daar zijn best niet voor deed.

Dat de VS toch alles in het werk stelde om de VN-bestuursperiode en het referendum boven water te houden, was ook een teken dat men zich toch enigszins schuldig voelde over het 'verkwanselen' van het beginsel van zelfbeschikking. Velen hielden aarzelingen omtrent

het opofferen van het zelfbeschikkingsrecht, ook al werd het grotere doel, de bestrijding van het communisme, wel erkend. Vooral in periodes van ontspanning in de wereld wordt die keuze als onrechtvaardig en compassieloos beschouwd. De kwalificaties van Arthur Schlesinger Jr. dat het resultaat van de Nieuw-Guinea-kwestie 'een schandalige legalisatie van Indonesische expansie' was, alswel 'een diplomatieke meesterzet', zijn in dit licht bezien beide geldig. Het is mede afhankelijk van het tijdsgewricht, hoe wordt teruggezien op de oplossing van de Nieuw-Guinea-affaire. In periodes van een bittere Koude Oorlog lijkt het een meesterzet, in periode van ontspanning een schande. Zo kon de voor Nederland bedoelde 'face-saver' een bredere betekenis krijgen als 'een middel om het gezicht te redden van alle betrokkenen', zoals Averell Harriman het uitdrukte, dus inclusief de VS.²¹

Velen voelden hun geweten nog jaren na de overdracht van Nieuw-Guinea aan Indonesië knagen, ook al omdat de Papoea's het onder het bewind van Jakarta bijzonder zwaar kregen. Indonesië behandelde de Papoea's als weinig meer dan tweederangs burgers. Door de transmigratiepolitiek, waarbij duizenden Indonesiërs vanuit het overbevolkte Java naar Nieuw-Guinea werden overgeheveld, kwam de levenswijze van de Papoea's hevig in de knel. Ook de overijverige zendelingen (onder wie vele Amerikanen), op wie de primitieve Papoea's altijd een grote aantrekkingskracht hebben uitgeoefend, droegen hun steentje bij aan het verkrummen van de Papoeacultuur. Indonesië en andere (veelal westerse) landen ontfermden zich over de delfstoffen van Nieuw-Guinea. De vluchtelingenkampen in buurland Papua Nieuw-Guinea raakten overvol.

Ook in de VS was men niet ongevoelig voor het trieste lot van de Papoea's. Robert Johnson: 'De VS had natuurlijk nooit verwacht dat Indonesië de Papoea's zo onmenselijk zou behandelen. Dat aspect van de zaak was uiterst ongelukkig.'²² Maar ook dertig jaar na dato, in een periode waarin de Koude Oorlog tot het verleden lijkt te behoren, houdt Robert Johnson nog vast aan de keuzen van John Kennedy, die hij mee hielp voorbereiden. In die tijd, onder die omstandigheden, met het fiasco van de Vietnam-oorlog nog voor de boeg, was het voor de VS de juiste beslissing om de overdracht van Nieuw-Guinea aan Soekarno te bevorderen, aldus Johnson.

Gezien de Amerikaanse hoofddoelstelling, de Nieuw-Guinea-kwestie vreedzaam oplossen en uit de Indonesische politiek halen, is

de aanpak van de regering-Kennedy geslaagd. Wat betreft de achterliggende gedachten (Indonesië niet in communistische handen laten vallen en het militant Indonesische nationalisme in constructieve banen leiden) is dat niet het geval. Immers, Soekarno bleef ook na ratificatie morrelen aan het Nieuw-Guinea-akkoord, wendde zich al-lerminst af van het communisme en vond in Maleisië snel een 'opvolger' voor de Nieuw-Guinea-kwestie. Op langere termijn heeft de Amerikaanse steun aan de anti-communistische elementen in het Indonesische leger het neerslaan van de communistische coup in 1965 mogelijk bevorderd en heeft het die coup zelf wellicht enigszins vertraagd, zoals Arthur Schlesinger Jr en Howard Jones opmerkten.²³

Opvallend is dat de VS, na de ondertekening van het akkoord in augustus 1962, weinig pogingen ondernam om Indonesië verder in het westerse kamp te trekken. Van economische of militaire hulp van enige betekenis was nauwelijks sprake. Hoewel in Washington grote verwachtingen leefden ten aanzien van Indonesië, werd aan deze relatief grote 'domino' verder niet veel aandacht besteed, dit in tegenstelling tot een veel kleiner land als Vietnam.

Een vergelijking van welk conflict dan ook met de Vietnam-oorlog is een hachelijke zaak. De strijd die Nederland leverde voor het behoud van een kolonie is in veel opzichten geheel anders dan de Amerikaanse interventie in Vietnam. Toch zijn er ook overeenkomsten, vooral in de manier waarop grote delen van de bevolking zich de conflicten herinnert.

De Amerikaanse troepen in Vietnam hekelden het feit dat ze van de regering in Washington niet voluit mochten vechten en dat een militaire overwinning op het politieke slagveld verloren ging. In de VS zorgde de Vietnam-ervaring voor een nationaal trauma, waarin pas na de Golfoorlog enige verlichting leek te komen. Ook onder de Nederlandse militairen die in Nieuw-Guinea de spannende periode 1961-1962 meemaakten, leefde de gedachte dat hun regering niet voluit wilde gaan om Nieuw-Guinea te behouden. 'De politiek' zou hen verhinderd hebben Nieuw-Guinea adequaat te verdedigen tegen de infiltrerende Indonesische troepen en zou het rijkdeel hebben verkwanseld.

Maar niet alle Nederlanders denken met verbittering terug aan de manier waarop het laatste hoofdstuk van de Nederlandse koloniale geschiedenis in de Oost werd afgesloten. Nadat namens Indonesië en

Nederland de handtekeningen onder de overeenkomst over Nieuw-Guinea waren gezet, zei Van Roijen tegen Harriman dat de VS Nederland een grote dienst had bewezen door Nederland tegen zichzelf te beschermen.²⁴ De VS bespaarde Nederland in 1961-1962 mogelijk een uitzichtloze oorlog in een ver land, maar was gelijktijdig bezig zelf verstrikt te raken in Vietnam. Dat met de ironie van de geschiedenis niet valt te spotten, mag blijken uit de pogingen van de VS om, meer dan een decennium later, de Vietnam-oorlog met een 'eervolle vrede' en zonder te veel gezichtsverlies weer te verlaten.

Over de John F. Kennedy Library; verantwoording van het materiaal; literatuur

Dit boek is voor een belangrijk deel gebaseerd op archiefmateriaal dat zich bevindt in de John F. Kennedy Library in Boston, Massachusetts. De in 1979 officieel geopende bibliotheek bewaart de persoonlijke papieren van John Kennedy, Robert Kennedy en tal van medewerkers aan de regering-Kennedy (zoals Walt Rostow, McGeorge Bundy, Dean Rusk, Roger Hilsman, John Kenneth Galbraith, Pierre Salinger en Theodore Sorensen), alsmede van andere leden van de familie-Kennedy (vader Joseph P. Kennedy, moeder Rose, broer Edward, Jacqueline Kennedy-Onassis). Van John Kennedy worden tevens zijn presidentiële papieren bewaard, variërend van de archieven van de Witte Huis-staf en de National Security Council tot zijn afsprakenboeken en de vele duizenden brieven die hij kreeg. Tevens bevat de verzameling van de bibliotheek de archieven van vele politieke organisaties en overheidsinstellingen uit de periode waarin John en Robert Kennedy politiek actief waren (zoals het Democratic National Committee, Arms Control and Disarmament Agency, CIA, Civil Rights Commission, Peace Corps). De bibliotheek bezit, naast boeken, kranten, tijdschriften, dissertaties en overheidsdocumenten, zo'n honderdvijftigduizend foto's, zesduizend films en zeventuizend geluidsbanden (waaronder de JFK en RFK Oral History Programs). Veel materiaal is ontsloten voor het publiek. Een deel is echter niet toegankelijk, vaak omdat de betrokkenen dat (nog) niet toestaan.

Voor dit boek werd vooral gebruik gemaakt van interne memoranda (tussen Witte Huis, NSC-staf, State Department, CIA) en correspondentie tussen Washington en de Amerikaanse ambassadeurs in Jakarta (Jones) en Den Haag (Rice) en de Amerikaanse afvaardiging bij de VN (Stevenson) in de jaren 1961 en 1962.

Vrijwel al het overheidsmateriaal is jarenlang geclassificeerd geweest. Sommige stukken werden na twaalf jaar toegankelijk, andere stukken na vijftien, twintig, vijfentwintig jaar of na een nog langere periode. Een deel van het vrijgegeven materiaal is gecensureerd en dus niet volledig. Ondanks de weggelakte passages geeft het toch een goed beeld van de opbouw van het Amerikaanse beleid inzake Nieuw-Guinea. De kalkkwast werd doorgaans gebruikt om namen van personen onleesbaar te maken (om informanten te beschermen) en op plaatsen waar militaire informatie verwacht kan worden. Een enkele keer zijn de onleesbaar gemaakte passages vrij lang en is niet uit de context af te leiden waarover de tekst ging. Wat zich daarnaast (nog) niet in de dossiers bevindt (aangenomen dat nog niet al het materiaal over Nieuw-Guinea beschikbaar is) is niet bekend. Soms is er op inventarislijsten een aantekening te vinden over een stuk dat nog gedeclassificeerd is. Dat zou zijn om de 'staatsveiligheid' niet in gevaar te brengen. Maar vaak zal het gaan om passages over staats-hoofden, ministers en andere personen waarmee Washington geen ruzie wil krijgen.

De beperkte toegankelijkheid geldt ook voor de Oral History Programma's van de bibliotheek. Kort na de moord op John Kennedy werd begonnen met het interviewen van honderden medewerkers, vrienden en tijdgenoten van de president. De interviews werden veelal afgenomen door journalisten en hoogleraren, onder verantwoordelijkheid van de Oral History Staff van de JFK Library. Het project werd in 1964 gestart en werd na de moord op Robert Kennedy uitgebreid met een tweede serie interviews, over RFK. Tot 1983 waren er zo'n vijftienhonderd banden gemaakt. Ongeveer zevenhonderd banden zijn toegankelijk voor onderzoekers. De typoscripten van de banden zijn nagezien door de geïnterviewden en eventueel gecorrigeerd. De teksten zijn dus in de vorm waarvan de betrokkene denkt dat het in de archieven bewaard moet worden. Elke geïnterviewde mocht bepalen hoe en wanneer het interview gebruikt mag worden.

Onder de geïnterviewden bevinden zich David Ben Goerion, Dean Acheson, Leonard Bernstein, McGeorge Bundy, Chiang Kai-sjek, Sir Alec Douglas-Home, J. William Fulbright, Albert Gore, Averell Harriman, Hubert Humphrey, Howard Jones, Rose Kennedy, Nikita Chroestjow, Martin Luther King, Robert Komer, Walter Lippmann, Henry Cabot Lodge, George McGovern, Robert McN-

mara, Edmund Muskie, Paul Nitze, Walt Rostow, Dean Rusk, Arthur Schlesinger Jr., Theodore Sorensen, Soekarno, Maxwell Taylor en Werner von Braun. Joseph Luns praatte, op speciaal verzoek van Robert Kennedy, op 26 mei 1965 een kleine vijftig bladzijden vol, die pas vijftien jaar later openbaar mochten worden. Robert Kennedy zelf kwam meer dan duizend bladzijden lang aan het woord. Een deel daarvan is geheim, de rest werd in de jaren zeventig openbaar. Een deel daarvan werd in 1988 gepubliceerd onder de titel *Robert Kennedy In His Own Words*. De banden van de interviews met Jackie Kennedy behoren tot het gesloten deel van de collectie.

Het voor dit boek gebruikte materiaal van de John F. Kennedy Library:

- The Papers of President Kennedy:
 - a. National Security Files (NSF). Countries: Indonesia, box 113 en West New Guinea, box, 205, 206 en 206a- 210.
 - b. President's Office Files (POF). Countries: The Netherlands, box 122a.
 - Robert F. Kennedy Papers:
 - c. Attorney General's Trips. 2/1962 Good Will Trip. Box 1, 2, 4, 6 en 13.
 - JFK Library Oral History Programs:
 - d. JFK Oral History Program, interviews met:
 - Joseph Luns, 18 januari 1965 (met Murrey Marder).
 - Robert Kennedy, 13 april 1964 (met John B. Martin).
 - W. Averell Harriman, 13 april 1964 (met Michael V. Forrestal) en 6 juni 1965 (met Arthur M. Schlesinger Jr.).
 - Soekarno, 1 augustus 1964 (met Frank J. Miller).
 - e. RFK Oral History Program, interview met:
 - W. Averell Harriman, 13 maart 1970 (met Larry J. Hackman).
- De Papers van JFK en RFK zijn op datum geordend in mappen. De mappen zijn verzameld in dozen. In de noten bij dit boek zijn de vindplaatsen als volgt aangeduid:
- NSF, WNG, box 205 = National Security Files, countries: West New Guinea, box 205. Of: NSF, Ind, box 113 = National Security Files, countries: Indonesia, box 113.
 - POF, Neth, box 122a = President's Office Files, countries: The Netherlands, box 122a.
 - Bij de oral history-interviews wordt de naam van de geïnterviewde

aangegeven, alsmede het bladzijdennummer en of het om het JFK of RFK programma gaat.

- per hoofdstuk wordt alleen de eerste maal dat een stuk aangehaald wordt de volledige vindplaats vermeld.
- waar 'Rusk aan Jones' wordt vermeld, zij aangetekend dat met 'Rusk' ondertekend werd, maar de steller van de stukken doorgaans een medewerker was. In het geval van 'Rusk' ging het veelal om Bell, Lindquist en Harriman. Bij afwezigheid van Dean Rusk werden de stukken doorgaans ondertekend met 'Ball (acting)' (= onderminister George Ball).

Tevens werd gebruik gemaakt van een groot aantal artikelen in Nederlandse en Amerikaanse dag- en weekbladen, waaronder de jaargang 1962 van de New York Times. Verder werd gecorrespondeerd met een aantal personen in de VS, onder wie Arthur Schlesinger Jr, George McGhee, Robert McNamara, Walt Rostow, Roger Hilsman, Dean Rusk, Robert Johnson en Robert Lindquist. Op 26 september 1989 had de auteur een gesprek met Joseph Luns.

Literatuur

- J. van Baal, *Ontglipt Verleden* (Deel II) (Franeker, 1989).
- C.J. Bartlett, *The Global Conflict 1880-1970. The international rivalry of the great powers* (New York, 1984).
- J.G. de Beus, *Morgen bij het aanbreken van de dag. Nederland driemaal aan de vooravond van oorlog* (Rotterdam, 1977).
- H. Coerts, *De ARP en Nieuw-Guinea* (Franeker, 1983).
- Alexander DeConde, *A History of American Foreign Policy. Vol. II: Global Power (1900 to the present)* (New York, 1978).
- J. Derix, Bapa Papoea. *Jan P.K. van Eechoud, een biografie* (Venlo, 1987).
- P.J. Drooglever, "The United States and the Dutch appellation during the Indonesian revolution", in: Rob Kroes, ed., *Image and Impact. American influences in the Netherlands since 1945* (Amsterdam, 1981).
- Jan van Eechoud, *Vergeten Aarde* (Amsterdam, 1951).
- Chris van Esterik, *Nederlands laatste bastion in de Oost. Economie en politiek in de Nieuw-Guinea-kuwestie* (Baarn, 1982).
- Russell H. Fifield, *Southeast Asia in United States Policy* (New York, 1963).
- John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment. A critical Appraisal of Postwar American National Security Policy* (New York & Oxford, 1982).
- John Jansen van Galen, *Ons laatste oorlogje* (Weesp, 1984).
- Ronald Gase, *Misleiding of zelfbedrog?* (Amsterdam, 1984).
- P.B.R. de Geus, *De Nieuw-Guinea Kwestie. Aspecten van buitenlands beleid en militaire macht* (Leiden, 1984).
- W. Averell Harriman, *America and Russia in a Changing World* (New York, 1971).
- William Henderson, ed., *Southeast Asia: Problems of United States Policy* (Cambridge, 1963).
- Roger Hilsman, *To Move a Nation. The politics of Foreign Policy in the Administration of John F. Kennedy* (New York, 1967).
- B.J.S. Hoetjes, "Het land achter de Indus: Zuid- en Zuidoost Azië", in: J.L. Heldring ca. red., *Geschiedenis na 1945* (Utrecht, 1985).
- H.J.A. Hofland, *Tegels Lichten* (Amsterdam, 1972).
- J.L.R. Huydecoper van Nigtevecht, *Nieuw-Guinea: het einde van een koloniaal beleid* (Den Haag, 1990).
- Akira Iriye, *The Cold War in Asia. A historical introduction* (Englewood Cliffs, 1974).
- Howard Palfrey Jones, *Indonesia, the Possible Dream* (New York, 1971).
- Robert F. Kennedy, *In His own Words* (New York ca. 1989).
- Robert F. Kennedy, *Just Friends and Brave Enemies* (New York, 1962).
- Walter LaFeber, *America, Russia and the Cold War 1945-1984* (New York, 1985).
- Atend Liphart, *The Trauma of Decolonization. The Dutch and West New Guinea* (New Haven & London 1966).

- J.M.A.H. Luns en Pierre Huyskens, *Geloof u mij, het was een genoegen. Mijn buitenlandse jaren* (Amsterdam, 1988).
- William Hardy MacNeill, *America, Britain and Russia. Their co-operation and conflict, 1941-1946* (Londen, New York ca. 1953).
- Christopher J. McMullen, *Mediation of the West New Guinea Dispute, 1962. A Case Study* (Washington DC, 1981).
- Bruce Miroff, *Pragmatic Illusions. The Presidential Politics of John F. Kennedy* (New York, 1976).
- Thomas G. Paterson, ed., *Kennedy's Quest for Victory. American Foreign Policy 1961-1963* (New York & Oxford, 1989).
- Michel van der Plas, *Luns: Ik herinner mij* (Leiden, 1974).
- Walt W. Rostow, *The Diffusion of Power 1957-1972* (New York, 1972).
- Arthur Schlesinger Jr., *De duizend dagen. Kennedy in het Witte Huis* (Amsterdam, 1965).
- Arthur Schlesinger Jr., *Robert Kennedy and His Times* (New York, 1978).
- Arthur Schlesinger Jr., *The Cycles of American History* (Boston, 1986).
- Hugh Sidey, *John F. Kennedy, President* (New York, 1964).
- R. Steenhorst en F. Huis, *Joseph Luns* (Amsterdam, 1985).

Noten

INTRODUCTIE:

1. Zie bij voorbeeld: J.G. de Beus, *Morgen bij het aanbreken van de dag*.
2. J. Jansen van Galen, *Ons laatste oorlogje*, 166-67.
3. Jansen van Galen, 8; J. Derix, *Bapa Papoea*, 286; De Beus, 403; interview auteur met Joseph Luns.
4. H.W. von der Dunk, "Demonstratie van zelfverlakerij en onverstand", in: *De Volkskrant* (10 juli 1982).
5. Zie bij voorbeeld: C. van Esterik, *Nederlands laatste bastion in de Oost*, 161.
6. A.M. Schlesinger Jr, *De duizend dagen*, 605; A.M. Schlesinger Jr, *Robert Kennedy*, 615; correspondentie auteur met A.M. Schlesinger Jr (20 november 1989).
7. Voor Nieuw-Guinea waren verschillende namen in omloop. Nederland sprak van Nederlands Nieuw-Guinea. De VS noemden het West New Guinea en Indonesië hield het op West Irian (Irian Barat). Papoea's met onafhankelijkheidsplannen spraken over West Papua.

HOOFDSTUK 1

1. P.J. Drooglever, "The United States and the Dutch appeacart during the Indonesian revolution", in: R. Kroes, ed., *Image and Impact. American Influences in the Netherlands since 1945*, 33; R.H. Fifield, *Southeast Asia in United States Policy*, 37.
2. Zie onder meer: E.L. Tuveson, *Redeemer Nation, the Idea of America's Millennial Role*; J.R. Thomson en J.C. Perry, *Sentimental Imperialists: the American Experience in East Asia*; R. Hofstadter, *The Paranoid Style in American Politics and other essays*; T.J. McCormick, *China Market, America's Quest for Informal Empire 1893-1901*.
3. McCormick, 106.
4. Hofstadter, 180.

5. W.H. McNeill, *America, Britain and Russia*. Veel van de passages in dit hoofdstuk over de Tweede Wereldoorlog zijn op McNeill's werk gebaseerd.
6. Zie ook: W. LaFeber, *America, Russia and the Cold War 1945-1984*, 239; A. Iriye, *The Cold War in Asia*, 16-27, 39.
7. Zie bij voorbeeld K. Bollinger, "The Foreign Policy of the USA", in: H. Findeisen e.a. (red.), *USA. Aspects of political and social life* (Leipzig, DDR, 1985). Niet alleen buiten de VS werd met dit vraagstuk geworsteld. In een hoofdredactioneel commentaar vroeg *The New York Times* zich in maart 1962 bij voorbeeld af hoe het toch kwam dat er zoveel 'misverstanden' over de VS bestonden. Onwetendheid en onbekendheid met de geschiedenis van de VS waren daarvan de oorzaken, zo concludeerde het blad. "De veelvoorkomende misvatting dat de VS een reactionaire natie is kan alleen door lieden naar voren worden gebracht die niet op de hoogte zijn met onze revolutionaire wortels, met de sleutelrol van de Jacksonian Democracy voor het ontstaan van onze moderne instituties en met de maatschappelijke hervormingen van de New Deal in de jaren dertig om te problemen van de twintigste eeuw het hoofd te bieden. De essentie van van the American Story is het feit dat, ondanks de vele problemen en onvolkomenheden, een grootse natie erin is geslaagd vrijheid van ondernemen, meningsuiting en pers te combineren met een onvergelijkbaar hoge levensstandaard." (*The New York Times*, 5 maart 1962).
8. C.J. Bartlett, *The Global Conflict 1880-1970*, 287; Fifield, 35; R. Smith, "Some Southeast Asian views of American Foreign Policy", in: W. Henderson, *Southeast Asia*, 111; McNeill, 651; Iriye, 69.
9. Iriye, 69-70, 80, 84-85.
10. Fifield, 17, 36.
11. H.P. Jones, *Indonesia, The Possible Dream*, 37, 420; Fifield, 16-17, 23, 63; A.A. Jordan, "US foreign assistance in Southeast Asia", in: Henderson, 216; W. Henderson, "Some reflections on US policy in Southeast Asia", in: Henderson, 249-250; Iriye, 180, 187.
12. Iriye, 184-87; Bartlett, 169-70, 269, 333.
13. W.W. Rostow, *The Diffusion of Power 1957-1972*, 283.
14. C. Wolf Jr, "Some aspects of the 'value' of Southeast Asia to the US", in: Henderson, 41; Iriye, 26, 187-88, 294; Fifield, 7-8, 33, 40; Bartlett, 232, 291, 294.
15. LaFeber, 200; Bartlett, 297; Fifield, 20, 23-24, 27-28, 114; Iriye, 189; R.H. Fifield, "Another look at SEATO", in: Henderson, 190; Wolf Jr, in: Henderson, 42; J.M. Allison, "US diplomacy in Southeast Asia: The limits of policy", in: Henderson 165-66; Iriye, 177.
16. R. Hilsman, *To Move a Nation*, 361; Jones, xv, Fifield, 3; *The New Republic* (19 april 1969).
17. C. Geertz, "The socio-cultural context of policy in Southeast Asia", in: Henderson, 55; Jones, xv; Fifield, 310. Zie ook: memo W.S. Selant, 3 oktober 1961 (JFK Library, NSF, Ind, box 113); C.J. McMullen, *Mediation of the West New Guinea Dispute*, 1962, 8.
18. Drooglever, 43. Zie ook: Jones, 109; B.J.S. Hoerjes, "Het land achter de Indus: Zuid- en Zuidoost Azië", in: J.L. Heldring, *Geschiedenis na 1945*, 378. Na de nederlaag van de geallieerde vloot in de Java Zee (februari 1942) viel het ABDA commando (American, British,

Dutch, Australian) van generaal Wavell uiteen. De VS nam het commando in de Pacific over, onder leiding van admiraal Chester Nimitz en generaal Douglas MacArthur. Bij een latere reorganisatie kreeg de Britse generaal Mountbatten het commando over Oost-Indië, Malakka, Siam en Indo-China.

19. J. van Baal, *Ontglijpt Verleden*, 123.
20. Drooglever, 41. Zie ook: Van Esterik, 153.
21. Volgens Drooglever was de Amerikaanse druk niet groot en kwam alleen de Marshall-hulp voor Indonesië in gevaar (Drooglever, 44). E.H. van Breugel deelt die mening (E.H. van Breugel, "The Netherlands and the United States: a distant mirror", in: *Internationale Spectator* (november 1989). Volgens Jones en Van Esterik stond ook de Marshall-hulp voor Nederland zelf ter discussie (Jones, 107, 111-12; Van Esterik, 153).
22. Drooglever, 36.
23. A. Lijphart, *The Trauma of Decolonization*, 11-21 e.v. De paragrafen over de Nederlandse en Indonesische argumenten zijn vooral op Lijphart gebaseerd.
24. P.B.R. de Geus, *De Nieuw-Guinea Kwestie*, 50; De Beus, 253; Jones, 175-76.
25. Interview auteur met Joseph Luns; zie ook bij voorbeeld: R. Gase, *Misleiding of zelfbedrog?*, 46-47.
26. Van Baal, 430; zie ook: Robert Kennedy, *In His Own Words*, 316.
27. Jones, 177; Lijphart, 63.
28. Van Baal, 399.
29. Lijphart (22-35) en De Beus geven een uitgebreide schets van de argumenten van Nederland en Indonesië.
30. Geertz, in: Henderson, 55, 56, 59, 94.
31. De claim van Indonesië dat Nieuw-Guinea bij Indonesië hoorde omdat het deel was van Nederlands-Indië had enige grond. Maar, in een voetnoot bij het RTC-akkoord stond dat de opmerkingen in het akkoord alleen golden als de soevereiniteit aan Indonesië werd overgedragen. Zie ook: memo L.D. Battle aan Rostow, 7 april 1961 (JFK Library, NSF, Ind, box 113); Jones, 175-176; Oral History Program JFK, Hattiman (6 juni 1965), 93-94.
32. Interview auteur met Joseph Luns.
33. Lijphart, 126; Jansen van Galen, 32; Van Esterik, 73; *De Volkskrant* (10 juli 1982).
34. H.J.A. Hofland, *Tegels lichten*, 28-30, 43, 68; Von der Dunk, in: *De Volkskrant* (10 juli 1982); Jansen van Galen, 28; Van Esterik, 193.
35. De Geus, 200; Lijphart, 39-61, 220; Van Esterik, 69, 108; Jan van Baal, in: B. Koster, "Verkoop van in een wezen droevig beleid", in: *Het Parool* (6 januari 1990).
36. De Geus, 202; interview auteur met Joseph Luns; Oral History Program JFK, Luns (18 januari 1965), 23.

37. De Geus, 199-202.
38. Hilsman, 374; Jansen van Galen, 27; Hofland, 52; *Vrij Nederland* (16 augustus 1980).
39. *De Volkskrant* (10 juli 1982); Lijphart, 271. Zie voor de correspondentie Luns-Romme (begin jaren vijftig): Van Esterik.
40. Interview auteur met Joseph Luns.
41. Mededeling Jan van Baal aan auteur.
42. Lijphart, 285-291.
43. Jansen van Galen, 27.
44. Lijphart, 290; Hofland, 75.

HOOFDSTUK 2

1. Jones, 18-81, 185; Hilsman, 375.
2. De Beus, 196.
3. Howard Jones geeft een gedetailleerde beschrijving van de situatie in Indonesië in deze periode, 178-79, 182, 234-35, 245, 251-52.
4. Fifield, 148.
5. Oral History program JFK, Harriman (6 juni 1965), 93-94; Jones, 69-71, 114, 117, 145; Hilsman, 364; D. Wurfel, "The pattern of Southeast Asian response to international politics", in: Henderson, 94; R. Smith, "Some Southeast Asian views of American foreign policy", in: Henderson, 120; Allison, in: Henderson, 180; Hendetson, in: Henderson, 258; Fifield, 44, 57, 311; Jones, 116.
6. Fifield, 307; Smith, in: Henderson, 120.
7. Jones, 118-19. In Indonesië werden Soekarno, het leger en de PKI geacht elkaar in een wankel evenwicht te houden. Soekarno beschermde de PKI tegen het leger, in ruil voor een efficiënte massa-organisatie (handig bij parades en demonstraties). De PKI verschaftte zich op die manier tevens toegang tot het landsbestuur. Anderzijds had Soekarno het leger nodig om de PKI in toom te houden. Het leger op zijn beurt gebruikte Soekarno om de massa te bereiken (zie: Jones, 166).
8. Jones, 122; Henderson, 102.
9. Jones, 128, 148, 151.
10. Wurfel, in: Henderson, 102; Jones, 122, 125-28, 178-79.
11. Zie onder meer H. Hansen in *De Volkskrant* (29 augustus 1981); Jones, 154; Gase, 184-86.

12. memo Battle aan Bundy, 3 maart 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206).
13. Zie bij voorbeeld Schlesinger, *De duizend dagen*, 162-175.
14. Dean Rusk, *As I Saw It* (New York 1990); zie ook: H. Veldman, "Dean Rusk, een matige minister onder Kennedy", in: *NRC Handelsblad*, 22 december 1990.
15. Rostow, 162-63; T.G. Paterson, *Kennedy's Quest for Victory*, 16; Schlesinger, *De duizend dagen*, 491-93.
16. Rostow, 162-163.
17. Schlesinger, *De duizend dagen*, 175.
18. Rostow, 165-66; zie ook: Jones, 293.
19. Schlesinger, *RFK*, 603; Hilsman, 363. Zie over het Indonesische nationalisme: A. deConde, *A History of American Foreign Policy*, 329; McNeill, 644, 650; Hoctjes, in: Heldring, 375; P. van 't Veer, "De twee elites van Indonesië", in: *Intermediair* (11 mei 1979).
20. Hilsman, 363; Schlesinger, *RFK*, 603; Schlesinger, *De duizend dagen*, 574.
21. B. Miroff, *Pragmatic Illusions*, 52.
22. Bartlett, 333-34; Rostow, 283; LaFeber, 213; J.L. Gaddis, *Strategies of Containment*, 201.
23. Paterson, 13, 23.
24. Miroff, 37.
25. Bartlett, 342-34. LaFeber 195, 190, 213.
26. Schlesinger, *RFK*, 603; Paterson, 5, 9; L.J. Bassett en S.E. Pelz, "The Failed Search for Victory: Vietnam and the Politics of War", in: Paterson, 229; A.M. Schlesinger Jr, *The Cycles of American History*, 412; Bartlett, 333.
27. In juni 1962 werd een voorlopig einde gemaakt aan de crisis in Laos. Namens de Amerikaanse regering was Averell Harriman bij de onderhandelingen betrokken. Zie onder meer LaFeber, 219-221; Rostow, 285, 287, 268-269; Paterson, 12, 223.
28. Rostow, 270; Bartlett, 336; Bassett en Pelz, in: Paterson, 237, 252.
29. Schlesinger, *De duizend dagen*, 548; Rostow, 270, 295; Paterson, 11-12.
30. Schlesinger, *Cycles*, 413; R.J. McMahon, "Choosing sides in South Asia", in: Paterson, 205; Bassett en Pelz, in: Paterson, 229; Oral History program JFK, George Kennan (7 maart 1964), geciteerd in: LaFeber, 230; Miroff, 44; Hilsman, 340, 344; Bartlett, 331-34; Gaddis, 211-12.
31. Gaddis, 201; LaFeber, 214, 223; Rostow, 296; Bartlett, 296; Miroff, 16; Paterson, 14, 23; Bassett en Pelz, in: Paterson, 252; Gaddis, 197.
32. Paterson, 6, 23; Schlesinger, *Cycles*, 412 e.v.

33. Miroff, 66, 271.
34. Schlesinger, *Cycles*, 412-17; Rostow, 298-300.
35. Rostow, 296.
36. memo Rusk aan JFK, 10 april 1961 (JFK Library, POF, Neth, box 122a).
37. 'Anticipated Indonesian Position on West New Guinea', Sukarno-briefing book, 10 april 1961 (JFK Library, NSF, Ind, box 113).
38. memo Bissel aan Bundy, 22 en 27 maart 1961 (JFK Library, NSF, Ind, box 113).
39. memo Lucian Pye aan Rostow en Bundy, 23 maart 1961 (JFK Library, NSF, Ind, box 113).
40. memo Rusk aan JFK, 3 april 1961 (JFK Library, NSF, WNG, box 205). Zie ook: Hilsman, 371.
41. memo Komer aan Rostow, 19 april 1961 (JFK Library, NSF, WNG, box 205).
42. memo Rusk aan JFK, 3 april 1961.
43. Hilsman, 372; Jones, 189; De Geus, 231-32, 135.
44. Jones, 191.
45. memo George McGhee aan Rusk, 15 februari 1961 (JFK Library, NSF, WNG, box 205; Sukarno-briefing book).
46. memo Komer aan Rostow, 19 april 1961.
47. memo Johnson aan Rostow, 7 april 1961 (JFK Library, NSF, WNG, box 205).
48. memo Johnson aan Rostow, 7 april 1961; memo Rusk aan JFK, 3 april 1961.
49. Sukarno-briefing book.
50. memo Rusk aan JFK 10 april 1961; Sukarno-briefing book; telegram Rusk aan Rice, 14 april 1961 (JFK Library, NSF, WNG, box 205).
51. memo Komer aan Rostow, 19 april 1961.
52. memo Johnson aan Rostow, 7 april 1961; Sukarno-briefing book.
53. memo McGhee aan Rusk, 15 februari 1961. Zie ook: memo Bissell aan Bundy, 22 maart 1961.
54. Zie: memo Rusk aan JFK, 3 april 1961 en memo Johnson aan Rostow, 7 april 1961.
55. memo Rusk aan JFK, 10 april 1961.
56. memo Pye aan Rostow en Bundy, 23 maart 1961.

57. memo Bissell aan Bundy, 22 en 27 maart 1961.
58. Jones, 202.
59. Hoewel de Democratische Partij een meerderheid had in het Huis van Afgevaardigden en de Senaat, sneuvelde veel van Kennedy's wetsvoorstellen. Veel Democraten uit het Zuiden (zogenaamde 'Dixiecrats') vormden samen met de Republikeinen een conservatief blok in het Congres, dat vanaf de dagen van Franklin Roosevelt veel sociale hervormingen heeft weten af te remmen.

HOOFDSTUK 3

1. memo Battle aan Rostow, 7 april 1961 (JFK Library, NSF, Ind, box 113).
2. memo McGhee aan Rusk, 15 februari 1961 (JFK Library, NSF, WNG, box 205); De Geus, 134; De Beus, 292.
3. memo Johnson aan Rostow, 7 april 1961 (JFK Library, NSF, WNG, box 205); Johnson, verslag van een gesprek met James Bell en Robert Lindquist (Office of Southwest Pacific Affairs, Department of State), 15 april 1961.
4. Een trustschap was mogelijk volgens artikel 76, 77 en 81 van hoofdstuk XII van het Handvest van de Verenigde Naties. Van Esterik, 88; De Geus, 128-33; De Beus, 254-56, 303.
5. telegram Van Roijen aan Den Haag, 16 maart 1961 (zie Van Esterik, 162); De Beus, 295. De partijloze Van Roijen was in 1945 en 1946 korte tijd minister geweest en was vanaf 1950 ambassadeur in Canada en de VS (tot 1964).
6. Het plan was gebaseerd op een suggestie van staatssecretaris Theo Bot uit 1950.
7. Zie: memo Johnson aan Rostow, 7 april 1961; memo Johnson, 17 april 1961 (JFK Library, NSF, Ind, box 113).
8. memo Komer, 17 februari 1961 (JFK Library, NSF, WNG, box 205).
9. memo Johnson aan Rostow, 7 april 1961.
10. memo Pye aan Rostow en Bundy, 23 maart 1961 (JFK Library, NSF, Ind, box 113). Zie ook: nota William Henderson (Council of Foreign Relations), bijlage bij memo Pye; memo Robert Amory Jr (Deputy Director of Intelligence van het State Department) aan McGhee, 20 februari 1961 (JFK Library, NSF, WNG, box 205); memo Johnson, 17 april 1961; memo McGhee aan Rusk, 15 februari 1961 (JFK Library, NSF, WNG, box 205).
11. memo Rusk aan JFK, 3 april 1961 (JFK Library, NSF, WNG, box 205).
12. Johnson, verslag van een gesprek met Bell en Lindquist, 15 april 1961; memo Johnson aan Bundy, 18 december 1961 (JFK Library, NSF, WNG, box 205).
13. memo Rusk aan JFK, 10 april 1961 (JFK Library, POF, Neth, box 122a); memo McGhee aan Rusk, 15 februari 1961; memo Bissell aan Bundy, 22 en 27 maart 1961 (JFK Library, NSF, Ind, box 113); Sukarno-briefing book, 10 april 1961 (JFK Library, NSF, Ind, box 113).

14. memo Johnson, 17 april 1961.
15. memo Komer aan Rostow, 19 april 1961 (JFK Library, NSF, WNG, box 205).
16. JFK herriep de toegezegde aanwezigheid van Amerikaanse vertegenwoordigers bij de installatie van de Nieuw-Guinea Raad om een Indonesische reactie te voorkomen. Er dreigden vijandelijkheden in Zuidoost-Azië en hij wilde geen problemen 'in de rug'. Zie: memo Rusk aan JFK, 10 april 1961; telegram Rusk aan Rice, 31 maart 1961 (JFK Library, POF, Neth, box 122a); Lijphart, 271; De Geus 138.
17. Rusk aan JFK, 10 april 1961.
18. Johnson, verslag gesprek met Bell en Lindquist, 15 april 1961.
19. idem; memo Johnson, 17 april 1961.
20. memo Rusk aan JFK, 3 april 1961.
21. memo Komer aan Rostow, 19 april 1961.
22. De Geus, 134.
23. memo Rusk aan JFK, 3 april 1961.
24. telegram Rusk aan Rice, 14 april 1961 (JFK Library, NSF, WNG, box 205); memo Johnson aan Rostow, 7 april 1961; ongesigneerd stuk, 22 april 1961 (JFK Library, NSF, WNG, box 205). Zie ook: memo McGhee aan Rusk, 15 februari 1961.
25. memo Johnson, 17 april 1961. Zie ook: De Beus, 335; Van Esterik, 163; Johnson, verslag gesprek met Bell en Lindquist, 15 april 1961; Johnson, 17 april 1961.
26. De Beus, 301-02; De Geus, 141-42 (bronnen: telegrammen van Luns aan Den Haag van 13 april en 13 mei 1961 en de notulen van de ministerraad van 14 en 28 april 1961).
27. De Geus, 138-141 (bron: telegrammen Van Roijen en Schürmann van 10, 11 en 12 april 1961).
28. Johnson, verslag gesprek met Bell en Lindquist, 15 april 1961; De Beus, 301.
29. Jones, 193.
30. Brief Soekarno aan JFK, 24 januari 1962 (JFK Library, NSF, Ind, box 113).
31. Memo Rusk aan JFK, 3 april 1961; Hilsman, 373, 375.
32. Jones, 197.
33. Zie: A. Berg in *Het Parool*, 3 december 1988.
34. Memo W.L. Oltmans, 5 april 1961 (JFK Library, NSF, Ind, box 113).
35. Zie bij voorbeeld Van Esterik, 130.

36. memo Rostow aan Battle, 10 april 1961 (JFK Library, NSF, Ind, box 113).
37. memo Battle aan Rostow, 7 april 1961 (JFK Library, NSF, Ind, box 133).
38. De activiteiten van de groep-Rijkens behoorden tot de particuliere initiatieven die, vooral na het verbreken van de diplomatieke betrekkingen tussen Nederland en Indonesië, werden ondernomen, vaak met medeweten van de Nederlandse regering. In juni 1961 besloot Den Haag geen contacten met deze semi-diplomaten meer te willen, omdat hun activiteiten de regering in de wielen ruden. Een kleine storm stak op toen nota bene Oltmans, die (evenals Werner Verrips) dienst had gedaan als boodschapper van de groep-Rijkens, in *Vrij Nederland* (17 juni en 1 juli 1961) de werkzaamheden van de groep-Rijkens in de openbaarheid bracht. Zie: De Geus, 140; Lijphart, 220-227; *Holland*, 52-63; Van Esterik, 89, 120, 130. Begin 1962 diende Verrips zich aan bij het State Department. Hij zei namens KVP en PvdA en met instemming van premier De Quay naar Washington gekomen te zijn om de Nieuw-Guinea-kwestie te bespreken. Hij introduceerde onder meer de PvdA-kamerleden Suurhoff en Goedhart in New York bij de Indonesiërs Zain en Yamin. De Amerikaanse ambassade in Den Haag raadde Washington aan zich niet met de 'onbetrouwbare' Verrips in te laten, maar Verrips had later in elk geval nog contact met George McGhee. Zie: telegram Rusk aan Rice, 24 februari 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206); telegram Rice aan Rusk, 29 mei 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206a-210); telegram Service (Den Haag) aan Rusk, 2 november 1962 (JFK Library, NSF, Ind, box 113). Zie verder o.a. W.L. Oltmans, *Den vaderland getrouwe* (Utrecht, 1973).

HOOFDSTUK 4

1. Begin juni benaderde Van Roijen het State Department hierover, het laatste gesprek vond plaats op 2 augustus. Memo Johnson aan Rostow, 17 april (JFK Library, NSF, WNG, box 205); telegram Rusk aan Rice, 16 juni 1961 (JFK Library, NSF, WNG, box 205); De Geus, 142-45.
2. In de voormalige Italiaanse kolonie werd Italië zelf de trustbeheerder.
3. memo Rostow aan U. Alexis Johnson (Deputy Under Secretary of State), 12 mei 1961 (JFK Library, NSF, WNG, box 205).
4. Deze en volgende citaten van Johnson: memo Johnson aan Rostow, 10 juli 1961 (JFK Library, NSF, Ind, box 113).
5. De Geus, 146.
6. memo Johnson aan Rostow, 2 september 1961. Hij verwees naar een telegram van Jones aan Rusk, 28 augustus 1961.
7. telegram Stevenson aan Rusk, 5 oktober 1961 (JFK Library, NSF, WNG, box 205).
8. memo Johnson aan Rostow, 2 september 1961.
9. memo Johnson aan Rostow, 2 september 1961; telegram Bruce (London) aan Rusk, 19 september 1961 (JFK Library, NSF, WNG, box 205). De bron van dit alles was de *Time-Life* correspondent Elson.

10. *State intern en State versus de Witte Huis-staf. Kennedy's staf en het Far Eastern Bureau van het State Department konden het goed met elkaar vinden.*
11. telegram Finletter aan Rusk, 8 oktober 1961 (JFK Library, NSF, WNG, box 205); telegram Adolph A. Berle aan Bundy, 2 oktober 1961 (JFK Library, NSF, WNG, box 205).
12. memo Johnson aan Rostow, 14 september 1961 (JFK Library, NSF, WNG, box 205).
13. telegram Rice aan Rusk, 20 september 1961 (JFK Library, NSF, WNG, box 205).
14. telegram Berle aan Bundy, 2 oktober 1961.
15. telegram Stevenson aan Rusk, 16 september 1961 (JFK Library, NSF, WNG, box 205).
16. telegram Jones aan Rusk, 28 september 1961 (JFK Library, NSF, WNG, box 205).
17. Zie voor de Nederlandse politieke situatie rond het plan-Luns: Lijphart, 275-76; De Geus, 147 e.v. De Geus volgde de visie van Luns, dat de regering het beleid moest bijsturen 'omdat het thuisfront inzakte'. De regering veranderde van beleid toen het gevaar van een militair conflict dreigender werd. Toen Romme in februari 1961 de politiek verliet was de weg vrij voor het plan-Luns, aldus De Geus. De oorzaken voor het inzakken van het thuisfront kunnen echter evenzeer extern gezocht worden: de druk van de regering-Kennedy en de dreigementen van Soekarno.
18. telegram Plimpton (Amerikaanse VN-delegatie) aan Rusk, 29 september 1961 (JFK Library, NSF, WNG, box 205).
19. memo Rostow aan JFK, 9 oktober 1961 (JFK Library, NSF, WNG, box 205); telegram Rusk aan VN-delegatie, 7 oktober 1961 (JFK Library, NSF, WNG, box 205).
20. memo Johnson aan Rostow, 15 november 1961 (JFK Library, NSF, WNG, box 205).
21. memo Johnson aan Rostow, 29 september 1961 (JFK Library, NSF, WNG, box 205).
22. memo Rostow aan JFK, 9 oktober 1961; memo Johnson aan Rostow, 29 september 1961.
23. brief Walter S. Selant aan Frank Coffin, 3 oktober 1961 (JFK Library, NSF, Ind. box 133).
24. memo Johnson aan Rostow, 15 november 1961.
25. telegram Jones aan Rusk, 18 oktober 1961 (JFK Library, NSF, WNG, box 205); telegram Bowles (vanuit Jakarta) aan Rusk, 19 november 1961 (JFK Library, NSF, WNG, box 205).
26. telegram Stevenson aan Rusk, 7 oktober 1961 (JFK Library, NSF, WNG, box 205); telegram Ball aan VN-delegatie en Jones, 14 oktober 1961 (JFK Library, NSF, WNG, box 205).
27. telegram Bowles aan Jones en VN-delegatie, 1 november 1961 (JFK Library, NSF, WNG, box 205); memo Johnson aan Bundy en Rostow, 6 november 1961 (JFK Library, NSF, WNG, box 205); Rusk aan VN-delegatie, 27 oktober 1961 (JFK Library, NSF, WNG, box 205).
28. memo Bowles (acting) aan Jones en VN-delegatie, 1 november 1961, NSF, WNG, box 205.
29. telegram Jones aan Rusk, 1 november 1961 (JFK Library, NSF, WNG, box 205).

30. memo Johnson aan Rostow, 15 november 1961.
31. memo Johnson aan Rostow, 16 november 1961 (JFK Library, NSF, WNG, box 205).
32. memo Bowles aan Rusk, 19 november 1961.
33. telegram Rusk aan Jones, 1 november 1961 (JFK Library, NSF, WNG, box 205).
34. telegram Rusk aan Stevenson, 24 november 1961 (JFK Library, NSF, WNG, box 205); telegram Stevenson aan Rusk, 29 november 1961 (JFK Library, NSF, WNG, box 205).
35. De stemverhouding over de Brazzaville-resolutie was: 53 voor, 41 tegen en 9 onthoudingen. De stemverhouding over de India-resolutie was: 41-40-21. De VS stemde tegen de resolutie van India. De uitslag was aanzienlijk slechter dan bij een soortgelijke resolutie in 1957. Rusk noemde het een 'embarrassing defeat' (telegram Rusk aan Jones, 8 december 1961, JFK Library, NSF, WNG, box 205).
36. telegram Stevenson aan Rusk, 29 november 1961.
37. Jones, 200-01.

HOOFDSTUK 5

1. memo Rostow aan JFK, 30 november 1961 (JFK Library, NSF, WNG, box 205).
2. Hilsman, 50, 376-78; Jones, 71, 78, 121, 124, 180, 187, 191, 197, 202-03; Schlesinger, RFK, 614; F.N. Trager, "The Communist challenge in Southeast Asia", in: Hendetson, 142-46; Oral History Program RFK, Harriman (13 maart 1970), 8-9.
3. Zie Schlesinger, *De duizend dagen*, 462, 469, 478, 480-81, 504, 506.
4. Zie ook Hilsman, 377-78.
5. memo Komer aan Rostow, 30 november 1961 (JFK Library, NSF, WNG, box 205); memo Johnson aan JFK, 30 november 1961 (JFK Library, NSF, WNG, box 205); memo Rostow aan JFK, 30 november 1961.
6. memo Johnson aan JFK, 30 november 1961.
7. memo Rostow aan JFK, 30 november 1961.
8. telegram Rusk aan Jones, 8 december 1961 (JFK Library, NSF, WNG, box 205).
9. De Geus, 152. Zie ook: telegram Rice aan Rusk, 4 december 1961 (JFK Library, NSF, WNG, box 205).
10. telegram Rice aan Rusk, 13 december 1961 (JFK Library, POF, Neth, box 122a); telegram Rice aan Rusk, 4 december 1961 (JFK Library, NSF, WNG, box 205).
11. idem; telegram Parijs to Rusk, 13 december 1961 (JFK Library, POF, Neth, box 122a).

12. telegram Rice aan Rusk, 4 december 1961; telegram Ball aan Rice, 15 december 1961 (JFK Library, NSF, WNG, box 205).
13. telegram Ball aan Rice, 15 december 1961 (JFK Library, NSF, WNG, box 205).
14. Jones, 224.
15. telegram Jones aan Rusk, 21 december 1961 (JFK Library, NSF, WNG, box 205).
16. memo Battle aan Bundy, 17 december 1961; telegram Rice aan Rusk, 21 december 1961 (JFK Library, NSF, WNG, box 205); telegram Rice aan Rusk, 4 december 1961; memo Kommer aan Bundy, 21 februari 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206).
17. brief Sockarno aan JFK, 17 december 1961 (JFK Library, NSF, WNG, box 205).
18. memo Battle aan Bundy, 17 december 1961.
19. telegram Jones aan Rusk, 27 december 1961 (JFK Library, NSF, WNG, box 205); memo Battle aan Bundy, 17 december 1961 (JFK Library, NSF, WNG, box 205).
20. telegram Jones aan Rusk, 11 december 1961 (JFK Library, NSF, WNG, box 205).
21. memo Battle aan Bundy, 17 december 1961; memo Johnson aan Bundy, 18 december 1961.
22. telegram Ball aan Rice, 27 december 1961 (JFK Library, NSF, WNG, box 205).
23. memo Johnson aan Bundy, 18 december 1961 (JFK Library, NSF, WNG, box 205).
24. telegram Jones aan Rusk, 19 december 1961.
25. telegram Rice aan Rusk, 21 december 1961.
26. telegram Rusk aan Jones, 27 december 1961 (JFK Library, NSF, WNG, box 205)
27. De Beus, 331.
28. idem; telegram Rice aan Rusk, 28 december 1961 (JFK Library, NSF, WNG, box 205).
29. telegram Rusk aan Jones, 27 december 1961; telegram Jones aan Rusk, 28 december 1961 (JFK Library, NSF, WNG, box 205).
30. telegram Jones aan Rusk, 25 december 1961 (JFK Library, NSF, WNG, box 205).
31. telegram Yost (USUN) aan Rusk, 2 januari 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 205); telegram Rice aan Rusk, 4 januari 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 205).
32. telegram Rice aan Rusk, 4 januari 1962.

HOOFDSTUK 6

1. *The New York Times* (7 januari 1962).

2. memo Carl Kaysen aan Bundy, 12 januari 1962 (JFK Library, NSF, Ind, box 113).
3. telegram Rusk aan Jones, 5 januari 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 205).
4. memo Johnson aan Kaysen, 5 januari 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 205).
5. memo Hilsman. Zie ook: telegram Jones aan Rusk, 1 maart 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206).
6. De Geus, 115 e.v., 163; De Beus, 396 e.v.
7. memo Komer aan Kaysen, 12 januari 1962 (JFK Library, NSF, Ind, box 113); memo Bundy aan JFK, 23 februari 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206); telegram Jones aan Rusk, 1 maart 1962.
8. Zie onder meer telegram Rusk aan Jones, 1 januari 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 205).
9. De Geus, 154-55, 235; Fifield, 355; memo Johnson aan Bundy, 18 december 1961 (JFK Library, NSF, WNG, box 205); telegram Rusk aan Rice, Jones en VN-delegatie, 27 december 1961 (JFK Library, NSF, WNG, box 205). Zie verder Rusk aan JFK, 10 juli 1962, bij memo William H. Brubeck aan JFK, 10 juli 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206); telegram Jones aan Rusk, 20 december 1961 (JFK Library, NSF, WNG, box 205).
10. Zie telegram Merchant (Ottawa) aan Rusk, 10 januari 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 205).
11. telegram Jones aan Rusk, 16 januari 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 205).
12. telegram Jones aan Rusk, 16 januari 1962.
13. telegram Rusk aan Parijs, 28 januari 1962 (JFK Library, NSF, Ind, box 113); telegram Rusk aan Hongkong en Singapore, 11 februari 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206); telegram Rusk aan Parijs, 12 februari 1962 (JFK Library, NSF, Ind, box 113); telegram Rusk aan Jones, 10 februari 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 205).
14. telegram Jones aan Rusk, 16 januari 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 205).
15. telegram Rice aan Rusk, 3 februari 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 205); De Geus, 162 (bron: telegram Van Roijen aan Den Haag, 5 januari 1962); Zie ook: Robert Trumbull in *The New York Times* (21 januari 1962).
16. correspondentie auteur met Dean Rusk (6 maart 1990).
17. telegrammen Rusk aan Jones, 3, 4 en 10 februari (JFK Library, NSF, WNG, box 205).
18. *The New York Times*, 7 februari. Zie ook: telegram Rusk aan Jones (6 februari 1962) (JFK Library, NSF, WNG, box 205).
19. telegram Rusk aan Jones, 4 februari. Zie ook Jansen van Galen, 185.
20. Zie memo Komer aan Kaysen, 1 februari 1962 (JFK Library, NSF, Ind, box 113); telegram Rice aan Rusk, 3 januari 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 205); telegram MacArthur (Brussel) aan Rusk, 18 januari 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 205).

21. Eind januari bezoekt Malik (ambassadeur van Indonesië in Moskou) Bentinck, gewapend met een volmacht om voorbereidende besprekingen te voeren voor de definitieve onderhandelingen (Zie: De Geus, 165-66).
22. telegram Stevenson aan Rusk, 14 februari 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206); telegram Rice aan Rusk, 3 januari 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 205); telegram Jones aan Rusk, 2 februari 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 205).
23. CIA-rapport, 17 februari 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206).
24. telegram Rusk aan Singapore, 10 februari 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 205); telegram Rusk aan Singapore (RFK), 10 februari 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 205).
25. telegram Ball aan USUN, 23 januari 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 205); telegram Stevenson aan Rusk, 26 januari 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 205); telegram Jones aan Rusk, 20 januari 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 205).
26. CIA Information Report, 28 jan 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 205).
27. Jansen van Galen, 127-128; H. Coerts, *De ARP en Nieuw Guinea*, 56-72; *De Volkskrant* (10 juli 1982); Gase, 190.
28. telegram Stevenson aan Rusk, 26 januari 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 205).
29. telegram Stevenson aan Rusk, 26 januari 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 205); telegram Martin (Geneve) aan Rusk, 19 januari 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 205).
30. CIA-rapport, 28 januari 1962.
31. telegram Jones aan Rusk, 2 februari 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 205).
32. telegram Stevenson aan Rusk, 28 januari 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 205).
33. telegram Ball aan Stevenson, 25 januari 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 205); telegram Rusk aan Jones, 17 januari 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 205); telegram Stevenson aan Rusk, 27 januari 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 205).
34. telegram Stevenson aan Rusk, 27 januari 1962; telegram Rusk aan Singapore, 10 februari 1962.
35. telegram Rusk aan Jones en Rice, 1 februari 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 205).
36. telegram Jones aan Rusk, 8 februari 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 205); telegram Rusk aan Singapore, 10 februari 1962.
37. Hilsman, 379.
38. telegram Jones aan Rusk, 27 januari 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 205).

HOOFDSTUK 7

1. Aldus Luns, *Vrij Nederland* (16 augustus 1980); De Beus, 339; Jansen van Galen, 156-57; interview auteur met Joseph Luns; mededeling Jan van Baal aan auteur; Oral History Program JFK, Luns (18 januari 1965), 5, 21, 27; *De Volkskrant* (10 juli 1982); Jones, 81; De Beus, 336.
2. Robert Kennedy, *In His Own Words*, 315; Oral History program JFK, RFK (13 april 1964), 171.
3. telegram Rusk aan Singapore, 10 februari 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 205); Schlesinger, *RFK*, 612; Hilsman, 378; Correspondentie auteur met Rostow en Hilsman (8 januari 1990, 17 januari 1990).
4. RFK, *In His Own Words*, 316-317
5. telegram Rusk aan Jones, 21 februari 1962 (JFK Library, NSF, Ind, box 113); Hilsman, 378; RFK, *In His Own Words*, 313; Schlesinger, *RFK*, 616-18; telegram Jones aan Rusk, 17 december 1961 (JFK Library, NSF, WNG, box 205).
6. memo Ball aan RFK, 12 februari 1962 (JFK Library, NSF, Ind, box 113); telegram Jones aan Rusk, 14 februari 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206).
7. telegram Jones aan Rusk, 14 februari 1962; telegram Rusk aan Jones, 21 februari 1962.
8. memo Bundy aan JFK, 23 februari 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206).
9. Interview auteur met Joseph Luns; Zie ook: Jansen van Galen, 156-57; De Beus, 340-41. Ook in Papoea-kringen was RFK weinig populair. Begin maart 1962 protesteerde een aantal 'vooraanstaande Papoea-leiders' scherp tegen uitslatingen die RFK voor de Amerikaanse televisie had gedaan over de achterlijkheid van de Papoea's. "RFK moet zich schamen om poker te spelen met het lot van een 'achterlijk volk' om een dictator te plezieren", schreven de Papoea's aan John Kennedy (telegram Nieuw-Guinea Raad aan JFK, 6 maart 1962, JFK Library, NSF, WNG, box 206).
10. telegram Rice aan Rusk, 1 maart 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 205).
11. telegram Service (Den Haag) aan Rusk, 27 februari 1962 (JFK Library, RFK-papers, 1962 Good Will Tour, briefing books, box 4).
12. De Geus, 167; R. Steenhorst en F. Huis, *Joseph Luns*, 69; Oral History Program JFK, Harriman (6 juni 1965), 90; Oral History Program JFK, RFK (13 april 1964), 177. Zie ook: Schlesinger, *RFK*, 615; Jansen van Galen, 159; *Vrij Nederland* (16 augustus 1980); Rostow, 194; Oral History Program JFK, Rostow, 89; RFK, *In His Own Words*, 319-20.
13. Interview auteur met Joseph Luns; Jansen van Galen, 159.
14. telegram Rusk aan Rice, 2 maart 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206).
15. Begin februari 1962 vroeg Nasoetion om nieuwe leveranties ter waarde van 3,5 miljoen dollar. Rusk liet weten dat de te verwachten reactie van het Congres en de Amerikaanse publieke opinie dat onmogelijk maakte (telegram Rusk aan Jones, 1 februari 1962, JFK Library, NSF, Ind, box 113; telegram Rusk aan Jones, 10 februari 1962, JFK Library, NSF, WNG, box 205).

16. telegram Rusk aan Jones, 2 maart 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206).
17. De Geus, 169-69.
18. telegram Rusk aan Rice, 3 maart (JFK Library, NSF, WNG, box 206). Rusk verwees naar telegram Rusk aan London, 15 februari 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206); memo Battle aan Bundy, 8 maart 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206).
19. Schlesinger, *De duizend dagen*, 605; Zie ook: De Geus, 169; De Beus, 342; Oral History Program JFK, Rostow, 88.
20. telegram Rice aan Rusk, 22 maart 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206).
21. De Geus, 169-171; De Beus, 343-346; Jansen van Galen, 163.
22. telegram Rice aan Rusk, 22 maart 1962.
23. telegram Jones aan Rusk, 1 maart 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206); telegram RFK aan Rusk, 27 februari 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206).
24. telegram Jones aan Rusk, 1 maart 1962.
25. telegram Ball aan Henderson, 19 maart 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206); telegram Hendertson (Jakarta) aan Rusk, 14 maart 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206); telegram Harriman aan Rusk, 14 maart 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206).
26. telegram Harriman (Taipei) aan Rusk, 15 maart 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206).
27. telegram Jones aan Rusk, 4 maart 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206); telegram Rusk aan Jones, 12 januari 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 205).
28. telegram Ball aan RFK (Jakarta), 12 februari 1962 (JFK Library, NSF, Ind, box 113).
29. telegram Yost (VN-delegatie) aan Rusk, 2 januari 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 205).
30. McMullen, 10; Fifield, 355; De Beus, 376; De Geus, 179.
31. telegram Rusk aan Jones, 6 maart 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206); Jones aan Rusk, 4 maart 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206).
32. telegram Rusk aan Jones, 10 januari 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 205).
33. telegram Rice aan Rusk, 14 maart 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206).
34. *The New York Times* (20 maart 1962).
35. telegrammen Henderson aan Rusk, 17 en 19 maart 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206).
36. telegram Henderson aan Rusk, 19 maart 1962.
37. telegram Merchant (Ottawa) aan Rusk, 10 januari 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 205).

HOOFDSTUK 8

1. J.L.R. Huydecoper, *Nieuw-Guinea*, 77.
2. Volgens Huydecoper hebben zowel Van Roijen als Schürmann zijn manuscript gelezen en is hun commentaar in de tekst verwerkt.
3. Huydecoper, 75-76. Van Roijen vond het niet overdragen van Nieuw-Guinea aan Indonesië (in 1949) moreel te verantwoorden, maar politiek onverstandig (Gasc, 180).
4. telegram Rusk aan Jones, 24 maart 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206); Huydecoper, 79-82.
5. telegram Ball (acting) aan Jones, 19 maart 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206).
6. telegram Rusk aan Jones, 24 maart 1962.
7. telegram Jones aan Rusk, 27 maart 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206); telegram Jones aan Rusk, 29 maart 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206).
8. Huydecoper, 82.
9. Jones, 208.
10. telegram Ball aan Harriman (Bangkok), 22 maart 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206); McMullen, 16.
11. Huydecoper, 80; ook: telegram Ball (acting) aan Jones, 24 maart 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206).
12. telegram Rusk aan Jones, 28 maart 1962 (JFK Library, NSF, Ind, box 113).
13. telegram Ball aan Jones, 10 maart 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206).
14. telegram Ball aan Jones, 6 april 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206).
15. telegram Rusk aan Jones en Rice, 29 maart 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206). Vanaf september 1961 waren al negen van de vijftien door Nederland bestelde Neprunes, zonder publiciteit, van Californië naar Nieuw-Guinea gevlogen.
16. telegram Jones aan Rusk, 27 maart 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206); telegram Henderson aan Rusk, 24 maart 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206); telegram Ball aan Rusk (Geneve), 23 maart 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206).
17. memo Rusk aan JFK, 9 april 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206).
18. McMullen, 25, 29, 33.
19. Schlesinger, *De duizend dagen*, 605; Oral History Program JFK, Harriman (6 juni 1965), 95.
20. Correspondentie auteur met Robert Lindquist (20 februari 1991).
21. idem.

22. Schlesinger, *De duizend dagen*, 496.
23. telegram Bunker aan Rusk (Athene), 2 mei 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206).
24. telegram Stevenson aan Rusk, 18 mei 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206).
25. telegram Rusk aan Jones, 2 april 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206). Harriman, in London, stelde voor dat MacMillan of Home De Quay zouden benaderen. Rusk vond dat een goed idee en schreef Lord Home een briefje: "Dear Alec, als Luns deze week in London is moet je je best doen voor het Bunker-plan!" (telegram Rusk aan London, 9 april 1962, JFK Library, NSF, WNG, box 206).
26. telegram Rusk aan Rice, 31 maart 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206a-210); De Geus, 178.
27. telegram Rice aan Rusk, 29 maart 1962 (JFK Library, NSF, Ind, box 113).
28. telegram Rusk aan Rice, 31 maart 1962.
29. telegram Bunker aan Rusk (Athene), 2 mei 1962; Jones, 210.
30. De Beus, 352.
31. Huydecoper, 86-89; telegram Ball aan Rusk (Geneve), 22 maart 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206).
32. telegram Rusk aan Rice, Jones en USUN, 10 februari 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 205).
33. Huydecoper, 76.
34. De Geus, 179.
35. Jansen van Galen, 148.
36. Van Esterik, 167 (bron: prof. Duynstee).
37. telegram Rice aan Rusk, 3 april 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206).
38. telegram Bunker aan Rusk (Athene), 2 mei 1962.
39. telegram Rusk aan Rice, 5 april 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206). Van Roijen voelde zich door Rusk om de tuin geleid omdat Rusk hem had gezegd dat hij niets wist van de polsing door Bunker van Van Roijen, voordat Van Roijen uit Middleburg vertrok. Zie ook: Jansen van Galen, 187; Huydecoper, 94.
40. telegram Rusk aan Jones, 10 april 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206); McMullen, 40.
41. telegram Bunker aan Rusk (Athene), 2 mei 1962.
42. telegram Rice aan Rusk, 6 april 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206).

43. De agenda luidde als volgt: 1. bestuursoverdracht aan VN, 2. beëindiging Nederlands bestuur, 3. tijdelijk bestuur, 4. overdracht aan Indonesië, 5. 'freedom of choice with assistance and participation of the UN', 6. kosten, 7. herstel normale betrekkingen tussen Nederland en Indonesië (telegram Rusk aan Rice en Jones, 11 april 1962, JFK Library, NSF, WNG, box 206).
44. telegram Rusk aan Jones, 19 april 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206); telegram Rusk aan Rice, 25 april 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206).
45. McMullen, 31.
46. Oral History Program JFK, Harriman (6 juni 1965), 91. Zie ook: Schlesinger, *De duizend dagen*, 605.
47. telegram Bunker aan Rusk (Athene), 2 mei 1962.
48. memo JFK aan Rusk, 2 mei 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206).
49. telegram Rusk aan Parijs, 1 juni 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206); telegram Rusk aan Jones, 17 mei 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206).
50. telegram Ball aan Rusk (Athene), 2 mei 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206); telegram Bunker aan Rusk (Athene), 2 mei 1962.
51. McMullen, 41-42.
52. Schlesinger, *De duizend dagen*, 605.
53. telegram Rusk aan Rice, 14 mei 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206).
54. telegram Rusk aan Jones, 17 mei 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206).
55. telegram Jones aan Rusk, 8 juni 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206).
56. telegram Jones aan Rusk, 21 mei 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206a-210); telegram Rusk aan Jones, 24 mei 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206).
57. De Beus, 355-56 (bron: telegram Van Roijen aan Den Haag, 28 mei 1962).
58. J. van Tijn in *Vrij Nederland* (16 augustus 1980).
59. Jansen van Galen, 220. De beschuldigingen waren onder meer geuit door H.A. Lunshof in *Eiseviers Weekblad*.
60. Correspondentie auteur met prins Bernhard (18 januari 1991); memo Komer aan JFK, 4 juni 1962 (JFK Library, POF, Neth, box 122a); telegram Rusk aan Rice, 4 juni 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206a-210).
61. telegram Ball aan Rice, 21 juni 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206a-210).
62. memo Komer aan Bundy, 16 februari 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206); memo Bundy aan JFK, 23 februari 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206); telegram Rusk aan Rice, 2 maart 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206).

63. telegram Rusk aan Jones, 15 juni 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206); telegram Rusk aan Jones, 9 juli 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206); memo Rusk aan JFK, 10 juli 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206).
64. telegram Rusk aan Jones, 15 juni 1962; memo Rusk aan JFK, 10 juli 1962.
65. McMullen, 44; telegrammen Jones aan Rusk 16 mei en 8 juni 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206).
66. memo Rusk aan JFK, 10 juli 1962.

HOOFDSTUK 9

1. CIA-rapport, 21 juni 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206).
2. Er waren aanwijzingen dat Jakarta het voor het nationaal prestige beter vond wanneer Nieuw-Guinea gewapenderhand zou worden veroverd. Zie De Geus, 181 (bron: een onderschepi telegram van Soebandrio aan alle Indonesische ambassadeurs).
3. memo Hilsman aan Rusk, 27 april 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206).
4. Jones, 210-211.
5. memo Hilsman aan Rusk, 27 april 1962.
6. telegram Jones aan Rusk, 1 mei 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206).
7. De Geus, 207, 231-32.
8. telegram Rice aan Rusk, 23 mei 1962 (JFK Library, NSF, Ind, box 113. Bron: een in West-Duitsland gestationeerd lid van de Indonesische delegatie naar Moskou. De informatie werd ook aan Luns doorgespeeld).
9. telegram Ball aan Rusk (Athene), 3 mei 1962.
10. *idem*; telegram Rusk aan Jones, 15 mei 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206).
11. De Geus, 184-85, 239 (bron: telegram Luns aan Van Roijen, 13 juli 1962).
12. De Beus 396-99.
13. CIA-rapporten, 28 mei en 21 juli 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206a-210); Jones, 210.

HOOFDSTUK 10

1. Indonesië maakte een voorbehoud op de Bunker-plan. Men wilde de overdracht al per 31 december 1962 laten plaatsvinden en voor die tijd Indonesiërs opnemen in het bestuur van Nieuw-Guinea. De Amerikanen waren daarvan op de hoogte, maar lichten Nederland noch Thant erover in. Zie: telegram Rice aan Rusk, 28 augustus 1962, JFK Library, NSF, WNG,

box 206). Zie ook: telegram Rusk aan Jones, 13 juli 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206); memo Bell, 19 juli 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206). Uit een CIA-rapport van 14 juli 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206) bleek dat de Indonesische delegatie was geïnstrueerd een directe overdracht aan Indonesië te bewerkstelligen (bron: Soedjarwo, mede-onderhandelaar en onderminister van BZ); telegram Rusk aan Jones, 13 juli 1962; telegram Ball aan Jones, 23 juli 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206); telegram Rusk aan Jones, 14 juli 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206).

2. *The New York Times*, 20 juli 1962; telegram Jones aan Rusk, 20 juli 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206a-210); telegram Ball aan Jones, 20 juli 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206).

3. memo RFK aan Bundy, 24 juli 1962 (JFK Library, NSF, Ind, box 113).

4. memo Komer aan JFK, 20 juli 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206).

5. telegram Rusk (Geneve) aan Ball, 25 juli 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206).

6. memo Bundy aan JFK, 26 juli 1962 (JFK Library, NSF, Ind, box 113).

7. McMullen, 52-53, 58.

8. De Beus, 378-79; telegram Jones aan Rusk, 16 juli 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206); Schlesinger, RFK, 615; McMullen, 57. Gezien de voorzichtigheid van Sovjets lijkt het onwaarschijnlijk dat Moskou hierop aandrang. Het lijkt zelfs tamelijk onzinning dat de Sovjet-unie geen andere mogelijkheden zou hebben om het materieel te testen. Wellicht zei Jakarta dit om de druk op de VS en Nederland te vergroten.

9. Huydecoper, 147, 153.

10. memo Rusk aan JFK, 26 juli 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206).

11. telegram Ball (acting) aan Jones, 24 juli 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206).

12. Huydecoper, 151-52.

13. memo Rusk aan JFK, 26 juli 1962.

14. memo Bundy aan JFK, 26 juli 1962 (JFK Library, NSF, Ind, box 113).

15. memo Hilsman aan Harriman, 25 juli 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206).

16. telegram Ball aan Jones, 23 juli 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206).

17. Jones, 211; De Geus, 189; De Beus, 384.

18. aldus *Het Vrije Volk* (7 augustus 1962).

19. telegram Rice aan Rusk, 7 augustus 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206).

20. telegram Rusk aan Canberra, 27 juli 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206).

21. Huydecoper, 160.

22. telegram Rusk aan Jones, 30 juli 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206).
23. telegram Rusk aan Manilla, 3 augustus 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206).
24. telegram Rusk aan Jones, 31 juli 1962.
25. CIA-rapport, 7 augustus 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206a-210); telegram Rusk aan Jones en Rice, 12 augustus 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206); telegram Rusk aan Jones, 8 augustus 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206).
26. De Beus, 395.
27. memo Hilsman aan Rusk, 14 augustus 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206).
28. *The New York Times* (3 augustus 1962).
29. Huydecoper, 161.
30. telegrammen Rice aan Rusk, 6, 8, 11 en 12 augustus 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206).
31. Volgens Huydecoper had het kabinet daar op 27 juli inderdaad over gesproken (Huydecoper, 156).
32. Huydecoper, 162.
33. telegram Rusk aan Jones, 31 juli 1962.
34. memo Hilsman aan Rusk, 14 augustus 1962; telegrammen Rice aan Rusk, 6 en 11 augustus 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206).
35. telegram Rice aan Rusk, 11 augustus 1962.
36. telegram Jones aan Rusk, 16 augustus 1962 (JFK Library, NSF, Ind, box 113).
37. telegram Ball aan Jones, 16 augustus 1962 (JFK Library, NSF, Ind, box 113).
38. memo Komer, 15 augustus 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206).
39. telegram JFK aan Juliana, 16 augustus 1962 (JFK Library, POF, Neth, box 122a).
40. telegram Juliana aan JFK, 6 september 1962 (JFK Library, POF, Neth, box 122a).
41. telegram Rice aan JFK, 16 augustus 1962 (JFK Library, POF, Neth, box 122a).
42. memo Komer aan Bundy, 16 augustus 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206).
43. memo Hilsman aan Rusk, 14 augustus 1962.
44. *The New York Times* (23 mei 1962).
45. *The New York Times* (25 mei 1962).

46. *The New York Times* (3 juni 1962).
47. *The New York Times* (2 augustus 1962).
48. *The New York Times* (3 augustus 1962).
49. Zie: *The New York Times* (19 augustus 1962).
50. *The New York Times* (18 april 1962). Het lijkt de moeite waard de rol van het Congres nader te onderzoeken. Luns klaagde bij voorbeeld dat het Nederlandse belang in de Nieuw-Guinea-kwestie werd geschaad omdat Nederland geen lobby had in Washington.

HOOFDSTUK 11

1. *The New York Times* (29 september 1962), 11 oktober 1962.
2. telegram Rice aan Rusk, 16 augustus 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206).
3. memo Brubeck aan Bundy, 27 maart 1963 (JFK Library, NSF, WNG, box 206a-210).
4. memo aan Bundy (ongesigneerd), 24 mei 1963 (JFK Library, POF, Neth, box 122a).
5. Huydcoper, 153-54.
6. Zie: telegrammen Rusk aan Parijs, 15 en 19 augustus (JFK Library, NSF, Ind, box 113) en 19 september 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206a-210); telegram Rice aan Rusk, 12 juni 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206); CIA-rapport, 23 juni 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206a-210); telegram Ball aan Rice, 25 juni 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206); telegram Rusk aan Rice, 6 juli 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206).
7. Zie voor die belofte onder meer memo M. Forrestal aan JFK, 17 december 1962 (JFK Library, NSF, Ind, box 113).
8. telegram Jones aan Rusk, 31 mei 1962 (JFK Library, NSF, Ind, box 113); telegram Rusk aan Jones, 16 mei 1962 (JFK Library, NSF, Ind, box 113). Zie ook: memo Johnson aan Rostow, 16 november 1961 (JFK Library, NSF, WNG, box 205).
9. telegram Rusk aan Jones, 10 augustus 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206).
10. memo Komer aan Bundy, 3 augustus 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206).
11. telegram Rusk aan USUN, 20 augustus 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206).
12. telegram VN-delegatie aan Rusk, 20 januari 1963 (JFK Library, NSF, WNG, box 206a-210); telegram Stevenson aan Rusk, 20 oktober 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206a-210); telegram Rusk aan Jones, 19 november 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206a-210); telegram VN-delegatie aan Rusk, 20 januari 1963.
13. telegram Rusk aan Jones, 28 augustus 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206); telegram Rusk aan VN-delegatie, 30 januari 1963 (JFK Library, NSF, WNG, box 206a-210); telegram Rusk aan Jones, 19 november 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206a-210).

14. memo Thomas L. Hughes (Bureau of Intelligence and Research van het State Department) aan Rusk, 28 december 1962 (JFK Library, NSF, Ind, box 113); CIA-rapporten, 4 en 13 oktober 1962 (JFK Library, NSF, Ind, box 113); telegram Navy Department (Jakarta) aan Rusk, 27 november 1962 (JFK Library, NSF, Ind, box 113).
15. Zie onder meer Hilsman, 385 e.v.; Jones, 262 e.v.
16. Rostow, 195; Jones, 213-14.
17. Hilsman, 380; telegram Soekarno aan JFK, 19 december 1961 (JFK Library, NSF, WNG, box 205); Jones, 319; memo Hughes aan Rusk, 28 december 1962.
18. memo Hughes aan Rusk, 28 december 1962; Jones, 337-38; Rostow, 420.
19. Oral History Program JFK, Harriman (6 juni 1965), 99.
20. Rostow, 195-96, 419; Jones, 299, 319-24; Hilsman, 394-95.
21. Jones, 385 e.v.
22. McMullen, 73.
23. P. van 't Veer, "De twee elites van Indonesië" (in *Intermediair*, 11 mei 1979); McMullen, 16; Derix, 286; *Time*, 22 augustus 1969; Lijphart, 11-21.

SLOTBESCHOUWING

- 1 *Time*, 22 augustus 1969
- 2 Correspondentie auteur met Dean Rusk (6 maart 1990)
- 3 Correspondentie auteur met Walt Rostow (8 januari 1990)
- 4 Oral History Program JFK, Rostow, 88
- 5 Robert Kennedy, *Just Friends And Brave Enemies*, 134 Ook de Nederlandse greep op de Indonesische economie speelde een grote rol
- 6 Correspondentie auteur met Robert Johnson (22 februari 1990)
- 7 Tuveson, 160
- 8 Correspondentie auteur met Robert Johnson
- 9 Zie bij voorbeeld memo Komer aan Bundy, 16 februari 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206)
- 10 correspondentie auteur met Roger Hilsman (17 januari 1990)
- 11 Correspondentie auteur met Dean Rusk, Walt Rostow, George McGhee (28 februari 1990) en Robert Johnson

12. De Geus, 197.
13. McMullen, 61.
14. Zie bij voorbeeld: telegram Rusk aan Jones, 3 februari 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 205).
15. Het is merkwaardig dat het Bunker-plan in Den Haag zo'n schok teweeg bracht, gezien het feit dat bij voorbeeld de ARP al sinds de zomer van 1961 op de hoogte was van de Amerikaanse denkbeelden.
16. Hilsman, 382; Jones, 181, 192-93, 295; Allison, in: Henderson, 165-177; Schlesinger, *RFK*, 615-16; CIA-rapport, 13 oktober 1962 (JFK Library, NSF, Ind, box 113).
17. telegram Rusk (Lindquist) aan Jones en Rice, 14 juli 1962 (JFK Library, NSF, WNG, box 206).
18. interview auteur met Joseph Luns.
19. zie bij voorbeeld Oral History Program JFK, Harriman (6 juni 1965), 90-91.
20. idem.
21. idem.
22. Correspondentie auteur met Robert Johnson.
23. Schlesinger, *De duizend dagen*, 605; Jones, 418.
24. Oral History Program JFK, Harriman (6 juni 1965), 92-93.

Register

Acheson, Dean G. 29, 33, 35, 48, 85
Adenauer, Konrad 127
Aidir, Dipa N. 40, 129
Allison, John M. 30
Anak Agung Gde Agung, Ide 22

Baal, Jan van 19, 127
Ball, George 58, 63, 78, 84, 104
Beatrix, prinses 126
Bell, James D. 10, 48, 104, 123, 154
Bentick, A. baron 77, 80, 161
Bernhard, prins 104, 105, 123
Biesheuvel, Barend W. 79
Bingham, Jonathan B. 10
Black, Eugene 90
Blaisse, Peter A. 120
Boland, Frederic H. 90
Bot, Theo H. 105, 154
Bowles, Chester 59, 63, 90
Brewer, Sam Pope 123
Broomfield, William 44, 124
Bruce, David K.E. 33, 97
Bruins Slot, J. A. H. J. S. 79
Bundy, McGeorge 10, 33-36, 63, 84, 85, 104, 114, 116

Bunker, Ellsworth 10, 69, 90-93, 95-104, 106, 110, 111, 113-116, 119, 121, 123, 129, 135, 137, 165, 167, 172
Bush, George 15

Carter, Jimmy E. 36
Castro, Fidel 37, 62, 64
Chiang Kai-sjek 18
Chroestjow, Nikita S. 38, 51, 81, 91, 108, 109, 126, 127
Churchill, Winston 16
Couve de Murville, J.M. 102

Dani 109

Djoeanda 31, 41, 83
Dodd, Thomas 44, 124
Drees, Willem 21, 22, 29, 31
Dulles, Allen W. 63
Dulles, John Foster 29-33, 35, 43, 49, 50, 63, 70, 87, 134, 135
Dutton, Frederick G. 63
Duynstee, F.J.F.M. 165

Eisenhower, Dwight D. 18, 19, 29, 31-39, 43, 45, 49, 62, 132
Entezen 89

Franklin, Benjamin 12
Franks, Oliver 90
Frenkel, Max 71
Fulbright, J. William 33

Geertz, Clifford 24
Goedhart, F.J. 155
Goodwin, Richard N. 63
Graaf, Theo de 27
Graham, Frank P. 90
Gross, Ernst 90

Hamilton, Alexander 12
Hammerskjöld, Dag 46
Harriman, W. Averell 10, 63, 64, 68, 69, 79, 83, 84, 86, 89, 97, 102, 104, 105, 116, 121, 132, 134, 138, 139, 141, 152, 165

Hatta, Mohammed 20
Henderson, John W. 42, 91
Herrer, Christian A. 30, 32, 43
Hidayat, M. 113
Hilsman, Roger 39, 107, 108, 116, 133
Home, Alec Douglas 165
Husayn, Saddam 15
Humphrey, Don D. 51

- Huydecoper van Nigtevecht, J.L.R. 92-94, 98, 99, 164
- Jefferson, Thomas 12
- Johnson, Lyndon B. 36, 38, 129
- Johnson, Robert H. 10, 36, 46-51, 55, 56, 58, 59, 64, 65, 68, 132, 133, 139
- Jones, Howard P. 10, 24, 30, 31, 41, 44, 51, 57, 59, 61, 64-68, 73-75, 78, 80, 81, 83, 84, 89-91, 94, 95, 98, 105, 104, 106, 107, 109, 119, 122, 126, 128, 129, 140
- Jong, Piet J.S. de 109
- Jouwé, Nicolaas 60
- Juliana, koningin 22, 85, 123
- Kennedy, Ethel 82, 85, 87
- Kennedy, Jacqueline L. 52
- Kennedy, John F. 9, 11, 23, 29, 32-40, 42-47, 49-52, 58, 62-68, 70, 71, 76, 83, 84, 86-88, 95, 97, 98-102, 104, 106, 112-114, 116, 117, 119, 122-128, 131-135, 139, 140, 154-156, 162
- Kennedy, Robert F. 9, 10, 36, 37, 63, 75, 76, 81-89, 95, 108, 109, 113, 114, 129, 162
- Klompé, Maiga A.M. 100
- Komer, Robert W. 10, 36, 41, 42, 46, 47, 49, 64, 123, 126, 127, 132
- Krock, Arthur 123, 124
- Leimena 51
- Lindquist, Robert S. 10, 48, 92, 96, 115, 137, 154
- Lijphart, Arend 24, 25, 27-29
- Lollobrigida, Gina 52
- Luns, Joseph M.A.H. 10, 21, 22, 26, 27, 31, 32, 36, 40, 43, 46, 48-55, 57, 58, 65-67, 74, 77-79, 85-89, 92, 94, 98-100, 102, 104, 106, 115, 120-122, 125, 126, 132, 134, 135, 138, 151, 156, 156, 167, 170
- Lunshof, H.A. 166
- MacArthur, Douglas 7, 150
- MacMillan, Harold 165
- MacNeill, William H. 14, 15
- Magenda 77
- Mao Tse-tung 18, 19, 64, 129
- Malik, Adam 10, 77, 78, 80, 90, 93, 94, 95, 98, 105, 106, 115, 129, 137, 163
- Marshall, George 33
- McCarthy, Joseph R. 64
- McCloy, John 90
- McGhee, George C. 34, 43, 46, 92, 104, 105, 133, 155
- McMullen, Christopher 96
- McNamara, Robert S. 88
- Mikhailov 91
- Mikoyan, Anastas I. 115
- Miroff, Bruce 39, 134
- Monroe, Marilyn 52
- Mountbatten, L. 150
- Nasoection, Abdul H. 11, 30, 31, 41, 72, 87, 129, 162
- Newlin, Michael 10, 92, 115
- Nimitz, Chester 150
- Nixon, Richard M. 29, 32, 38, 51
- Noegroho 92
- Oltmans, Willem L. 52, 53, 155
- Palaez 78
- Platteel, P.J. 74, 111
- Pope, Allen L. 82, 83
- Quay, Jan E. de 10, 46, 48, 69, 77, 78, 85, 88, 97-101, 115, 120, 138, 155, 165
- Rahman, Tunku Abdoel 45
- Reeser, L. 74
- Rice, John S. 10, 66, 70, 85, 88, 98, 100, 101, 103, 109, 120, 121, 123, 125
- Rijkens, Paul 52, 104, 155
- Rikhye, Indar J. 119
- Roijen, Herman J. van 10, 32, 46, 50, 51, 54, 55, 68, 69, 72, 78, 79, 88, 90, 92-94, 98-102, 104-106, 113-118, 120-122, 126, 132, 137, 138, 141, 154, 156, 164, 165
- Romme, C.P.M. 27, 151, 156
- Roosevelt, Franklin D. 14-17, 35, 45, 132, 154
- Rostow, Walt W. 10, 34-36, 39, 41, 52, 54, 58, 62, 63, 65, 86, 104, 131, 133
- Rusk, Dean 10, 33-36, 40-43, 46-50, 52, 53, 57-60, 70, 71, 74-78, 80, 81, 83, 84, 87-90, 95, 97-100, 102-104, 106, 107, 110, 113, 114, 116-119, 121, 123, 124, 126, 127, 131, 135, 137, 162, 165
- Rusk, Richard 33
- Schermerhorn, Wim 28
- Schiff, Emile L.C. 99
- Schlesinger Jr, Arthur M. 9, 34, 39, 87, 139, 140
- Schmelzer, Norbert W.K. 86
- Schröder 102
- Schürmann, Carl W.A. 10, 50, 78, 80, 90, 92, 102, 121, 122, 164
- Service, Richard M. 10

- Shriver, R. Sargent 127
 Sisco, Joseph 97, 99
 Slim, Mongi 89
 Sneevliet, Henk 40
 Soebandrio 10, 31, 41, 56, 60, 66, 73, 80, 89,
 105-107, 109-111, 113-119, 121-123, 126,
 128, 133, 135, 167
 Soedarso 74
 Soedjarwo Tjondrongoro 10, 77, 78, 80, 90,
 92, 114, 115, 168
 Soeharto 72, 129
 Soekardjo, W. 10
 Soekarno 8-10, 12, 19, 20, 22-25, 27, 29, 30,
 36, 40, 41, 43-45, 47-52, 56-59, 61, 64-
 68, 70-76, 78, 81-85, 87, 89-91, 94, 95,
 98, 103-105, 107, 109, 112-114, 116, 117,
 119, 121-124, 126, 127, 128, 129, 132,
 134-137, 139, 140, 151, 156
 Sorensen, Theodore C. 35, 39
 Stalin, Jozef 16, 17
 Stavropoulos, Constantin A. 115
 Stevenson III, Adlai E. 10, 33, 56, 57, 60, 61,
 78, 80, 97
 Stone, Galan L. 84
 Suurhoff, J.G. 155
 Taylor, Maxwell D. 104, 105
 Thant, U. S. 10, 69, 70, 74, 78-80, 89, 90,
 96-99, 104, 106, 118, 119, 121-123, 127,
 167
 Tidore, sultan van 24
 Toxopeus, E.H. 85, 87
 Truman, Harry S. 16-19, 33, 35-38, 132
 Tsjoë En-lai 81
 Tyler, W.R. 84
 Verrips, Werner 155
 Washington, George 12, 29, 51
 Wavell, A. 150
 Wilson, Woodrow 15, 16, 132
 Womsiwor, Herman 60, 125
 Yamin, Mohammed 155
 Yost, Charles W. 10
 Zain, Zairin 10, 77, 155
 Zijlstra, Jelle 126

De dekolonisatie van Nieuw-Guinea, aan het begin van de jaren zestig, was voor Nederland een traumatische gebeurtenis. Het trieste lot van de Papoea's houdt de herinnering aan het verlies van het laatste stukje Nederlands-Indië nog altijd levend. Veel van de soldaten die er toentertijd gelegerd waren, hebben dertig jaar lang gezegd: 'We mochten niet vechten, Nieuw-Guinea is aan de onderhandelingstafel weggegeven aan Soekarno.'

Als we oud-minister Joseph Luns, en velen met hem, mogen geloven was het John F. Kennedy die Nederlands Nieuw-Guinea in handen van Soekarno heeft gespeeld. Het zou aan de Amerikanen te wijten zijn dat het zelfbeschikkingsrecht van de Papoea's waarvoor Nederland zich sterk maakte, werd verkwanseld. De achtergronden van de Amerikaanse politiek in de Nieuw-Guineakwestie zijn in ons land echter nauwelijks bekend.

Dit boek vult deze leemte op. Aan de hand van tot voor kort geheime Amerikaanse regeringsdocumenten, CIA-rapporten en interne memoranda van president Kennedy en zijn staf, wordt de rol van de Amerikanen bij de laatste fase van het conflict om Nieuw-Guinea belicht.

Tegen de achtergrond van een steeds sterker en dreigender wordende Indonesische troepenmacht, talloze militaire incidenten tussen Nederland en Indonesië en weinig buigzame persoonlijkheden als Soekarno en Luns, wordt geschetst hoe de Amerikanen hemel en aarde bewogen om een diplomatieke oplossing te vinden voor het al vele jaren slepende conflict. Stap voor stap wordt de beleidsvorming in Washington gevolgd en de soms hevige interne meningsverschillen in beeld gebracht.

Ben Koster is historicus en journalist bij het Noordhollands Dagblad.

