

Prof. mr. F.J.F.M. DUYNSTEE

NIEUW-GUINEA

als
schakel
tussen
Nederland
en
Indonesie

Nieuw Guinea als schakel
tussen Nederland en Indonesië

KWADRAATPOCKET NO 3

PROF. MR F.J.F.M. DUYNSTEE

NIEUW GUINEA
ALS SCHAKEL TUSSEN NEDERLAND
EN INDONESIË

1961

UITGEVERIJ DE BEZIGE BIJ
AMSTERDAM

Copyright 1961 by De Bezige Bij, Amsterdam
Omslagontwerp Karel Beuvis GKf .
Druk Mouton, Den Haag

Voorwoord

De bedoeling van dit geschrift is aan belangstellenden in het probleem Nederlands Nieuw Guinea zoveel mogelijk het relevante materiaal in een controleerbare vorm aan te bieden.

Het boek bestaat uit vier delen. Het eerste deel betreft Nieuw Guinea (hoofdstukken I en II), het tweede Indonesië (hoofdstukken III en IV). Het derde deel behandelt het conflict over Nieuw Guinea (hoofdstukken V tot en met VIII). Hierna volgen een overzicht van enige internationale aspecten (hoofdstuk IX) en onze gevolgtrekking voor het heden (hoofdstuk X). Aan het slot vindt men een inhouds-opgaaf.

Ons doel is mede om enige hulp te geven ten einde tot herstel van redelijke betrekkingen met Indonesië te komen. Wij hebben de hoop, dat ons verlangen naar een goede verstandhouding tussen beide landen de objectiviteit kan bevorderen.

Overigens mogen wij opmerken, dat ons een spoedige verschijning belangrijker lijkt dan een betere afronding. Met Pasen zijn wij begonnen aan dit geschrift en op 1 augustus hebben wij het afgesloten; helaas hebben wij door allerlei omstandigheden niet die tijd eraan kunnen geven, welke wij hadden gehoopt. Hier en daar zou de uiteenzetting compacter zijn geweest, als wij het geheel nog eens hadden kunnen omwerken. Ons hoofddoel is om de lezers een afgerond 'dossier' aan te bieden. In een aangelegenheid welke zozeer wortelt in nieuwe wereldverhoudingen, ontstaat een spanning tussen actualiteit en wetenschappelijke bezinning. Willen wij het verband met de menselijke realiteit bewaren

dan moeten wij, zo dunkt ons, zo goed mogelijk een compromis tussen beide zien te bereiken. Wij berusten erin, dat een compromis nooit kan bevredigen.

FRANS J. E. M. DUYNSTEE

Nijmegen, 1 augustus 1961

I De ontwikkeling van Nieuw Guinea

De ontwikkeling van Nieuw Guinea wordt ernstig bemoeilijkt door een aantal eigenschappen van het gebied zelf. De bodem is doorgaans weinig vruchtbaar. De toegang vanuit zee is op vele plaatsen onmogelijk; in de noordelijke helft zijn de rivieren onbruikbaar voor een tocht naar het binnenland. De vlakten zijn drassig en vaak zelfs moerassig. De jungle is afschrikwekkend. In de laagvlakten is de temperatuur zeer hoog; des middags is zij gemiddeld 29 à 30 graden Celsius in Hollandia, Manokwari, Sorong, Fak-Fak en Merauke. De kuststreken worden door malaria geteisterd en zijn pas na uitgebreide drainagewerkzaamheden voor kolonisten bewoonbaar te maken. Het bergland is overwegend steil en buitendien sterk versneden. De ketens lopen evenwijdig aan de kustlijn zodat vanuit het noorden de toegang naar de binnenlanden anders dan per vliegtuig vrijwel onmogelijk is. Voor het grootste deel is het land en is ook de bevolking nog onvoldoende bekend.

De oliewinning in het westen van Nederlands Nieuw Guinea bij Sorong is op een teleurstelling uitgelopen; één bron vloeit thans nog; maar de exploratie is gestopt. De Nieuw Guinea Petroleum Maatschappij heeft hier ongeveer f 350 miljoen verloren en de investeringen moeten als vergeefs worden beschouwd. Nikkel is gevonden op Waigeo en hierop is nu de hoop voor Sorong gevestigd. Ook ten zuiden van het Cycloopebergte is nikkel aangetroffen en koper is gevonden in het zuiden, in Mimika; problemen van transport en van arbeidskrachten zullen de exploitatie echter bemoeilijken. Tussen Manokwari en de Vogelkop is een geologisch onderzoek aan de gang.

In een aantal streken konden de bevolkingslandbouw en de bosexploitatie worden bevorderd. In het westen en zuiden wordt kopra, vooral bij Fak-Fak nootmuskaat, in het noorden en in Mappi (zuiden) cacao en in het zuiden bij Merauke rijst verbouwd. Projecten voor uitbreiding van de rijstbouw en voor rubbercultuur worden in het zuiden met niet ongunstige vooruitzichten ten uitvoer gelegd. Voor de bevolkingsvoeding worden verbeteringen doorgevoerd in projecten in Mappi en op Japen. Rondom Manokwari waren de landbouwbedrijven van kolonisten niet zeer geslaagd maar ook niet mislukt; thans echter vertrekken de meeste kolonisten.

Het totaal van de export aan bevolkingsprodukten (vooral van kopra en nootmuskaat) belooft over 1960 ruim f 10 miljoen; in 1956 was dit ca. f 7 miljoen.

Naast bodem en klimaat vormen de uiterst primitieve bevolking en de zeer geringe bevolkingsdichtheid de grootste hindernis voor de ontwikkeling.

West Nieuw Guinea is bijna 12 maal zo groot als Nederland en telt 700 à 800.000 inwoners¹. Hiervan zijn thans ca. 16.000 Europeanen, van wie globaal de helft bestaat uit mannen boven 18 jaar; van deze ongeveer 8000 mannen is de helft militair en ca. 3600 burgerlijk ambtenaar; hiernaast zijn enige honderden mannen werkzaam in bedrijfsleven,

1 Vóór 1952 schatte men het aantal inwoners op 900.000. Daarna is het getal 700.000 genoemd. Dit scheen vervolgens iets te laag. De M.v.A. begroting Nieuw Guinea van 1961 (nr. 6277), pag. 7, 1e kol. laatste alinea zegt, dat de bevolkingssterkte van het onder bestuur gebrachte gebied in 1970 kan worden geraamd op 900.000 zielen(?).

vrije beroepen e.d. Voorts zijn er bijna 12.000 Indonesiërs en enige duizenden Chinezen.

In het onder bestuur gebrachte gebied wonen thans (1961) 400 à 500.000 Papoea's, maar naar grove schatting is met tenminste een derde van deze Papoea's nog geen regelmatig contact gevestigd. Buiten bestuur gebied wonen ongeveer 300.000 Papoea's; het voornaamste criterium voor de vraag of een gebied al dan niet onder bestuur gebracht is, ligt in de vraag of de overheid al dan niet moord strafbaar stelt en deze strafbaarstelling probeert te handhaven. Einde 1963 hoopt de Regering het gehele grondgebied van Nederlands Nieuw Guënea, 'behoudens enkele minder belangrijke streken' te hebben gebracht 'onder bestuursinvloed', welke voor de nieuwe posten vooralsnog zal dragen 'een overwegend extensief karakter', dwz. vrijwel uitsluitend zal bestaan uit patrouillering en voorkoming cq. beslechting van stamoorlogen².

Gemiddeld leven er 2 personen per km². Er zijn natuurlijk streken waar de bevolkingsdichtheid veel groter is (Biak en Japen, resp. 10 en 9 per km²) en uitgebreide gebieden waar zij ver beneden de 2 per km² komt (bijv. bij Sarmi in het noorden en in Mimika in het zuiden: 0,2 per km²).

Zo'n geringe bevolkingsdichtheid is zeer ongunstig voor de ontwikkeling van een land. Primitieve volkeren komen vanwege deze factor onmogelijk uit boven hun zeer laag levensniveau. Het aantal mensen dat bijeen woont biedt geen gelegenheid voor arbeidsverdeling op andere basis dan die tussen de seksen (de man bijv. op jacht; de vrouw voor de verzorging van de gewassen) en scheidt op het stuk van

² M.v.T. begroting Nieuw Guënea voor 1961 (onderwerp 6277) pag. 12.

onderwijs schier onoplosbare problemen. De eenwording van een kwantitatief belangrijke bevolking is een onmisbare voorwaarde voor de mogelijkheid om uit eigen krachten tot ontwikkeling te komen. Als eerste grote nadeel geldt dus voor Nieuw Guinea de grote versnippering van de bevolking, in hoofdzaak als gevolg van de bodemgesteldheid. Onderlinge contacten zijn zeer beperkt; de taal- en cultuurverschillen zeer groot, vaak veel groter dan die tussen bijv. een Zweed en een Portugees.

Behoudens vermengingen komen in Nieuw Guinea drie typen van autochtone bewoners voor:

a) dwerg-Papoea's (Negrito's) die men uitsluitend in het Centrale Bergland vindt, en die wellicht de oudste bewoners vormen;

b) de fors gebouwde—meestal dolychocefale—eigenlijke Papoea's;

c) de Melanesiërs, die men—vermengd met Papoea's—in een aantal gebieden in het noorden aantreft, doch die in Australisch Nieuw Guinea veel talrijker zijn.

Men vindt, voorzover bekend, twee zeer verschillende taalgroepen: de Melanesische, welke behoort tot de Austro-nesische taalgroep, waartoe ook de Indonesische talen behoren, en de hiervan wezenlijk verschillende Papoea-talen, van welke men over het algemeen nog weinig afweet. Bij deze Papoea-talen treedt een zeer grote versnippering op. Men schat het aantal talen der autochtone bevolking op minstens honderd. Naast grotere taalgebieden kent men talen, die slechts door enige honderden mensen gesproken worden.

De samenhang binnen de verschillende volkeren is al even ver te zoeken. De dorpen zijn klein; slechts in enkele gebieden vindt men dorpen van meer dan 300 personen; in

vele streken ligt het gemiddelde beneden de 100. Vormen van institutioneel gezag zijn zeer zwak ontwikkeld; men vindt wel een hoofdmanschap, maar als regel heeft een hoofd slechts een gering overwicht en geen macht. In het Centrale Bergland kan daarentegen binnen vage grenzen het vuistrecht tot macht leiden, welke dan gemakkelijk wordt misbruikt (zoals bij de moeilijkheden in de Baliemvallei aan de dag trad). Slechts in die streken waar Indonesische of Melanesische invloeden optraden, is een institutioneel hoofdmanschap ontwikkeld. In hoofdzaak treden de volksverbanden slechts aan de dag bij de gezamenlijke feesten of—vooral in het zuiden—bij de sneltochten. Ook de clanverbanden zijn over het algemeen zeer los.

Deze afwezigheid van onderling vastgestelde gezagsverhoudingen maakt de mensen in zekere zin individualistisch en op het eigen belang betrokken, waarbij dan weliswaar de kleinste groep rondom het individu sterk meespreekt. Dit alles kan de ontwikkeling vergemakkelijken, maar het bemoeilijkt tevens niet alleen de vorming van gezagsverhoudingen tussen Papoea's onderling, maar bovendien de groei van een op een groter geheel betrokken gemeenschapsbesef. Wat men van een vreemde onder zekere omstandigheden aanvaardt, aanvaardt men van elkaar niet. Deze sterk ontwikkelde gevoelens van onafhankelijkheid ten opzichte van elkaar maken een vestiging van onderlinge gezagsverhoudingen en geordende samenwerking uiterst labiel; dit wordt extra geaccentueerd door de onderlinge traditionele vijandschappen. Buitendien is de verspreiding van een ongeremd individualisme dat alleen eigenbelang telt, een reëel gevaar.

Tussen de verschillende stammen heerst een sterk wantrouwen en vaak een soort permanente oorlogstoestand. Moord, in de regel sluipmoord, is bovenal het gevolg van

geloof in tovenarij en andere vormen van magie. In het zuiden overweegt het koppensnellen. Van Eechoud schatte (1951) dat alleen in de onderafdeling Boven Digoul (Tanah Merah) 300 koppen per jaar werden gesneld; in de onderafdeling Mimika is het 'vermoedelijk erger'; bij deze schatting zijn de sluipmoorden niet inbegrepen. 'Men is aan de veilige kant wanneer men aanneemt, dat in Zuid Nieuw Guinea "per jaar" rond 1000 koppen worden gesneld'³. Na vijf jaar bestuur met intensieve patrouillering kan een streek als gepacificeerd worden beschouwd⁴. Het verzet, dat in 1957 uitbrak in de streek van de Wisselmeren⁵ en in 1959 en 1960 in de Baliemvallei bewijst, dat Papoea-oorlogen ook hier ernstige vormen kunnen aannemen.

In materieel opzicht zijn de autochtone culturen zeer arm. Afgezien van streken waar Indonesische invloeden optraden, kent men geen metaal en geen pottenbakken. Men kent geen weven (wél vlechten, vermoedelijk ook onder Indonesische invloeden). Men heeft geen granen en geen runderen; men kent de ploeg niet. Bovendien bewoont de bevolking meestal niet de streken met de beste bodem.

Toch is in het Centrale Bergland en in het noorden het verlangen naar bezit in traditionele vormen opvallend sterk ontwikkeld; in het Centrale Bergland is dit motief zelfs van centrale betekenis voor het sociale leven. In het noorden toont men zich thans in niet geringe mate gevoelig voor de rijkdommen van het westen, welke men van de Nederlanders ziet en welke men vooral ook ten tijde van de bevrijding van

3 J. van Eechoud, *Vergeeten Aarde*, 2e druk, Amsterdam, 1952, pag. 88 e.v.

4 J. van Eechoud, pag. 94.

5 Vgl. Verslag Parlementaire Missie naar Nieuw Guinea 1957 (Bijl. Hand. Tweede Kamer 1957/58, onderwerp 5164), pag. 13/14.

de Japanse bezetting bij de Amerikanen heeft gezien. Al deze rijkdommen hebben in veler ogen de eigen cultuur als minderwaardig doen blijken. Alom-ook in het zuiden-komen telkenmale uitingen voor van de zg. cargo-cultus: men verwacht dat voorouders (met wie men dan vaak de westerlingen vereenzelvig!) terug zullen keren met een rijk beladen schip, mits men slechts enkele rituelen in acht neemt, bijv. een bepaald soort feesten viert⁶.

Niet alleen dat dit leidt tot het vernietigen van hetgeen men heeft, niet zelden komt bij dit soort bewegingen tot uiting, dat men de blanken ervan verdenkt dat zij het geheim van de rijkdom voor de bevolking verborgen houden. Gemakkelijk kan zo een sterke anti-westerse stemming om zich heen grijpen. Maar op zichzelf is deze cargo-cultus geen verschijnsel, dat pas na de komst van de blanken is opgekomen. Voor de ontwikkeling van de bevolking is een dergelijke magisch-religieuze houding ten opzichte van rijkdom en in het algemeen ten opzichte van de natuur een grote hindernis. De vraag rijst in hoeverre aanvaarding van het christendom en verlangen naar westers onderwijs niet in talrijke gevallen onder de ban staan van de verwachting, dat men aldus in het bezit komt van de middelen, welke blijkbaar voor het westen welvaart brachten, nu men ervaren heeft dat de eigen magische middelen minder efficiënt zijn. Vaak blijkt, dat men verwacht, dat, als maar eenmaal deze middelen verworven zijn, de westerlingen overbodig zullen blijken voor het verkrijgen van de rijkdom.

6 Vgl. Verslag Parl. Missie 1957, pag. 17/18; J. van Baal, *Erring Acculturation*, in 'American Anthropologist', Vol. 62, no. 1 (february 1960), pag. 108 e.v.; over dergelijke bewegingen na 1950 in Zuid Nieuw Guinea: J. Pouwer, *Cultuurverandering en bevolkingspolitiek II*, Tijds. N.N. Guinea, maart 1960, pag. 22.

Hierbij wreekt zich ook de grote gespletenheid van de bevolking. Voor de verschillende volken houdt hun 'wereld' al vrij spoedig op. De eigenlijke mensen zijn dan voor hen degenen die binnen dit wereldje wonen en het relatief weinige dat hier als moraal bestaat, is tot deze groep beperkt. Leden van vreemde stammen worden in een aantal gebieden aangeduid met het woord voor 'voedsel'. Vreemdelingen horen in het eigen wereldbeeld niet thuis en men keert het liefste terug in het eigen geestelijke en maatschappelijke isolement; men hoopt 'enfin seuls' te kunnen zijn.

De bovenlaag in Nieuw Guinea, bestaande uit Nederlanders en Indonesiërs, welke laatsten het meest in direct contact met de bevolking kwamen, wordt door de Papoea's 'Amerberies' genoemd. Nadat de Amerikanen in 1945 hun rijkdommen in bepaalde delen van Nieuw Guinea hadden gebracht, braken in 1945, 1946 en 1947 opstandige bewegingen uit, ten dele onder invloed van propaganda van de Indonesische republiek; maar het doel dezer bewegingen was 'alles voor ons Papoea's', waaronder buitendien elk volk dan nog alleen dit eigen volk en misschien omwonende volken verstond⁷.

De kern van alle ontwikkelingsarbeid moet zijn dat de fundamentele levenshouding van de bevolking geleidelijk wordt omgevormd en dat deze wordt bevrijd van de magische instelling tegenover de wereld en van een enge 'gesloten moraal'.

Noch ontfluistering van de eigen cultuur, noch aanvaarding van christendom, noch leergierigheid beduidt dat men de magische houding prijsgeeft. Als men verneemt, dat van de

7 Vgl. Verslag Studiecommissie Nieuw Guinea, Batavia, 1949 (april); stencil; pag. 27 e.v.

400.000 onder bestuur gebrachte Papoea's (met een deel van wie het contact daarenboven nog vrij los bleef) er 200.000 christen zijn, mag men aan deze factor niet voorbijzien. De kerstening is in de meeste gevallen zeer labiel. In de gekerstende gebieden waren zending en missie van dominerende betekenis voor de nieuwe gedragsnormen; maar waar meer moderne verhoudingen opkomen, verzet men zich ook tegen dit 'clericalisme'⁸. Terugval in heidense zeden kan hiermee gepaard gaan. Van belang is dat in 1956 de Evangelisch Christelijke Kerk als papoease protestantse kerk zelfstandig is geworden.

Een van de eerste berichten—medio vorige eeuw—omtrent de godsdienstige gebruiken vermeldde de gewoonte van de Papoea's 'om de afgoden te verbranden, in zee te werpen of op een andere wijze te straffen, indien ze, volgens het oordeel der Papoea's, tekortschoten in het verlenen van de hulp die hun gevraagd was'⁹.

De eerste factor van ontwikkeling en integratie van het elke innerlijke samenhang missende Nieuw Guinea zijn in elk geval zending en missie. De tweede hangt hiermee nauw samen: het onderwijs.

Het volksonderwijs, dat vrijwel geheel in handen is van zending en missie, bereikt 40.000, inmiddels misschien 50.000 inheemse kinderen per jaar; er zijn ca. 600 kampongscholen, maar dit onderwijs is bijna steeds driejarig en bereikt op zijn hoogst het niveau van de eerste of tweede klas l.o. te onzent. Als middel tot bestrijding van analfabetisme

8 G. P. H. Locher, *Nieuw Guinese Overpeinzingen*, 'Wending', 15e jrg., jan. 1961, pag. 788.

9 A. Haga, *Historisch Overzicht der Betrekkingen van Nederland tot Nieuw Guinea*, 1884; wij raadpleegden een getikte kopie; Bibl. Min. Overz., pag. 87 (sub anno 1863).

komt deze vorm van onderwijs niet in aanmerking; zo wordt alleen een eerste basis gelegd. Ongeveer 5000 inheemse kinderen genoten in 1959 algemeen onderwijs dat boven dit peil uitkwam. De helft hiervan kreeg onderwijs, dat ongeveer lag op het niveau van de 5e klas van de lagere school te onzent. Een eigenlijke lagere school bezochten 2370 kinderen (lagere scholen B, waarvan er 18 zijn). Een primaire middelbare school volgden in 1959 ongeveer 200 kinderen van de autochtone bevolking. Mulo of hbs worden bezocht door enige tientallen. Ongeveer 1000 onderwijzers voor dorpsscholen zijn uit de Papoea-bevolking voortgekomen.

Einde 1960 waren totaal aanwezig 126 personen met een algemene vooropleiding boven het niveau van de lagere school (afgezien dus in hoofdzaak van de onderwijzers voor de kampongscholen). Thans vertoeven ca. 30 Papoea-kinderen in Nederland. Drie volgen universitaire studies, negen de hogere-burgerschool. Een nieuwe groep wordt verwacht. Tussen de in Nederland vertoevende jeugdige Papoea's bestaat sinds kort geregeld contact (vereniging KOBE-OSER).

De versnelling in politieke Papoeanisering leidt er praktisch toe, dat het opvoedingssysteem minder op de brede groepsvorming dan op elitevorming is gericht. Dit is in een gebied waar toch reeds grote groepen nog maar betrekkelijk kort met het westen in nauwe aantaking kwamen, en hierdoor uit het lood zijn geslagen, een bedenkelijke zaak, mede in verband met de onderlinge naijver van de stammen. Bij de missie bestaat de mening, dat 'zulk een collectieve afgunst een gunstige voedingsbodem voor conflicten kan worden'¹⁰. En Van Eechoud had gewaarschuwd dat men bij een proces

10 Verslag uit Hollandia: 'Missie in Nieuw Guinea bezorgd over onderwijsbeleid'; 'De Gelderlander', 17 november 1960. Hierin wordt erop gewezen, dat staatssecretaris Bot bij een conferentie van

van versnelde elitevorming volksmenners gaat kweken. 'die niet stoelen op een gradueel afdalende onderbouw maar op de brede volkomen onontwikkelde massa'¹¹.

Van de andere kant moet worden erkend, dat in de tegenwoordige situatie elitevorming van betekenis kan zijn om de toekomst van de Papoea's veilig te stellen. Bovendien blijkt in menig geval de persoonlijke ontplooiing vrij snel en succesvol te verlopen en ook om deze reden is de versnelde elitevorming als een winst te beschouwen.

Thans (1961) zijn ca. 16.000 Papoea's als arbeidskrachten opgenomen in het westers arbeidsproces (de overheid inbegrepen). Van deze 16.000 Papoea's had 30% geen onderwijs genoten; 55% heeft de dorpschool bezocht; slechts 15% is hier bovenuit gekomen (een belangrijke groep hiervan is als verplegend personeel werkzaam); de primaire middelbare school is gevolgd door 1,6%; een volledige lagere school (B) door slechts 0,2%; een (lager staande) vervolgschool door 1,8%.

Het algemeen onderwijs boven het dorpsniveau moet over het algemeen in internaten gegeven worden. Deze internaten vormen vermoedelijk de enige institutionele vorm, welke saamhorigheid kan brengen binnen de autochtone bevolking.

Een derde factor tot integratie vormt het Maleis als lingua franca. Hier en daar wordt dit nu wel verdrongen door Nederlands, maar Maleis blijft de enige taal, via welke Papoea's uit verschillende streken elkaar kunnen verstaan. Daar een

de South Pacific Commission in 1959 te Brisbane zich conformeerde aan het daar ingenomen standpunt, dat de spreiding niet moet worden opgeofferd aan de elitevorming. Vgl. Th. M. J. de Graaf, 'De Volkskrant' van 21 juli 1961, die de versnelde elitevorming verdedigt als het minste kwaad.

11 *Vergeten Aarde*, pag. 215.

kleine bovenlaag onder elkaar Nederlands gaat spreken, kan een afstand groeien tussen deze inheemse bovenlaag en de bevolking.

Doordat sedert enige tijd op de scholen meer en meer Nederlands als voertaal dient, doet zich het verschijnsel voor, 'dat de laatste jaren een snel toenemende groep van jonge Papoea's uit de scholen en opleidingen de samenleving binnentreedt, die noch behoorlijk Maleis, noch behoorlijk Nederlands kent. En het is n.b. deze groep, die arm van taal en dus arm van geest is, welke de kern van het nieuwe Nieuw Guinea in opbouw vormt'¹².

Het Maleis is uiteraard alleen daar lingua franca waar het bestuur behoorlijk is doorgedrongen; dit wil zeggen: bij ruim een derde van de bevolking. Elders – bijv. in niet-bestuurd gebied – verstaan de verschillende Papoea's elkaar niet.

Een vierde factor behoort grotendeels tot het verleden: de tewerkstelling bij de aardoliewinning. De Papoea's die te werk waren gesteld in Sorong of Steenkool, zullen in grote meerderheid moeten terugkeren naar hun gebieden van herkomst.

Een vijfde factor is de trek naar de stedelijke centra. Hierbij moet men bedenken, dat tot in 1960 nagenoeg geheel de ontwikkelingsarbeid van Nederland gericht was op het vestigen van 'basisfaciliteiten' in en rondom enige zg. stedelijke centra¹³, een vijftal in het totaal (Hollandia, Manokwari, Biak (hoofdplaats), Sorong en Merauke).

12 Locher, 'Wending, 15e jrg. pag. 785.

13 Vgl. Kernkamp's aanvaarding van de door Van de Wetering verdedigde 'bruggehoofd'-theorie: 13 december 1954, Hand. Tw.K. 1954/55, pag. 534.

Buiten deze centra kon op rechtstreekse wijze vóór 1960 maar weinig worden gedaan voor positieve ontwikkeling, afgezien van de arbeid van zending en missie.

Hollandia—dat zijn opkomst dankt aan de daar in 1944 gevestigde Amerikaanse basis—telt thans (anno 1961) rond 20.000 inwoners, van wie ca. 9000 Europeanen. In het stedelijke centrum evenwel valt een grote toevloed van Papoea's te constateren, die niet in het arbeidsproces kunnen worden opgenomen of kunnen worden gehuisvest. Deze aanwas betekent een ernstig gevaar; men kan daarom niet zonder meer zeggen, dat de verstedelijking (zoals het gemakshalve worde genoemd) een positieve factor is; zij is dit slechts voorzover de mogelijkheid tot opvangen bestaat. Overigens kent ook Nieuw Guinea reeds de 'nozems' en de indirecte werking van contacten met meer moderne verhoudingen doet dit nihilistisch verschijnsel zelfs in allerlei dorpen optreden.

Volgens de cijfers van ultimo 1959 leefden rond 7000 Papoea's in Hollandia; thans zouden dit er meer dan 10.000 zijn.

In de andere zg. stedelijke centra wonen dan nog ruim 10.000 Papoea's. Hun huisvesting baart evenwel grote zorgen; enige stadskampongs zijn gebouwd, doch hier rijst een groeiend sociaal probleem, naar de Parlementaire Missie vaststelde¹⁴.

Een zesde factor is nauwelijks begonnen. Buiten de 'bruggehoofden' ('stedelijke centra') heeft het bestuur in positieve zin, bijv. door landbouwvoorlichting, proeftuinen, aan bepaalde projecten slechts incidenteel gewerkt en de tegenslagen zowel in de Nimboranvlakte als in de Mappi hebben

¹⁴ Verslag Parlementaire Missie Nieuw Guinea 1957, onderwerp 5164, pag. 76 e.v.

geleerd hoe uiterst moeizaam deze ontwikkelingstaak verloopt. Men heeft er echter ook ervaring door gekregen¹⁵.

Wat de regelrechte aanraking met westerse methoden en begrippen betreft, staan dus twee hoofdfeiten voorop:

a) tot ca. 1960 was ten plattelande, waar globaal bijna alle Papoea's wonen, slechts heel weinig contact tot stand gekomen;

b) slechts bij een deel van de stads-Papoea's kan van een aanpassing in positieve zin gesproken worden.

Als men het een en ander overziet, moet men concluderen, dat men hier thans nog slechts staat voor een eerste begin van ontwikkeling en dat het nog decennia kan duren voordat het thans bereikte peil uit eigen kracht door de autochtone bevolking in stand kan worden gehouden. Dat zelfs van een begin van inheems bedrijfsleven geen of vrijwel geen sprake is, blijkt duidelijk uit de prognose welke de Regering voor 1970 maakt, als 95% van het westerse apparaat gepapoeaniseerd zal moeten zijn. 'De plannen zijn erop gericht, dat tegen 1970 de lagere middelbare betrekkingen praktisch geheel en de hogere middelbare betrekkingen voor een zeer belangrijk deel door autochtonen zullen zijn bezet¹⁶. Hiervoor acht de Regering onder meer nodig 40 Papoea's met universitaire en 250 met h.b.s.-opleiding, maar hierbij wordt 'voor particuliere behoefte' -welke de Regering erkent niet te kunnen ramen - 'een zekere marge' aangehouden¹⁷. Een

15 P. van 't Veer, *Nieuw Guinea, Tegen wil en dank*, Speciale Salamander, Amsterdam 1960, pag. 28 e.v.

16 M.v.A. begroting Nieuw Guinea voor 1961 (onderwerp 6277) pag. 7, 1e kol.

17 M.v.T. begroting Nieuw Guinea voor 1961, (onderwerp 6277) pag. 15 en 18.

dergelijke taxatie echter schijnt te veronderstellen, dat ontwikkeling van een staatsapparaat—al aangenomen dat dit dan stand kan houden—in hoofdzaak de basis zou moeten zijn voor een zelfstandige ontwikkeling van dit uiterst primitieve volk. Letterlijk alles wordt door het Nederlandse bestuur en door de Nederlandse wetenschap gedragen en voor het grootste deel door de Nederlandse staatskas bekostigd. Thans beloopt de Nederlandse bijdrage—los nog van de defensie—bijna 100 miljoen gulden en de komende drie jaren zal dit 120 miljoen gulden per jaar worden. Voor zover de toekomst valt te overzien, zal dit gebied, voor wat zijn inheemse bevolking betreft, geen of uiterst weinig eigen afzetmogelijkheden hebben. De export is zeer gering. De onzekerheden van de toekomst verhinderen particuliere investeringen. Het animo om in het bestuur in Nieuw Guinea werkzaam te zijn daalt; men hoort alom klagen, dat het bestuur aldaar terugloopt kwantitatief en in doorsnee-kwaliteit¹⁸. Het aantal Nederlanders dat vertrekt of wil vertrekken neemt toe. De onzekerheid voor de toekomst ligt niet alleen in het gevaar van Indonesische kant en van vestiging op enigerlei manier van Indonesische soevereiniteit—hoezeer men hierdoor ook zal worden weerhouden om reeds in dit stadium tot afspraken en regelingen met de thans gevestigde regering ten aanzien van investeringen in Nieuw Guinea te komen. Die onzekerheid ligt in wellicht nog meerdere mate in de mogelijkheid, dat de ontwikkeling zou uitdraaien op een eigen staatsbestel van de inheemse bevolking. Haar eisen ten

18 Vgl. 'Algemeen Handelsblad', 30 maart en 1 april 1961. Th. M. J. de Graaf, 'De Volkskrant' 17 juli 1961, wijt het leegstromen van de lagere overheidsrangen mede aan de onzekere rechtspositie en aan de ongunstige salarissen.

aanzien van grondgebied, dat moet worden vastgehouden voor de eigen met hun gebied op magische wijze verbonden stammen, zullen ongetwijfeld een grote hindernis vormen. Het perspectief van de 'papoeanisering' heeft ertoe geleid, dat de Indische Nederlanders, die zich vooral rondom Manokwari en Hollandia met moeite bescheiden landbouwbedrijfjes hadden opgebouwd, thans Nieuw Guinea verlaten. Ook de Indische Nederlanders in overheidsdienst zijn weggegaan of gaan weg. Maar bovenal is de labiliteit van de thans doorgevoerde ontwikkeling en het hiermee verbonden gevaar van ineenstorting en terugval afschrikwekkend, niet alleen voor het bedrijfsleven, maar tevens voor missie en zending en voor ambtenaren die bijstand zouden moeten verlenen. Men mag misschien aannemen dat een kleine bovenlaag en een deel van de stads-Papoea's erin slagen het leven in de stedelijke centra in stand te houden, indien daarvoor bijstand verleend zal blijven worden. Maar de inheemse volkeren bieden overigens geen eigen basis, welke een terugval kan beperken en zodoende rijst het gevaar, dat—afgezien van enige geïsoleerde en kwijnende centra—bijna geheel de rest van Nieuw Guinea na een aantal jaren weer in de ban zal zijn van de oude magie, de rituele sneltochten, de onderlinge oorlogen en moorden, de seksuele orgiën en de economische primitiviteit.

Het is vaak zo, dat de toekomst wordt bepaald niet door de thans tot enige ontwikkeling gebrachte generatie, maar door de generatie welke ligt tussen de thans ontwikkelde generatie en haar ouders; deze 'tussengeneratie' beïnvloedt de eerst aan bod komende jeugd, de kinderen van de tussengeneratie en dan wederom de kleinkinderen. Deze wisselwerking tussen 'halve' generaties is vaak een oorzaak van reactie en terugval.

Tot ongeveer 1956 heeft de Regering op principiële gronden, ontleend aan het reële belang van de bevolking, de geleidelijkheid en de evenwichtigheid van de ontwikkeling vooropgesteld. Onderwijs, zonder mogelijkheid in het economisch leven in overeenstemming met de vooropleiding werkzaam te zijn, leidt buiten zekere proporties tot begrijpelijke verbittering. Al vanaf 1952 begon de Tweede Kamer – de K.V.P. vooraan¹⁹ – op louter internationaal politieke overwegingen op versnelling van de politieke ontwikkeling aan te dringen. Nog vandaag geldt wat Kernkamp einde 1954 aan de Tweede Kamer voorhield: 'dat bij voortdoring van Regeringszijde is geweest op de noodzaak van voorzichtigheid en geleidelijkheid vindt zijn oorsprong hierin, dat zowel in als buiten de Kamer de potentie van Nieuw Guinea nog steeds wordt overschat'²⁰.

In de Regeringsverklaring van 23 oktober 1956 werd weliswaar aangekondigd, 'dat de mogelijkheid van toepassing van het beginsel van zelfbeschikking wordt bespoedigd', maar de Regering bleef er tot einde maart 1958 op wijzen, dat de bevolking op het terrein van de politieke opvoeding nog een lange weg heeft te gaan en dat opviel 'hoe weinig nog te bespeuren valt van enige politieke bewustwording bij de Papoea's', wier grootste belangstelling uitgaat naar economische weerbaarmaking en naar opleidingen²¹. En nadat

19 De Graaf, 16 december 1952, Hand. Tw.K. 1952/53, pag. 473. De K.V.P.-fractie in de Eerste Kamer ging op dit punt pas in 1956 met haar geestverwanten in de Tweede Kamer mee: V.V. van E.K. begroting Nieuw Guinea voor 1955 (onderwerp 3931), dd. 15 februari 1956.

20 Hand. Tw.K. 1954/55, pag. 509, 1e kol.

21 M.v.T. begroting Nieuw Guinea voor 1957, (onderwerp 5124), pag. 15.

De Kadt in de Tweede Kamer had aangedrongen – al evenzo om internationaal politieke redenen – op het noemen van een termijn voor het uitoefenen van zelfbeschikking door de Papoea's, antwoordde Luns op 14 mei 1958 in de Eerste Kamer op dit ook aldaar ter sprake gebrachte denkbeeld, dat de Regering het afwees, daar niet kon worden voorzien 'hoeveel tijd gemoeid zal zijn met het acculturatieproces'²².

Het heeft tot in 1959 geduurd voordat tot stand kwam het allereerste gekozen lichaam in Nieuw Guinea, de streekraad voor de eilanden Biak en Noemfoor²³. Enkele tevoren ingestelde 'adviesraden' (wier leden niet waren gekozen) hadden slechts gering resultaat²⁴. En veelal werd zelfs de instelling (1959) van dorpsraden verhinderd door 'een verbrokkelde sociale structuur en een zwervende levenswijz'²⁵.

Niettemin werd medio 1960 een wetsontwerp ingediend tot instelling van de Nieuw Guinea Raad²⁶. Weliswaar is een normale harmonische opbouw van benedenop onuitvoerbaar. 'Alle gemeenschappen in dit achtergebleven en pluriforme gebied moeten van de grond af worden gecreëerd. Van aanknopng bij autochtone instellingen kan nauwelijks

22 Hand. E.K. 1957/58, pag. 434, 2e kol.

23 Op 1 januari 1961 werden streekraden ingesteld voor Japen, Waropen, voor Fak-Fak en voor het landelijk gebied rondom Hollandia. Enige andere worden voorbereid. Vgl. J. Bos, *De vorming van een streekraad*, Tijdschr. Ned. N. Guinea, november 1960, pag. 14 e.v.

24 Vgl. Verslag Parl. Missie naar Nieuw Guinea 1957, (onderwerp 5164), pag. 90 e.v.

25 M.v.A. aan E.K. op begroting Nieuw Guinea voor 1957, (onderwerp 5124), pag. 50.

26 Wetsontwerp Partiële Herziening Bewindsregeling Nieuw Guinea (onderwerp 5970), hetwelk is geworden de wet van 10 november 1960, Stbl. 454.

sprake zijn,' aldus de Memorie van Toelichting. En men was het erover eens, dat het hier gold een 'tour de force' en een topinstituut zonder onderbouw²⁷. Terwijl de Memorie van Antwoord aan de Tweede Kamer erkend had, dat gevaar aanwezig was, dat slechts een façade werd geschapen, bevestigde staatssecretaris Bot in de Tweede Kamer: 'dat het één ding is om vormen van democratisch bestuur te introduceren en iets anders om de substantie te verwezenlijken van een brede verbreiding van economische, sociale, culturele en staatkundige bevoegdheden, zonder welke immers die vormen slechts welhaast een misleiding zouden kunnen blijken te zijn'²⁸.

De toelichtingen van Regeringswege gaven twee hoofdargumenten: a) de pedagogische werking; b) de internationale factoren. Deze laatste—in verband met de komende Algemene Vergadering van de Verenigde Naties—leidden in elk geval tot een zeer haastige afdoening van het wetsontwerp. Dat de internationale factoren een rol speelden werd met name door minister Toxopeus ruitierlijk erkend²⁹.

Het positieve belang van de Raad ligt hierin, dat men nu een gesprekspartner kreeg³⁰; in zoverre kan men de Nieuw Guinea Raad—ook al zou hij een débâcle worden—als een nuttige poging waarderen. Zorgwekkend echter is, dat reeds aanstonds te verstaan werd gegeven, dat nu een termijn voor

27 Hand. Tw.K. 1960/61, II, pag. 2009 (De Graaf) en pag. 2024 (Toxopeus).

28 Hand. Tw.K. 1960/61, II, pag. 2026.

29 Ibidem, pag. 2024, 2e kol.; 2037, 1e kol. Ook Th. M. J. de Graaf, 'De Volkskrant' 14 juli 1961, beklemtoont de internationale factoren.

30 Aldus de M.v.A. aan de Tw.K., pag. 3.

zelfbeschikking zou worden bepaald met medewerking van de Nieuw Guinea Raad³¹.

Bij de installatie van de Nieuw Guinea Raad op 5 april 1960 nodigde staatssecretaris Bot de Raad formeel namens de Nederlandse Regering uit, zijn inzichten binnen een jaar kenbaar te maken over de wijze waarop een termijn zal worden vastgesteld om het zelfbeschikkingsrecht te verwezenlijken. Hiermee is een stap gedaan, welke de indruk maakt van een krampachtige poging van onze Regering en van de meerderheid in de volksvertegenwoordiging om te vluchten in de zelfbeschikking van de Papoea's, ten einde te ontsnappen aan het internationale gevaar, dat de Indonesische eisen ten aanzien van Nieuw Guinea gerealiseerd zouden worden. Maar hiermee is tevens een stap gedaan, welke de reële en blijvende waarde van de Nederlandse ontwikkelingsarbeid voor een belangrijk deel in de waagschaal stelt. Niet door de aandacht van de kleine groep van Papoea's die in staat zou zijn om te oordelen over de belangen waarover zij tot oordelen geroepen zijn te dirigeren naar de politieke status, maar door zo efficiënt en intensief mogelijk economisch en intellectueel de ontwikkeling voort te zetten, bewijst ons land deze bevolking een werkelijke dienst.

Artikel 72 van de wet Bewindsregeling bepaalt nu wel, dat de Nieuw Guinea Raad de inwoners van Nieuw Guinea vertegenwoordigt, maar de normale achtergronden van staatsrechtelijke representatie ontbreken en hiermee wordt de vertegenwoordiging van de inwoners door deze Raad in ver-

31 Aldus eerst implicite in M.v.A. aan Tw.K. op wetsontwerp 5970; dan enige dagen later in de Troonrede; en uitgewerkt in de M.v.A. aan de E.K. op datzelfde wetsontwerp (Partiële Herziening Bewindsregeling), pag. 3, 1e kol.

gaande mate een kunstmatige constructie, ingegeven meer door internationaal politieke factoren dan door het a-politieke belang van de bevolking. Versnelling van zelfbeschikking moet zodoende betekenen, dat in handen van een kleine groep een beslissing wordt gelegd, welke in haar consequenties zeer moeilijk is te overzien, zelfs voor de Nederlandse politiek. Dat leidende Papoea's bij de problemen worden betrokken is overigens zeer waardevol. Op zichzelf is er natuurlijk geen enkele reden om aan het gezonde verstand van de groep leiders der Papoea's te twijfelen; de berichten over de vorderingen van de democratisering zijn tot dusver niet ongunstig. Overigens is het merkwaardig, dat de eigenlijke leiders der pas uit 1960 daterende Papoea-partijen in de Raad geen zitting hebben gekregen³². Ook is te betreuren, dat juist vanuit de belangrijkste centra Nederlanders werden gekozen. Dezen immers zouden niet moeten meespreken als de Raad over de politieke toekomst van het land beraadslaagt.

Wij willen eraan herinneren, dat op 7 juni 1955 minister Kernkamp in de Eerste Kamer ten aanzien van de rijpheid tot zelfbeschikking volkomen terecht stelde, dat men moet denken 'in generaties'³³.

Op 29 augustus 1958 had de huidige gouverneur Platteel ten aanzien van het zelfbestuur de alleszins gerechtvaardigde opmerking gemaakt, 'dat Nederland het in dit opzicht eens was met Australië, dat dit tijd vergt, waarschijnlijk verscheidene generaties'. En onlangs deelde de vroegere gouverneur

32 Voor de verkiezingen en voor een lijst van partijen, zie M.v.A., d.d. 16 juni 1961 aan Tw.K. begroting Nieuw Guinea voor 1961 (no. 6277), pag. 8 en 9, alsmede 13 e.v. De Parna (Partai Nasional) deed zelfs niet mee.

33 Hand. E.K. 1954/55, pag. 604.

Van Baal mee, dat voorwaarde voor zelfbeschikking was, dat de Papoea's moesten beschikken over een behoorlijke eigen intelligentsia en over een behoorlijke economische grondslag³⁴. Toen Toxopeus van zijn reis naar Nieuw Guinea in oktober 1960 terugkeerde, verklaarde hij, dat economische ontwikkeling aan zelfbeschikking moet voorafgaan. Op 8 november 1960 verklaarde hij in de Eerste Kamer in dit verband, dat hij meende, dat Nederland 'eigenlijk' nog een gehele generatie zijn taak moest voortzetten, maar dat niettemin 'wij er geen gehele generatie over zouden mogen, over zouden willen en over zouden kunnen doen'³⁵.

In verband met het geschil met Indonesië is het ongetwijfeld juist, dat wij dit niet zullen kunnen doen; maar los van dit geschil kan men het feit niet over het hoofd zien, dat een reële ontwikkeling niet één generatie, maar enige generaties zal duren en dat alles wat thans de idee van een zelfstandig staatsbestel voeden zou een avontuur is, dat geen wortels heeft in de realiteit. Ware het zó, dat Nieuw Guinea lag in een kalme en rustige sfeer, dan zou Nederland er zelfs niet aan denken zich in zulk een avontuur te begeven; maar anderzijds zou dan het avontuur minder gevaarlijk en meer verantwoord zijn. Ook al heeft dan thans Australië de zelfbeschikking van de autochtone bevolking als beginsel aanvaard, de debatten in het Australische Huis van Afgevaardigden van 27 april bevestigden, dat daar het Nederlandse tempo als een groot gevaar wordt gezien. Zelfs de meest welvarende Papoea-stam in Australisch Nieuw Guinea (de Toalis) heeft nog geen 'sense of nationhood' en van voldoende intelligent-

34 Geciteerd (beide) door De Kadt, Hand. Tw.K. 1959/60, II, pag. 2016.

35 Hand. E.K. 1960/61, II, pag. 2024, 1e kol.

sia, voldoende eigen bestuurders, voldoende eigen bronnen van inkomsten en eigen industrie is geen sprake. Naar de mening van de Australische volksvertegenwoordiging is de versnelling in strijd met het belang van de bevolking en men wees op de Congo: 'To have such things happen at the front door of Australia would be a calamity'³⁶.

Wij concluderen derhalve dat in Nieuw Guinea in de vorm van de Nieuw Guinea Raad een orgaan is geschapen dat als partner voor gesprek en overleg van waarde kan zijn, maar dat er alle reden is om voorshands de grote betrekkelijkheid van de waarde van een effectieve zelfbeschikking te onderstrepen. Bepaald onverantwoord ware het met name als Nederland aan de Nieuw Guinea Raad een veto-recht zou toekennen ten aanzien van de Nederlandse internationale politiek inzake Nederlands Nieuw Guinea. Het zou al een mooi succes zijn als de Nieuw Guinea Raad over enige jaren een niveau kon handhaven van een gemeenteraad ten plattelande.

36 Aldus met name Calwell, de oppositieleider, Hansard, International Affairs, 27 april 1961, pag. 1254/55; zie de verklaringen van: Aston (p. 1258), Barnes (p. 1262), Haylen (p. 1266), Dean (p. 1268/9), McColm, (p. 1274).

II Keuzemogelijkheden

De tijd is voorbij, dat de Regering het advies gehandhaafd zou willen zien, hetwelk Luns gaf op 28 april 1955 : dat men niet dient te speculeren omtrent de beslissingen welke Nieuw Guinea zou kunnen nemen bij uitoefening van het zelfbeschikkingsrecht na de hiertoe af te leggen 'lange en zware weg'¹. De Regering immers heeft een soort luchtbrug in het leven geroepen. Het blijft weliswaar onzeker, ja onwaarschijnlijk, dat bepaling van de toekomstige status van Nieuw Guinea zal geschieden louter en alleen door een daad van zelfbeschikking van de bevolking van Nieuw Guinea. Maar niettemin is het zinvol na te gaan welke reële betekenis de keuzemogelijkheid voor die bevolking zou hebben.

Afgezien van in abstracto mogelijke figuren dienen zich vier wegen aan, welke gekozen zouden kunnen worden :

- 1) handhaving—althans voorlopig—van de Nederlandse soevereiniteit of deelgenootschap in het Koninkrijk nieuwe stijl ;
- 2) eigen soevereiniteit van West Nieuw Guinea ;
- 3) staatkundige eenheid met de rest van Nieuw Guinea of enigerlei andere oplossing, welke de medewerking eist van Australië ;
- 4) aansluiting bij Indonesië.

Wij spreken in dit hoofdstuk niet rechtstreeks over de methode om op enigerlei manier—bijv. een vorm van internationalisatie—de moeilijkheden met Indonesië ter zake van Nieuw Guinea te overwinnen. Het gaat in dit hoofdstuk dus niet om de middelen of de methoden om tot dit of dat doel

1 Hand. E.K. 1954/55, pag. 527.

te komen, doch het doel zelf, waartoe naar Nederlandse visie de zelfbeschikking zou kunnen leiden.

1) *Handhaving van de Nederlandse soevereiniteit*

Tot in de laatste maanden, welke aan de Ronde Tafel Conferentie in 1949 voorafgingen, stond in ons land bij een deel van de publieke opinie omtrent Nieuw Guinea voorop de kwestie van de kolonisatie van de Indische Nederlanders. Zo kon Van de Wetering in 1949 en in 1952 spreken van Nieuw Guinea als een 'Nieuw Nederland' of als een 'Nederlands Australië'².

Maar de kolonisatieplannen stuitten op zakelijke moeilijkheden en Indische Nederlanders, die op het laatste moment vóór de soevereiniteitsoverdracht (december 1949) naar Nieuw Guinea (speciaal naar Manokwari) waren overgestoken, gingen een lange lijdensweg tegemoet³. Sedertdien werd kolonisatie ten sterkste afgeremd of zelfs belet. De Nederlandse leden van de Commissie Nieuw Guinea (Irian) 1950 waren al van oordeel, dat de Indo-kolonistenstand geleidelijk zou moeten opgaan in de autochtone bevolking, een omgekeerde assimilatie dus⁴!

Medio 1952 werd de voor de toekomst van Nieuw Guinea belangrijke vraag omtrent de kolonisatie explicite aan de orde gesteld. De fractie van de Katholieke Volkspartij in de

2 Hand. Tw.K. 1948/49, pag. 1203; ib. 1952/53, pag. 472.

3 M.v.A. aan Tw.K. op wetsontwerpen 2358, 2460 en 2498 (de begrotingen voor 1950, '51 en '52 voor Nieuw Guinea) dd. 11 december 1952, pag. 11. Over vooroorlogse mislukte kolonisatieopgingen: C. A. Cannegieter, pag. 6 e.v. Er waren einde 1952 in het geheel 2800 kolonisten, van wie 2100 te Manokwari. Slechts een tiende had een redelijk bestaan opgebouwd. In de laatste tijd vertrekken de kolonisten in toenemende mate.

4 *Nederlands Hoofdbestanddeel*, pag. 51.

Tweede Kamer vroeg of de Regering het 'werkelijk mogelijk' achtte, dat Nieuw Guinea een 'tweede vaderland' zou worden voor de grote groep ontwortelde Indische Nederlanders. De fractie van de Partij van de Arbeid stelde de principiële vraag aan de orde '... wat nu eigenlijk de bedoeling is: een rijk maken van de Papoea's voor zelfbestuur of het vormen van een Nederlandse (Indisch-Nederlandse) bovenlaag, die de Papoea's wil blijven dirigeren'. Als men inderdaad de belangen der Papoea's vooropstelt, zal men, zo meenden deze leden, moeten afzien van import op grote schaal van andere bevolkingsgroepen⁵.

Reeds bij de Troonrede van 1952 werd gekozen voor de voorbereiding van de mogelijkheid van zelfbeschikking. Zowel de volksvertegenwoordiging als de Regering ging de nadruk leggen op het gevaar van overheersing van de inheemsen door de kolonisten⁶ en de Parlementaire Missie wees na haar bezoek in 1953 aan Nieuw Guinea de stelling van de Indische Nederlanders, dat Nieuw Guinea het hun overgebleven stamland was, van de hand⁷. Men moet zich reali-

5 Voorlopig Verslag op de in de vorige noot aangegeven wetsontwerpen; dd. 30 juni 1952, pag. 6 e.v.

6 Bijv. Van de Wetering (de grote verdediger van de kolonisatie der Indische Nederlanders vóór 1950) op 16 december 1952, Hand. Tw. K. 1952/53, pag. 472; Kernkamp, ib. 501. In E.K. op 24 maart 1953: Algra, Hand. E.K. 1952/53, pag. 323; en Ruys de Beerenbrouck, ib. pag. 330.

7 Parlementaire Missie 1953 (onderwerp Bijl. Tw.K. 3364), pag. 14 e.v. en 18. Over klachten en moeilijkheden in dit verband in de bestuursdiensten: Verslag Parlementaire Missie 1957 (onderwerp 5164), pag. 83. De mening ging overheersen, dat de Indische Nederlanders een 'barrière' vormden voor de Papoea's, zoals Algra op 24 maart 1959 opmerkte. Hand. E.K. Buitengew. Zitting 1959, pag. 12/13.

seren dat zodoende een einde kwam aan een tweetal mogelijkheden :

a) door geleidelijke kolonisatie een innerlijke vervlechting teweeg te brengen tussen West Nieuw Guinea met zijn zeer dunne bevolking en Nederland;

b) een ontwikkeling van Nederlands Nieuw Guinea in een analoge richting als Australisch Nieuw Guinea, dat immers zijn welvaart uitsluitend dankt aan de blanke kolonisatie.

Anderzijds had de historie ter RTC voor Nieuw Guinea dit verrassende gevolg, dat van toen af aan de door Nederland aan de inheemse bevolking toegekende zelfbeschikking als vanzelfsprekend verbonden werd een recht van secessie. Los van de twist met Indonesië beschouwd was dit – zoals Gerretson opmerkte – in zoverre verbijsterend, dat men nu aan de Papoea's uit het stenen tijdperk toekende wat men bijv. in 1953 nadrukkelijk weigerde te verlenen aan de Surinamers, ofschoon de Papoea's om niets vroegen en de Surinamers met nadruk toekenning van dat recht eisten⁸.

De na de bezoeken van de Parlementaire Missie aan Nieuw Guinea van 1953 en 1954 door de volksvertegenwoordiging versterkte aandrang om in plaats van Maleis het Nederlands te bevorderen als *lingua franca*⁹ stond voor velen

8 Gerretson 27 april 1955, Hand. E.K. 1954/55, pag. 504, 2e kol. De erkenning van een secessierecht voor Suriname in de verklaring op 11/12 november 1952 te New York werd door de Tweede en door de Eerste Kamer bij behandeling van de begroting van Overzeese Rijksdelen (resp. 12 e.v. december 1952 en medio januari 1953) formeel gedesavouéerd en moest worden prijsgegeven.

9 Verslag Parlementaire Missie 1953 (onderwerp Bijl. Tw.K. 3364), pag. 21; Rapport Interdepartementale Commissie Toekomstige Ontwikkeling van Nieuw Guinea, Deel I, 's-Gravenhage, 1953, pag. 195 e.v. De Regering was het principieel met beide Kamers

in verband met de wens, dat de zelfbeschikking van Nieuw Guinea zou leiden tot de keuze van een blijvende staatsrechtelijke relatie met Nederland. Op 10 december 1954 vermeldde Kernkamp de mogelijkheid, dat, als Nederlands straks voertaal zou zijn, de zelfbeschikking voert tot eenzelfde integratie voor onafzienbare tijd als met de West het geval is¹⁰.

Maar deze tweede fase in de visie op een met Nederland verbonden blijvend Nieuw Guinea is geleidelijk verdwenen; zij heeft plaatsgemaakt voor de wens, dat de zelfbeschikking zo snel mogelijk komt en dat hiermee dan de Nederlandse soevereiniteit tot een einde zou komen.

Ook hier stelde Gerretson (reeds op 1 juni 1955) de gewetensvraag: 'Wat wil de Natie eigenlijk met Nieuw Guinea? Houden en ontwikkelen tot een autonoom deel van het Koninkrijk zoals de West en dan met alle kracht en met alle middelen, personeel en materieel? Of er op de een of andere wijze fatsoenlijk van afkomen'¹¹? De reden voor het prijsgeven van het denkbeeld van een 'Nederlands Australië' lag

eens, dat het Nederlands als voertaal moest worden bevorderd, doch wees het forceren hiervan af; vgl. bijv. Kernkamp, 13 december 1954, Hand. Tw.K. 1954/5, pag. 517; Helders, 24 maart 1959, Hand. E.K. Buitengewone Zitting 1959, Deel I, pag. 15. Voor de mening van de volksvertegenwoordiging bijv. het V.V. op wetsontwerp 3512 (begroting Nieuw Guinea 1953 en 1954), 14/15; en V.V. E.K., pag. 7, 1e kol. Een betoog tegen het Nederlands als voertaal van de kant van de zending: Verslag Parlementaire Missie 1957 (no. 5164), pag. 43/44; voorts reeds 'De Tijd', 14 mei 1954; Locher, 'Wending', 15e jrg., pag. 785 e.v. Toxopeus handhaafde het beleid om het Nederlands als voertaal te bevorderen: 8 november 1960, Hand. E.K. 1960/61, pag. 2023.

10 Id. Tw.K. 1954/55, pag. 517.

11 Id. E.K. 1954/55, pag. 600.

in de internationale verhoudingen en in de Indonesische dreiging met militair optreden.

Bij de behandeling in de Verenigde Naties van de kwestie-Nieuw Guinea bleek maar al te duidelijk, dat alleen een houding van volstrekte belangeloosheid van Nederland, een angelieke houding, bij een aantal landen bereidheid kon wekken om zich van stemming te onthouden of om met Nederland mee te stemmen.

Maar vermoedelijk is nog gewichtiger, dat meer en meer sedert 1954 (toen de eerste infiltraties werden vastgesteld) het gevaar voor een gewapende actie van Indonesië aan de orde kwam; Luns vestigde (bijv. op 10 december 1958) de aandacht op de toenemende agitatie, welke op de voorbereiding van een militaire actie wees¹². De Nederlandse Regering stelde enige malen nadrukkelijk het beperkte karakter van de Nederlandse defensieverplichting, zoals zij deze wenste te erkennen; men rekende op de bijstand van de bondgenoten ingeval het tot een werkelijke aanval kwam¹³. In verband met de verhoging van de begroting voor Marine wegens versterking van de defensie van Nieuw Guinea en de hierop door Burger uitgeoefende kritiek, bevestigde De Quay, dat als beginsel bleef gelden, dat de NATO-bijdragen en de verdediging van het moederland niet zouden worden aangetast door de zorg voor de verdediging van Nieuw Guinea¹⁴.

12 Hand. Tw.K. 1958/59, pag. 447.

13 Met name: Drees op 3 december 1958 in de Eerste Kamer, Hand. E.K. 1958/59, pag. 72; Staf op 21 april 1959 in de Eerste Kamer, Hand. E.K. Buitengewone Zitting 1959, pag. 43, 1e kol.; S. van den Bergh, 18 juni 1959, Hand. Tw.K. Buitengewone zitting 1959, pag. 149, 1e kol. Visser, 10 mei 1960, Hand. Tw.K. 1959/60, pag. 992/93.

14 Hand. Tw.K. 1959/60, I, pag. 32 (Burger) en pag. 74 (De Quay).

Oud gaf op het congres van de vvd te Rotterdam, op 17 maart 1961, als zijn mening, dat ingeval Nederlands Nieuw Guinea zou worden aangevallen en de Verenigde Naties noch de Nederlandse bondgenoten zouden ingrijpen, Nederland alléén geen oorlog kon gaan voeren. 'Wanneer Indonesië het onverhoopt tot een invasie op grote schaal in Nieuw Guinea zou laten komen en Amerika, Engeland en Australië zouden daarbij werkeloos blijven toezien, dan mag van ons niet verwacht worden, dat wij er onze jongens een druppel bloed zouden laten offeren', aldus liet Van Doorn, de voorzitter van de KVP, zich op 13 april 1961 uit op een KVP-vergadering in Wychen¹⁵. En Bot verklaarde op 4 april 1961 in een vraaggesprek te Hollandia, dat Nederland een aanval van meer dan 1000 infiltranten niet zou kunnen weerstaan, indien geen hulp van bondgenoten kwam¹⁶. Men behoeft de gepubliceerde cijfers over het aantal Europeanen in Nieuw Guinea – waaronder de militairen zijn begrepen – slechts te bekijken, om te concluderen, dat het aantal militairen nimmer de 5000 kán hebben overschreden. Naar men weet, was sedert november 1950 de verdediging in hoofdzaak opgedragen aan de mariniers, thans zijn er bovendien twee legerbataljons heengezonden. Er zijn 12 straaljagers en de marine heeft als grootste schip één jager^{16a}.

Welnu, dit alles wijst erop, dat men er zelfs niet aan denkt om, in de geest van Gerretson's vraag uit 1955, met man en macht Nederlands Nieuw Guinea als een toekomstig deel van het Koninkrijk te behouden. Men mag gevoeglijk aannemen dat het hoofddoel der Nederlandse verdediging bij

15 'De Gelderlander', 14 april 1961.

16 Zie de bladen van 5 april 1961. Het bericht verwekte enige beroering, welke hier niet ter zake doet.

16a Vgl. 'New York Herald Tribune', July 12, 1961.

een aanval op grotere schaal zal bestaan in een evacuatie der Nederlanders. Ongetwijfeld zou een krachtige strijdmacht in Nieuw Guinea sterk preventief werken, maar men kan veilig aannemen, dat het Nederlandse publiek niet toelaat, dat Nederlandse soldaten voor Nieuw Guinea zouden sneuvelen in een oorlog tegen Indonesië. Hiermee heeft Nederland ook elke aanspraak op de keuze van Nieuw Guinea voor handhaving van de Nederlandse soevereiniteit in enigerlei vorm prijsgegeven. Wij menen zelfs verder te kunnen gaan. Nederland wenst zelfs niet dat Nieuw Guinea voor handhaving van deze soevereiniteit zou kiezen op het moment, dat het zijn door Nederland toegekende zelfbeschikking zou uitoefenen.

Nederland is in zijn positie in Nieuw Guinea aangewezen op de politieke steun van andere landen en deze politieke steun zou goeddeels verloren gaan, ingeval men het vooruitzicht had, dat de bevolking zou beweren dat Nederland zijn soevereiniteit over Nieuw Guinea zou moeten voortzetten. Want in dit geval zou de twist tussen Nederland en Indonesië voor onafzienbare tijd worden voortgezet met alle gevolgen en gevaren vanden, terwijl de wereldopinie een dergelijke uitspraak noch zou vertrouwen noch zou aanvaarden.

De positieve manier, waarop Nederland sedert eind 1959 oordeelt over 'internationalisatie', brengt overigens mee, dat meer en meer de meningen van andere landen over de verdere gang van zaken van doorslaggevende betekenis worden, en het is ondenkbaar dat hiermee verenigbaar zou zijn het verlangen, dat de inheemse bevolking zou kiezen voor voortzetting van de Nederlandse soevereiniteit—de opinie van Australië daargelaten.

Veelzeggend is in dit verband de uitspraak van Andriessen

op de vergadering van de partijraad der Katholieke Volkspartij op 24 maart 1961, 'dat Nederland niet langer in Nieuw Guinea mag blijven dan in het belang van Nieuw Guinea zelf geboden is. De wil moet aanwezig zijn om deze zaak op verantwoorde wijze, in het belang van de bevolking zelf, maar ook in het belang van Nederland, met verantwoorde spoed tot een goed einde brengen'¹⁷.

Dit stemt geheel overeen met het standpunt, dat de Regering begin november 1960 innam, te weten, 'dat bij voortduring gestreefd moet worden naar een oplossing, welke de meeste kans biedt, dat de ontwikkeling zich zal voltrekken op een wijze, welke aan de Papoea's een zo gunstig mogelijk perspectief biedt en voor ons land de minste gevaren inhoudt'.

De klemtoon mag men bepaald niet uitsluitend op de eerste helft van deze volzin leggen. Dit blijkt uit de bij diezelfde gelegenheid gedane Regeringsuitspraak, 'dat, ingeval de inwoners van Nederlands Nieuw Guinea, na gebruik te hebben gemaakt van hun recht op zelfbeschikking, nog prijs zouden stellen op onze hulp en onze bijstand, zulks uiteraard nog nader zal kunnen worden gezien, doch dat alsdan een volkomen andere casus-positie zal zijn ontstaan. Dit geldt eveneens voor wat de verdediging van het gebied betreft'¹⁸.

De moeilijkheid waartoe in dit verband de zelfbeschikking voert, komt tot uitdrukking als men met de zojuist geciteerde Regeringsuitspraak vergelijkt een tegen het einde van april jl. eenstemmig aangenomen motie van de Nieuw Guinea

17 'De Volkskrant', 25 maart 1961, bladz. 3. Nog duidelijker tegen de keuze voor Nederland sprak De Graaf zich uit in een televisie-uitzending van 3 juli jl.

18 M.v.A. aan E.K., wetsontwerp 5970 (Partiële Herz. Bewindsreg.), pag. 2 in fine en 3.

Raad, welke in dit verband zegt: 'De Nieuw Guinea Raad vraagt een onvoorwaardelijke verzekering van de zijde der Nederlandse Regering, dat Nederland zijn taak in dit land zal voortzetten, ongeacht politieke druk uit binnen- en buitenland, totdat de Raad in de toekomst eventueel anders zou verlangen'¹⁹.

Weliswaar wil de Regering de uiteindelijke beslissing van de bevolking over de status van Nieuw Guinea niet in handen leggen van de Nieuw Guinea Raad²⁰, maar de bedoelde motie toont voldoende duidelijk aan, dat zelfbeschikking gepaard zou kunnen gaan met handhaving van de Nederlandse soevereiniteit. In zoverre is dus de uitspraak van de Regering onjuist, dat op het moment van de zelfbeschikking zonder meer een 'volkomen andere casus-positie' zou zijn ontstaan en dat dan Nederland ipso facto de vrijheid zou hebben om bijvoorbeeld de op het gebied van de defensie te verlenen bijstand opnieuw onder ogen te zien. Toch is het ten duidelijkste de bedoeling, dat Nederland op dit moment die vrijheid van beoordeling verkrijgt. Juist het militaire aspect is volgens de Regering van doorslaggevende betekenis. Deze indruk werd bevestigd door de uitspraak van Luns op 24 mei jl., dat het gevaar dat Nieuw Guinea aanvalsobject voor Indonesië zou zijn, aanmerkelijk kleiner wordt vanaf het moment, dat Nieuw Guinea zelfstandig zou zijn²¹.

Tenslotte heeft de Nederlandse Regering in haar antwoord aan de motie van de Nieuw Guinea Raad gesteld, dat zij de duur van haar taak niet volledig afhankelijk kan stellen van het verlangen van de Nieuw Guinea Raad; de regering is

19 'De Tijd-Maasbode', 25 april 1961, pag. 2.

20 Luns op 24 mei 1961, Hand. Tw.K. 1960/61, I, pag. 325/6.

21 Luns, ib. pag. 342. Dat is o.i. overigens een illusie.

'voornemens' haar taak voort te zetten zolang dit nodig is in het belang der bevolking²².

De volgens de Regering blijkbaar aan de versnelde zelfbeschikking vastgeknoopte belangen eisen, dat Nederland—gesteld Nederland blijft tot zolang soeverein—op het moment van zelfbeschikking aan de bevolking vooreerst oplegt de plicht, zich in deze of gene richting uit te spreken over de toekomstige status, doch dat Nederland anderzijds de bevolking de—Nederland verbindende—keuze onthoudt tot handhaving van de Nederlandse soevereiniteit. M.a.w. zelfbeschikking gaat dan betekenen: 'Uitgaande van uw voor ons als een gegeven vaststaande secessie, of gij haar wenst of niet, verlenen wij u, als wij tot dan nog soeverein zijn, op het moment van uw zelfbeschikking de bevoegdheid, tevens de verplichting, om aan te geven welke staatkundige weg gij verkiest.'

Secessierecht wordt zo tot secessieplicht; voor secessie blijkt al te zijn gekozen door Nederland. Buitendien schijnt de zojuist weergegeven verklaring van de Regering te berusten op de veronderstelling, dat men de instantie, welke die zelfbeschikking moet uitoefenen, op het moment waarop dit gebeurt in het onzekere kan laten over de minstens even belangrijke vragen van economische, financiële en militaire bijstand—een aspect, waarop Delprat heeft gewezen²³.

Inmiddels blijft voor de bevolking van Nieuw Guinea of voor de instantie welke voor haar beslissen zou, de mogelijkheid open volledig te zwijgen of om uit te spreken, dat men op dat moment nog niet van zelfbeschikking wil weten. Nederland zou dan bij wijze van spreken gedwongen kunnen

22 N.R.C. 22 juni 1961.

23 Hand. E.K. 1960/61, II, pag. 2012, 2e kol.

zijn om de jure Nieuw Guinea te abandonneren op de dag, welke voor de uitoefening van de zelfbeschikking is bepaald.

Dat Nederland niet denkt aan enigerlei vorm van voortzetting van de soevereiniteit als mogelijke keuze van de bevolking, treedt ook aan het licht, wanneer men kennis neemt van de thans gehuldigde mening omtrent de internationalisatie. Men schijnt, naar Luns mededeelt, te overwegen, de Verenigde Naties een commissie naar Nieuw Guinea te doen zenden, waarna Nederland gebonden zou zijn aan de conclusies van die commissie²⁴. De veronderstelling van de internationalisatie en het Amerikaanse standpunt, althans zoals dit is weergegeven door onze Regering, zouden erop neerkomen, dat men wél de zelfbeschikking zou aanvaarden doch niet de tot dan toe gehandhaafde Nederlandse soevereiniteit. Het ligt weinig voor de hand, dat men dan zou aanvaarden, laat staan wensen de beslissing van de bevolking, dat de Nederlandse soevereiniteit moet worden gehandhaafd of (na een tussenfase van internationaal beheer) zou dienen terug te keren.

Toch is het vanuit bepaalde belangen van de bevolking, geïsoleerd als zij is, helemaal niet vreemd om vooralsnog de Nederlandse soevereiniteit gehandhaafd te willen zien, al was het alleen maar omdat men anders niet zo gemakkelijk zal zijn verzekerd van de 100 of 120 miljoen gulden en van de Nederlandse bijdrage op het gebied van handhaving van de veiligheid.

Zo is dan de positie van Nederland ten opzichte van Nieuw Guinea gewisseld. Na eerst te hebben berust op een imperiale idee en op kolonisatie, is zij vervolgens overgegaan naar een voogdijgezag, dat Nederlands als voertaal ingevoerd

24 Hand. E.K. 1960/61, I, pag. 326, 2e kol.

wenste te zien en dat hierin de mogelijkheid zag voor een keuze van de inheemse bevolking voor een band met Nederland van een analoog karakter als die met de West. Ten slotte is zij geworden tot—zoals Gerretson het uitdrukte—het zoeken van een methode om op fatsoenlijke manier van Nieuw Guinea af te komen, waarbij het secessierecht omslaat tot een secessieplicht, of met andere woorden waarbij de zelfbeschikking van de Papoea's het beëindigen door Nederland van zijn soevereiniteit insluit, al kunnen vragen van bijstand dan nader worden bekeken. De kans bestaat bovendien, dat de Nederlandse regering haar taak zal willen neerleggen op een moment, dat aan de zelfbeschikkingsuitspraak voorafgaat, in de hoop aldus aan een internationale commissie de verantwoordelijkheid te kunnen overhevelen voor het nakomen van beloften welke de Nederlandse Regering aan haar onderdanen in Nieuw Guinea meende te kunnen geven.

2) *Soevereiniteit van West Nieuw Guinea*

Na hetgeen wij hebben geschetst in het eerste hoofdstuk behoeven wij niet veel te zeggen over deze mogelijkheid. Een soevereine staat West Nieuw Guinea achten wij in 1970 of a fortiori op een vroegere datum een zedelijk en staatkundig onverantwoord avontuur, dat de inheemse bevolking en de omringende landen aan ernstige gevaren blootstelt, door afwezigheid van interne stabiliteit, van economische levensvatbaarheid, door onrijpheid van geestesgesteldheid, door onmacht tot defensie of zelfs tot interne ordehandhaving. Internationaal zou dit nu eenmaal omstreden gebied een nieuwe haard van onrust vormen. Het optimisme van de Regering, dat Indonesië een door Nederland soeverein verklaard West Nieuw Guinea niet zo gemakkelijk

zou durven aan te vallen, omdat dit in Azië niet zou worden aanvaard, achten wij ongegrond. Men kan met veel meer recht stellen, dat men opgelucht zou zijn, wanneer zulk een proeve van onmacht snel kan worden geliquideerd. Zou dit laatste niet gebeuren, dan kunnen niet alleen Indonesië en Australië, maar ook communistische landen of zelfs Japan zich voor het gebied gaan interesseren. Door de grote labiliteit van het geheel kan van hulpverlening uit internationale bronnen niet veel worden verwacht; Nederland zal vermoedelijk een groot deel van de last willen blijven dragen, maar het lijkt onwaarschijnlijk, dat veel Nederlanders bereid zullen worden gevonden daar in persoon nog te blijven arbeiden. Toelating tot de Verenigde Naties zal vrijwel onmogelijk zijn, gegeven de houding die wij van Indonesië mogen verwachten.

De Parna (Partai Nasional) in Nieuw Guinea, welke in 1960 een driehoeksbespreking verdedigde tussen Nieuw Guinea, Nederland en Indonesië (op zich een o.i. niet onaanvaardbaar denkbeeld, maar vermoedelijk thans niet gemakkelijk aanvaardbaar voor Indonesië), heeft zich op 23 mei jl. uitgesproken voor het uitroepen vóór 1970 van de republiek West Nieuw Guinea. Wij kunnen niet beoordelen, of de Parna via een dergelijke figuur op overeenstemming met Indonesië wil aansturen.

De Studiecommissie Nieuw Guinea verzekerde in 1949, dat de inheemse bevolking, als zij toen had kunnen kiezen, kennelijk voor onmiddellijke zelfstandigheid en voor herstel van haar isolement zou hebben gekozen. Doch zulk een beslissing zou niet verantwoord zijn²⁵. Met voorbehoud schijnt de

25 Studiecommissie Nieuw Guinea, stencil, pag. 75 e.v.; overgenomen door Ned. Hoofdbestanddeel Commissie 1950, pag. 54 e.v.

groep van Nederlandse leden van de Commissie Nieuw Guinea (Irian) 1950 deze mening te onderschrijven²⁶. Deze bezwaren gelden heden nog.

Het perspectief dat een dergelijke republiek binnen genoemde termijn oplevert, is zo ongunstig, dat de schrik om het hart slaat bij het vernemen over de oprichting van een Papoea-vrijwilligerskorps, waartoe hier te lande is besloten²⁷. Ook hierover heeft de Parna haar licht doen schijnen; zij wil geen vrijwilligerskorps, doch een 'nationaal beroepsleger'²⁸. Tegenover externe aanvallen zal het korps niet baten. Het is uitermate dubieus of het intern niet strijd en verwarring zal vergroten, zodra eenmaal een soeverein West Nieuw Guinea zou zijn geschapen. En in dit stadium zal een dergelijk korps een internationaal of in overleg met Indonesië gevonden en verantwoorde oplossing kunnen bemoeilijken en zelfs van nodeloos bloedvergieten kunnen doen vergezeld gaan.

Hoe dit zij, een soeverein West Nieuw Guinea betekent o.i. de algehele en definitieve mislukking van het door Nederland vanaf 1945 gevoerde beleid ter zake van het toenmalig Nederlands Indië. Door deze oplossing vervreemden wij Indonesië definitief van Nederland en stellen wij bovendien nog alles in de waagschaal dat in West Nieuw Guinea is opgebouwd door Zending, Missie en Land, ook al

26 Pag. 60 e.v.

27 Zie wetsontwerp no. 6349, houdende ontwerp begroting Hoofdstuk V A voor 'Binnenlandse Zaken (Nederlands-Nieuw-Guinea)' voor 1961, ingediend 25 mei 1961; de M.v.T. geeft verdere vindplaatsen; zie voorts M.v.A. begroting Nieuw Guinea 1961 (6277), pag. 6. Het denkbeeld was reeds door de Parlementaire Missie van 1953 gesuggereerd.

28 'De Tijd-Maasbode', 27 mei 1961, pag. 3.

zou de te verwachten chaos vermoedelijk van korte duur zijn ten gevolge van ingrijpen van omringende landen. En laten wij hierbij de hoop uitspreken, dat tussen deze landen geen gevechten zullen uitbreken.

Deze oplossing is zodoende de slechtst denkbare en de meest onverantwoorde. In ons land geniet dit denkbeeld dan ook weinig of geen aanhang²⁹. Internationale bijstand zou vanwege de interne politieke labiliteit en vooral vanwege de aanspraak van Indonesië niet te verwachten zijn voor een onafhankelijk West Nieuw Guinea, evenmin als tot dusver belangstelling voor Nieuw Guinea bestond bij de fondsen van de Verenigde Naties³⁰.

3) *Eenheid van Nieuw Guinea; Australië*

De etnologische verwantschap tussen de bevolking van West en van Oost Nieuw Guinea alsmede de in 1828 door Nederland vrij willekeurig bepaalde grens van het geoccupeerde deel van het eiland³¹ hebben de gedachte doen opkomen, dat een bevredigende oplossing misschien kon worden ge-

29 Afgewezen door Th. M. J de Graaf, in *Nieuw Guinea tegen wil en dank*, pag. 112; *Het vraagstuk Nieuw Guinea*, Rapport van de Dr. Wiardi Beckmanstichting, Amsterdam 1958, pag. 12.

30 C. A. Cannegieter, *Econ. Statistische Berichten*, 16 juli 1958 (pag. 568).

31 De proclamatie van 24 augustus 1828 is te vinden in: *Reizen en onderzoekingen in den Indischen Archipel*, dr. S. Müller, I, Amsterdam, 1857 (Werken van het Koninklijk Instituut voor Taal-, Land- en Volkenkunde van Ned. Indië, Tweede Afd. Afz. Werken), p. 109. Bij het Haags traktaat van 16 mei 1895 (Staatsblad 1895, 141) is de grens geregeld met het op 6 november 1884 geproclameerde Britse protectoraat over Zuid Oost Nieuw Guinea; dit laatste werd in 1888 een Britse bezitting en bij proclamatie van 1 september 1906 werd dit een Australisch territory.

vonden in een Melanesische federatie, althans in de staatkundige vereniging van beide delen van Nieuw Guïnea. Een zekere grondslag was hiervoor al gelegd vóór de soevereiniteitsoverdracht. Op 7 februari 1947 kwam op initiatief van Australië te Canberra een conferentie bijeen, welke samenwerking in de Zuid Pacific tussen de verschillende beherende mogendheden ten doel had. Hier werd de Zuid Pacific Commissie opgericht met het doel op cultureel en economisch gebied samen te werken. Partijen waren de Verenigde Staten, Australië, Engeland, Frankrijk, Nieuw Zeeland en – voor Nederlands Nieuw Guïnea – Nederland³². Aan deze commissie is een conferentie verbonden, waaraan ook inheemse leden deelnemen; zij komt om de drie jaar bijeen. Politieke betekenis heeft de commissie bijna niet³³.

Bij de kabinetsformatie van 1952 is afgesproken, dat samenhang tussen West en Oost Nieuw Guïnea zou worden bevorderd en hieruit resulteerden de bij gelegenheid van een bezoek aan Australië van juli 1953 gemaakte afspraken over overigens verre van de politiek blijvende ambtelijke samenwerking³⁴. Na de verkiezingen van 1956 kwam de zaak opnieuw aan de orde en toen stelde Luns als zijn

32 Goedgek. bij wet van 21 mei 1948, Staatsblad J 198; vide K.B. 28 maart 1950, Stb. K 109; vgl. Tractatenblad 1952, nos 16 en 53. Vgl. J. A. van Beuge, *Nederlands Nieuw Guïnea en de Zuid Pacific Commissie*. Tijdschrift Ned. Nieuw Guïnea, november 1957.

33 Vgl. voor een staaltje van overschatting van de betekenis: De Graaf 16 december 1952, Hand. Tw.K. 1952/3, pag. 474, en 10 december 1954, Hand. Tw.K. 1954/5, pag. 521; hiertegen toen Kernkamp: *ibidem*, pag. 534.

34 M.v.A. begroting Overzeese Rijksdelen voor 1954 (dd. 9 november 1953) aan Tw.K. pag. 4 e.v.

'persoonlijke mening', dat hij het een natuurlijke ontwikkeling zou achten als men kwam tot een saamhorigheid van de eilanden in de Stille Zuidzee, een Melanesische eenheid³⁵. Gevolg van zijn beleid was de gemeenschappelijke Nederlands-Australische verklaring van 6 november 1957³⁶. Beide regeringen voeren en zullen voeren een beleid dat op vooruitgang is gericht 'op een wijze, die rekening houdt met deze etnologische en geografische verwantschap.'

De Australische minister van Buitenlandse Zaken verklaarde op 5 december 1957 in het Australische parlement, dat deze verklaring niet betekent, dat Nieuw Guinea noodzakelijk een politieke eenheid zou moeten worden op enig ogenblik in de toekomst. Dit is een zaak voor later en zal allereerst door de inwoners van Nieuw Guinea zelf moeten worden beslist. Maar naar het inzicht van de Nederlandse en Australische regeringen behoren wij niet onze respectieve administraties op zulk een manier te voeren, dat deze de mogelijkheid zou uitsluiten dat later daartoe zou worden gekozen. De keuzemogelijkheden welke, naar wij hopen, zullen openstaan voor de inwoners van Nieuw Guinea zullen vele zijn. 'A single political unit for the whole island is

35 M.v.A. begroting Buitenl. Zaken voor 1957 aan Tw.K., pag. 15; Luns, Hand. Tw.K. 1956/7, pag. 354/55. De Regering noemde op 6 mei 1960 een Melanesische federatie een van de min of meer voor de hand liggende mogelijkheden: M.v.A. aan E.K. begr. B.Z. voor 1960, pag. 16.

36 M.v.A. begroting Buitenl. Zaken voor 1958, aan Tw.K., pag. 17; gec. voor V.N. door Schürmann, Ned. Nieuw Guinea in de 12e Alg. Verg. v. d. V.N. (sept.-dec. 1957), uitg. Min. v. Buitenl. Zaken, no. 53, p. 107/8 en 115; K. E. Breslau, *Australisch-Nederlandse samenwerking in Nieuw Guinea*, Tijdschr. Ned. Nieuw Guinea, juli 1960.

one of them. But there will also be other possibilities'³⁷.

Te onzent is wel bepleit dat de ontwikkeling zou worden gericht naar een doel, dat zou bestaan in een politieke eenheid, niet alleen van geheel het eiland Nieuw Guinea doch zelfs van geheel het Melanesische gebied (met inbegrip van West Nieuw Guinea)³⁸.

Deze eenheid welke Casey voor later als een der mogelijkheden openliet, is in Australië vooral verdedigd vanuit een kritische visie op het koloniale beleid van Australië in Australisch Nieuw Guinea³⁹.

Aan deze visie, welke in verschillende vormen toch in beslissende mate afhangt van het internationaal politieke en koloniale beleid van Australië, zijn zeer ernstige moeilijkheden verbonden; deze moeilijkheden zijn o.i. niet te overkomen. Daar is allereerst het internationaal politieke aspect. Een politieke eenheid (geheel Nieuw Guinea dan wel 'Melanesisch'), welke Nederlands Nieuw Guinea omvat, zou van meet af aan Australië en geheel deze eenheid blootstellen aan de gevolgen van de eis, door Indonesië gesteld, dat West Nieuw Guinea bij Indonesië behoort. West Nieuw Guinea behoort niet tot het verdragsgebied van de op 8 september 1954 te Manilla gesloten South East Asia Collective Defence

37 Gec. door J. R. Kerr, *The political future*, in: *New Guinea and Australia*, Australian Institute of Political Science, 1958, pag. 145/146.

38 Rapport Dr. Wiardi Beckmanstichting: *Het vraagstuk Nieuw Guinea*, Amsterdam, 1958, pag. 21/22; C. A. Cannegieter, *De economische toekomstmogelijkheden van Ned. Nieuw Guinea*, Leiden, 1959, pag. 111 e.v.; Th. M. J. de Graaf, in: *Nieuw Guinea tegen wil en dank*, p. 111 e.v.

39 J. R. Kerr, loc.cit., pag. 144 e.v.; vgl. overigens de—met principiële reserves (pag. 190/191)—uitgesproken voorkeur van J. Andrews, *ibidem*, pag. 186 e.v.

Treaty, zodat de kwetsbaarheid van het gebied door politieke vereniging met West Nieuw Guinea zeer zou worden vergroot.

Hierbij komen dan wellicht nog complicaties, doordat het eigenlijke 'New Guinea' (dit in tegenstelling tot 'Papua') trustgebied is en doordat Australië ter zake van dit gebied wèl bevoegd is om te komen tot administrative union of federatie met andere 'dependent territories under its jurisdiction or control', maar niet met een gebied als Nederlands Nieuw Guinea, tenzij wellicht dit eerst als kolonie aan Australië zou worden overgedragen⁴⁰.

Evenals bij opheffing van de trustschapsverhouding zou ook voor een vereniging tussen Nederlands Nieuw Guinea en het Australisch trustgebied (behoudens een tussenfase waarin West Nieuw Guinea zou zijn een van Australië afhankelijk gebied) toestemming zijn vereist van de Algemene Vergadering der Verenigde Naties. Dat onder dergelijke omstandigheden Indonesië zijn instemming zou moeten betuigen met wijziging van de trustovereenkomst lijkt de facto zeer waarschijnlijk.

Hoofdzaak is, dat wij niet kunnen aannemen, dat Australië, dat met Nederland geen militair verbond wenst aan te gaan (van eenzelfde strekking als de SEATO, waarvan Nederland uitgesloten bleef), en dat allereerst gebaat is met goede verhoudingen tot Indonesië, zich aan een avontuur zou willen blootstellen terzake van Nederlands Nieuw Guinea. Dat West Nieuw Guinea dan zou worden gebracht onder het verdragsgebied van de SEATO is uitgesloten, omdat bijvoor-

40 Artikel 5 van de door de Alg. Verg. V.N. op 13 december 1946 goedgekeurde trust-overeenkomst; bijv. *Handbook of Papua and New Guinea*, 2d ed., p. 6.

beeld de Verenigde Staten maar ook Pakistan, de Filippijnen en Thailand lid zijn van deze organisatie.

Een tweede minstens even ernstige moeilijkheid ligt in de door Australië gevoerde koloniale politiek in Australisch Nieuw Guinea. De ontwikkeling in Australisch Nieuw Guinea, vooral in het trustgebied, is veel verder voortgeschreden dan in West Nieuw Guinea. Dit is verklaarbaar doordat de ontwikkeling—vooral in het vroegere Kaiser Wilhelmsland—veel eerder begon, doordat Oost Nieuw Guinea in vele delen vruchtbaarder blijkt te zijn, doordat de goudmijnen een prachtige bijdrage opleveren en doordat het nu eenmaal veel dichtter ligt bij het moederland, zodat bijvoorbeeld transportkosten—hoe hoog zij ook in Australisch Nieuw Guinea reeds zijn—slechts een fractie bedragen van wat het verkeer tussen Nederland en Nederlands Nieuw Guinea kost.

Inmiddels is de welvaart in Australisch Nieuw Guinea hoofdzakelijk een blanke welvaart en huldigt men in de praktijk op Australisch Nieuw Guinea de 'white supremacy'. Op een totale bevolking van 1 800 000 Papoea's (met liefst 510 onderling onverstaaenbare talen) wonen er ca. 24 000 blanken. De blanke kolonisten dragen de welvaart; zij passen in de praktijk een pijnlijke discriminatie toe ten nadele van de inheemse bevolking; in 1949 sprak de Studiecommissie Nieuw Guinea van een 'ondoordringbare afscheiding tussen de blanke bovenlaag en de inheemse bevolking'⁴¹, en heden ten dage is op dit punt slechts weinig verbeterd⁴². In economisch opzicht zijn de inheemsen vaak verder ontwikkeld dan die van Nederlands Nieuw Guinea, maar hun

41 Rapport Studiecommissie, pag. 22-23.

42 'De Volkskrant', 10 mei 1961, pag. 13.

onderwijs lijkt slechter dan in West Nieuw Guinea⁴³. Terwijl zonder kolonisatie geen ontwikkeling in Australisch Nieuw Guinea mogelijk wordt geoordeeld, levert de minderheidspositie van de blanke kolonisten toch wel zeer ernstige moeilijkheden op voor een ontwikkeling naar politieke emancipatie van de inheemse bevolking; deswege had de Labourparty de kolonisatie trachten af te remmen⁴⁴. Het probleem wordt in Australië zeer wel beseft⁴⁵, maar de oplossing is nog steeds niet in zicht.

Meer en meer laat men de gedachte varen, dat het zinvol zou zijn Australisch Nieuw Guinea als een nieuwe deelstaat op voet van gelijkheid met de Australische deelstaten in het Australische Commonwealth op te nemen; het blanke karakter van Australië zou door de vrije binnenkomst van Papoea's in gevaar komen en een ernstig rassenprobleem zou worden geschapen. Maar hoe kan men dan verwachten, dat omgekeerd een blanke welvarende minderheid zich kan handhaven, zodra de politieke macht in handen komt van de meerderheid van de bevolking van Australisch Nieuw Gui-

43 Voor 1952: Rapport Commissie Toekomstige Ontwikkeling Nieuw Guinea, pag. 50/51; pag. 171; F. J. West, *The New Guinea Question*, Foreign Affairs, april 1961, pag. 507.

44 Over de noodzakelijkheid van kolonisatie: Rapport Toekomstige Ontwikkeling, pag. 46/47; over de houding van de Labourparty: Ward, de Labour-minister voor Territories uit de Labourtijd, Austr. Hansard, Intern. Affairs, 17 april 1961, pag. 1260.

45 Vgl. bijv. J. T. Gunther, in *New Guinea and Australia*, pag. 46 e.v. en de hier en daar onthullende discussie, welke daarop volgt; men zie de referaten van P. Hasluck, (Minister for territories), pag. 75 e.v., gekenmerkt door diplomatiek zweven, en van J. R. Kerr beide met discussie; F. J. West, Foreign Affairs, april 1961, pag. 509 e.v.

nea? Uitsluiting van binnenkomst van Papoea's in Australië ten einde het 'Europese karakter' van Australië te bewaren moet uiteindelijk ook een integratie van kolonisten en autochtonen op Australisch Nieuw Guinea in de weg staan, vanaf het moment, dat de autochtonen politiek de macht in handen hebben.

Australië beseft dat het koloniale regime op Nieuw Guinea blootstaat aan een drievoudige druk: a) de reacties van de inheemse bevolking zelf; b) het effect van de Nederlandse politiek in West Nieuw Guinea; c) de internationale opinie, met name in de Trustschapsraad. Men aanvaardt de beginselen van zelfbeschikking, maar hoewel de eerste minister Menzies in mei 1957 te Port Moresby verklaarde, dat 'Australia is in New Guinea to stay'⁴⁶, werd anderzijds algemeen aangenomen, dat zelfbeschikking pas over dertig of zelfs pas over vijftig jaar aan de orde zou komen⁴⁷. Maar in juni 1960 zei Menzies, dat hij voorstander was van 'independence' voor Australisch Nieuw Guinea 'sooner rather than later'⁴⁸. Op 27 april 1961 verklaarde Menzies in het Australische parlement: 'In our own New Guinea territories, our policy is, by steady degrees and up to the limits of our financial and administrative capacity, to promote the advancement of the people so that ultimately they will choose for themselves their own constitution and their future relationship with us.'⁴⁹ De uitlatingen maken in onderling verband een on-

46 Zie J. R. Kerr, loc. cit. pag. 142 e.v. en Andrews ibidem, pag. 177.

47 F. R. West, Foreign Affairs april 1961, p. 504; vgl. A. A. Calwell, *New Guinea and Australia*, pag. 119.

48 West, ib. pag. 504.

49 Austr. Hansard, International Affairs, 17 april 1961, pag. 1249.

zekere indruk. Dit wordt bevorderd doordat de Staat in Australisch Nieuw Guinea niet krachtig optreedt tegen de rassendiscriminatie, welke zich toch ongetwijfeld moet wreken zodra de autochtone bevolking politiek de overhand zou krijgen.

De conclusie uit dit alles kan o.i. geen andere zijn dan dat Australië zich hier ziet gesteld voor een probleem, dat voor de Australische kolonisten in een catastrofe kan eindigen en dat—bij elke belijdenis van beginselen—de praktische doorvoering noodzakelijkerwijze moet vertragen. Reeds thans blijkt de politieke onzekerheid van de toekomst remmend te werken op particuliere investeringen⁵⁰. In een volgende fase bestaat reëel gevaar op ernstige botsingen. Men kan de toekomst niet rooskleurig bezien.

F. J. West raakt wellicht de kern van het probleem als hij de weigering van Australië bespreekt om—zoals Nederland in wel zeer vèrgaande mate doet—de nadruk te leggen op de vorming van een elite, doch vasthoudt aan de veel langzamer methode van 'over-all development'; de meer ontwikkelde Papoea's eisen meer en meer de eerstbedoelde methode⁵¹. In september 1960 werkte Australië een vijfjarenplan uit tot versnelling van het onderwijs, doch ook dit stelt de breedte, niet de elitevorming voorop.

Hierbij komt voor Australië de traditioneel aan Nieuw Guinea toegeschreven strategische betekenis, al moge deze dan achterhaald zijn en al moge ook afgezien hiervan in de tegenwoordige omstandigheden het strategische motief van-

50 J. Hohnen, in: *New Guinea and Australia*, pag. 32.

51 West, *Foreign Affairs*, april 1961, pag. 508. Men herinnere zich de kritiek van Van Eechoud op de methode welke de elitevorming eenzijdig beklemtoont: *Vergeten Aarde*, 2e dr., pag. 215.

wege de internationale meningen en de interne gevoelens der autochtonen gedevalueerd zijn.⁵²

Op deze gronden menen wij, dat de zelfbeschikking, voor Nederland geworden tot middel om de soevereiniteit en verantwoordelijkheid te beëindigen, voor Australië moet blijven een *pis-aller*; bespoediging van het moment van zelfbeschikking zou voor de Australische belangen de crisis wellicht verergeren. Voor de Papoea's in West Nieuw Guinea kan het niet aantrekkelijk zijn in deze of gene vorm de 'white supremacy' van het Australische regime te krijgen inplaats van het Nederlandse bewind, om dan met het Australische moederland geen innige banden, vrije toegang en vrije wisselwerking insluitende, te verkrijgen, maar toch van Australië voor bescherming afhankelijk te zijn. En om daarbij te worden betrokken in de vermoedelijk ernstige verwikkelingen en onzekerheden, welke met de emancipatie van de autochtonen in Australisch Nieuw Guinea zullen gepaard gaan.

Vervolgens valt uit de gegevens op te maken, dat het dwaasheid ware te verwachten, dat de Australische politiek ten aanzien van zelfbeschikking de op een vluchtbeweging gelijkende versnelling van de Nederlandse politiek op dat punt zou willen of zou kunnen volgen, voorzover althans Australië meester van de ontwikkeling blijft. De geleidelijkheid is voor Australië een reëel en gewichtig belang; op zichzelf zou ook voor de Papoea's in West Nieuw Guinea

52 Sir Percy Spender, 24 november 1954, Eerste Commissie Alg. Verg. Ver. Naties, in: *Ned. Nieuw Guinea in de 9e Alg. Verg. van de V.N.*, september-december 1954, Uitg. min. van Buitenl. Zaken, no. 37, pag. 174 en 177 e.v.; antwoord op de kritiek van India: *ib.* 314/5. Voorts: Röling, *Nieuw-Guinea wereldprobleem*, Assen, 1958, pag. 38 (waar citaat uit Casey). Andrews, in: *New Guinea and Australia*, pag. 182 e.v.; West, *Foreign Affairs*, april 1961, pag. 506.

geleidelijkheid veel beter zijn, maar de internationale verhoudingen laten haar niet meer toe bij de door ons land gevoerde politiek. Zo kan alleen reeds vanwege de tijdsfactor de ontwikkeling in Australische richting worden terzijdegesteld; het tempo loopt te zeer uiteen.

West, die versnelling van de zelfbeschikking in Australisch Nieuw Guinea bepleit, wijst dan ook een samengaan tussen West en Oost Nieuw Guinea af. Beide delen zouden z.i. beter onafhankelijke staten kunnen worden, een uitweg, welke echter o.i. voor West Nieuw Guinea verderfelijker zou zijn. Volgens West zou een staat, welke beide helften van Nieuw Guinea zou omvatten, slechts in schijn sterker zijn dan de twee staten afzonderlijk, al dan niet uitgebreid met de (Frans-Britse) Nieuwe Hebriden en de Britse Solomon-eilanden⁵³. Volgens West zijn de verschillen in ontwikkeling en in belang te groot. Hij wijst ook op de Indonesische eis, bij welke Australië dan zou worden betrokken. Tenzij Indonesië toestemming zou geven tot een dergelijke federatie, zouden de internationale complicaties alleen maar verergerd worden. 'Even with such co-operation (d.i. van Indonesië-D.) federation would not promote economic viability, and it would create new problems'. De door West opgeworpen vraag, of een samengaan van de twee helften (ev. plus Solomonseilanden en de Nieuwe Hebriden) al dan

53 J. Andrews acht uitbreiding met de Solomonseilanden en de Nieuwe Hebriden zakelijk verdedigbaar; uitbreiding met de Fiji-eilanden of met Nieuw Caledonië acht hij echter niet verdedigbaar vanwege te groot economisch en cultureel verschil. Verder gaan blijkbaar de denkbeelden van Th. M. de Graaf, in *Nieuw Guinea tegen wil en dank*, pag. 111 e.v. Wij wijzen erop, dat de Nieuwe Hebriden en de Solomonseilanden onder Brits en Frans-Brits gezag staan en dat dus behalve Australië ook deze twee landen zouden moeten willen meewerken.

niet versterking zou brengen wat de innerlijke kracht van het nieuwe geheel betreft, is o.i. alleszins relevant. Waarschijnlijk is het geenszins, dat men door een conglomeraat, dat innerlijke samenhang mist, in zijn omvang te verdubbelen, enig positief belang dient; integendeel, het is veeleer waarschijnlijk, dat men de onbestuurbaarheid alleen maar verergert en door nieuwe tegenstellingen bemoeilijkt. De bevolkingen vullen elkaar niet aan en wat voortgebracht wordt, kan bij elkaar nauwelijks een afzet vinden. In Australisch Nieuw Guinea kan Pidgin Engels als lingua franca gelden; in West Nieuw Guinea is dit Maleis of soms Nederlands. Op papier kan een groter staatsgeheel sterker lijken dan een kleiner, in de realiteit van het huidige Nieuw Guinea zou deze indruk spoedig een illusie blijken. En dan houden wij het kolonistenprobleem in Australisch Nieuw Guinea er nog buiten. Wij menen dan ook dat noch in de tijdsorde noch wat innerlijke waarde betreft een federatie met Australisch Nieuw Guinea (ev. met inbegrip van de Solomons-eilanden en de Nieuwe Hebriden) realiseerbaar is en dat de wenselijkheid van deze oplossing voor de Papoea's van West Nieuw Guinea slechts uit een valse schijn voortvloeit.

Locher deelt mee⁵⁴, dat vele Papoea's in West Nieuw Guinea gereserveerd staan tegenover de Nederlandse samenwerking met Australië; zij willen wel met de mede-Papoea's in Oost Nieuw Guinea een staat vormen, maar vanwege de door Australië toegepaste rassendiscriminatie zullen zij een 'Nieuw-Guinea-Pacific-Staat', die enige vorm van Australische voogdij zou meebrengen, niet aanvaarden.

In zoverre de tijdsfactor de voornaamste hindernis zou zijn om tot een eenheid van Nieuw Guinea te geraken, zou men zich in abstracto kunnen indenken, dat West Nieuw

54 'Wending', 15e jrg., januari 1961, pag. 787.

Guinea door enigerlei internationaal beheer de periode overbrugt, welke nog moet verstrijken voordat het Australische gezag in Oost Nieuw Guinea een einde zou nemen. Maar men moet zich realiseren, dat een dergelijke internationale tijdelijke oplossing de instemming vereist van Indonesië, daar anders geen bereidheid daartoe op internationaal niveau zal bestaan, en vervolgens, dat zulk een oplossing voor Australië ernstige consequenties kan hebben. Thans ondervindt Australië de internationale druk op versnelling van de inheemse emancipatie hoofdzakelijk slechts vanaf een grote afstand en zonder weinig effectief gevolg binnen Australisch Nieuw Guinea. Een tijdelijk internationaal beheer in West Nieuw Guinea zou die druk sterk doen toenemen en hierdoor zouden ongetwijfeld binnen Australisch Nieuw Guinea ernstige spanningen ontstaan, waarbij dan de stroming, welke zich tegen het Australische bewind verzet, van nabij internationale steun zou kunnen krijgen.

Al is het hier niet de plaats een internationalisatie op haar waarde en doeleinden te toetsen, het lijkt nuttig in verband met het bovenstaande te wijzen op de onmogelijkheid voor een internationaal regime om Indonesië invloed en toegang tot West Nieuw Guinea te weigeren. Internationalisatie van gezag moet praktisch gepaard gaan met opheffing van het 'Irian Curtain'. In dit geval kan echter gemakkelijk langs deze weg een zodanige nieuwe toestand uit de feiten voortvloeien, dat aansluiting bij Indonesië geruisloos geschiedt, al zou misschien in Nederlandse politieke kringen worden gehoopt dat een internationaal beheer tot aansluiting bij Australisch Nieuw Guinea zou leiden.

4) *Aansluiting bij Indonesië*

In het hierna volgende bespreken we niet de aanspraken

welke Indonesië op Nieuw Guinea doet gelden, maar nemen wij de kwestie van aansluiting van West Nieuw Guinea bij Indonesië, vanuit West Nieuw Guinea gezien, onder de loep.

Vaak heeft men de rassenverwantschap van de bewoners van Nieuw Guinea (Papoea's - Melanesiërs) overtrokken en heeft men op de rassensamenhangen tussen de bewoners van Oost Indonesië met de Papoea's afgedongen. Het staat vast, dat de Papoea's vroeger een veel groter gebied bevolkten dan thans en dat zij geleidelijk zijn teruggedrongen naar Nieuw Guinea. Maar in hun vroegere woongebieden, waaronder ook delen van Indonesië, zijn Papoea's achtergebleven en daar hebben zij zich vermengd met Austronesiërs (Malαιο-Polynesiërs), toen deze laatsten in het tweede millennium voor Christus vanuit Z.O. China naar het zuiden drongen, naar men tegenwoordig aanneemt. Het schijnt dat enige sporen van vroegere Papoea-bewoning nog in Achter-Indië zijn gevonden. En wat de Bergpapoea's betreft, ook in Indonesië vindt men nog Negrito's. In Oost Indonesië is de bewoning door volkeren van het Papoea-type nog te constateren in Celebes (Alfoeren), in de Kleine Soenda-eilanden oostelijk van midden-Flores en in de Molukken. De oorsprong van de in Halmaheira gesproken Papoea-talen is onzeker⁵⁵.

Rasverwantschap ontbreekt tussen de Maleiers, die een Mongools oertype hebben, en de Papoea's, afgezien dus van gevallen van vermenging.

55 Rapport van de Commissie Nieuw Guinea (Irian) 1950, 2e stuk, Nederlands Hoofdbestanddeel, pag. 17 e.v.; ibidem, 3e stuk, Individueel Hoofdbestanddeel, pag. 23 e.v. en 49 e.v. Op advies van ambtgenoten beperken wij ons tot verwijzing naar *Die grosse Völkerkunde*, herausg. H. A. Bernatzik, Frankfurt a.M., Band II, Neue Aufl., 1954, pag. 229 en 238/9 (oude sporen van Papoea-bewoning); pag. 293/295, 296; 319; 329 en 334 (Indonesië).

Naar men algemeen aanneemt, rekende het oude rijk van Majapahit uit Oost Java westelijke delen van Nieuw Guinea onder zijn onderhorigheden en het had daar een of meer versterkingen; dit is ten onrechte wel eens aangevochten⁵⁶.

In de volgende fase worden de Spanjaarden en de Nederlanders betrokken in de verhoudingen van Indonesië tot Nieuw Guinea. De sultans van Tidore, van Ternate en van Batjan onderhielden in die tijden betrekkingen van politieke aard met Nieuw Guinea en tussen de Molukken en Nieuw Guinea bestonden zekere handelsbetrekkingen. Wij laten aard en ontwikkeling van de staatkundige verhoudingen der Molukse sultans met Nieuw Guinea buiten beschouwing; feit is, dat sedert 1667 de Verenigde Oost Indische Compagnie en hierna Nederland tot 1828 uitsluitend aanspraak had op Nieuw Guinea via een protectoraat over de sultan van Tidore; het zelfbestuur van de sultan heeft, althans formeel, tot 1949 geduurd⁵⁷. De sultans hebben in de eilanden en kustgebieden van het westen van Nederlands Nieuw Guinea en aan de noordkust aan de Geelvinkbaai invloed

56 Ned. Hoofdbestanddeel Rapport 1950, pag. 100; waartegenover bijv. R. W. Galis, in Nieuw Guinea, hoofdred. W. C. Klein, Deel I, 's-Gravenhage, 1953, pag. 6; Indonesisch Hoofdbestanddeel. Rapport 1950, pag. 54 e.v. Vgl. Röling, *Nieuw Guinea Wereldprobleem*, Assen, 1958, pag. 11.

57 Het reeds geciteerde geschrift van A. Haga, *Historisch Overzicht*, is in hoofdzaak gewijd aan een kritische beschouwing van de aanspraken van de sultan van Tidore. Zie verder: Verslag van de Staatscommissie Nieuw Guinea, 1949, pag. 7 e.v.; Nederlands Hoofdbestanddeel, Rapport Commissie Nieuw-Guinea (Irian) 1950, 2e stuk, pag. 24 e.v.; Galis, in: *Nieuw Guinea* (W. C. Kleijn) I, pag. 8 e.v., het zelfbestuur opgeheven: Besluit Hoge Vertegenwoordiger van de Kroon, 8 juli 1949, Staatsblad van Indonesië 1949, no. 180.

gehad en deze gebieden golden ten dele als schatplichtig (met name Noemfoor en Radja Empat). Hiertoe werden zg. hongi-tochten gehouden, welke naar men kan aannemen weinig populair waren en bovendien nogal eens in een soort strooptochten blijken te zijn ontaard, tot Nederland in 1860 ingreep. Omgekeerd zijn de Papoea's uit Biak en andere gebieden eeuwenlang zeerovers geweest. Naast handelsrelaties hebben uiteraard weinig vreedzame betrekkingen bestaan; het schijnt dat – mede ten behoeve van de V.O.C. – ook slaven uit Nieuw Guinea zijn gehaald⁵⁸.

De invloed van de Molukken op Nieuw Guinea heeft, als enige tot in de 19e eeuw, delen van de inheemse bevolking enigermate uitgebracht boven het niveau van het stenen tijdperk. Men ziet dit in bepaalde instellingen als de radjahs in een westelijk deel van Nederlands Nieuw Guinea, in het hier en daar voorkomend gebruik van metaal en pottenbakken, in bepaalde soort vaartuigen, in sommige stukken feestkleding, in enige kunstvormen enz.⁵⁹. Veel Papoea's hebben in de loop van de tijd van hun kant, soms met vriendschappelijke en vermoedelijk vaker met vijandige bedoelingen, door de Molukken gezworven.

Een gewichtige bijdrage van Indonesië is geweest, dat na

58 Over de verhoudingen: Galis, pag. 16 e.v.; Haga (getikt ex., pag. 7 e.v.), sub anno 1654, 1677 en 1678, 1690-1700, 1715-1728, 1764-1768, 1769-1775, 1776-1779; Studiecommissie, pag. 9, 52 e.v. Ned. Hoofdbestanddeel Commissie 1950, pag. 26; Indon. Hoofdbestanddeel, pag. 61 e.v. Over de handelsvriendschappen: Studiecommissie Nieuw Guinea, pag. 54 en de reeds geciteerde *Bijdragen* van S. Müller, pag. 100.

59 Hiervoor *Bijdragen*, S. Müller, bijv. pag. 93 en 98; Studiecommissie Nieuw Guinea, pag. 52/56; S. Kooijman, *De kunst van Nieuw Guinea*, Den Haag (Servire), s.d., pag. 27 en 29.

lange tijd de Islam bij ca. 10 000 Papoea's aan de west- en hier en daar aan de noordkust volgelingen heeft gevonden⁶⁰.

Toen vanaf 1898 het Nederlandse bestuur op Nieuw Guinea begon, maakte dit gebruik van de Molukkers. Nieuw Guinea behoorde tot de Japanse bezetting onder de residentie Ambon en heel het Nederlandse bestuur heeft tot 1942 slechts weinig meer gedaan dan de invloeden van de Molukkers op de onder bestuur gebrachte Papoea's te intensiveren. Van Eechoud merkte op, dat de Nederlander in zijn functie vrijwel nergens rechtstreeks in contact kwam met de Papoea⁶¹. En overeenkomstig de gevestigde oudere gewoonte in het handelsverkeer tussen Molukken en Nieuw Guinea werd vanaf dit moment het Moluks-Maleis de lingua franca in Nieuw Guinea. Het heeft zich verder aan de inheemse culturen aangepast. 'Maleis is voor de Papoea's eigen bezit geworden, waardoor zij belangrijk verder zijn gekomen in wijdsheid van blik en in samengroeiing tot één volk', aldus de zending in Seroei⁶². De radio-uitzendingen uit Indonesië (radio Ambon) worden regelmatig gevolgd.

Ook het volksonderwijs had en heeft grotendeels nog plaats in het Maleis. En hier hebben de Molukse onderwijzers zich gedurende de 20e eeuw grote verdiensten verworven⁶³. Over het algemeen was de Nederlandse ambtelijke laag tot voor enige jaren zo gering, dat alle bestuursuitoefening geschiedde via Indonesiërs, in het bijzonder Molukkers. Pa-

60 S. Müller, *Bijdragen*, pag. 88 en 95; Haga, (getikte tekst, pag. 90 en 91), sub anno 1872; Indonesisch Hoofdbestanddeel Commissie 1950, pag. 114/5.

61 *Vergeeten Aarde*, pag. 224.

62 Weergegeven door Parlementaire Missie naar Nieuw Guinea 1957 (onderwerp Bijl. Tw.K. 5164), pag. 44.

63 Studiecommissie Nieuw Guinea, stencil, pag. 29.

poea's met ambitie waren geneigd veel over te nemen van Ambonezen, zo bijv. Papoea-onderwijzers⁶⁴.

De Indonesische tussenlaag tussen een kleine groep bestuurders en de autochtone bevolking heeft bij de Papoea's reacties gewekt. Deze reacties zijn aangewakkerd doordat de Indonesiërs zich blijkbaar vaak superieur gevoelden aan de Papoea's en hiervan deden blijken. Het verschijnsel doet zich voor dat die Papoea's die Indonesië bezochten, voor een deel voorstanders zijn of waren van aansluiting bij Indonesië⁶⁵, doch dat de meer ontwikkelde Papoea's in Nieuw Guinea tegen deze aansluiting bleken te zijn⁶⁶.

De Studiecommissie Nieuw Guinea legt de nadruk op de aversie van de Papoea's van alles wat vreemdeling is; de Nederlandse leden van de Commissie Nieuw Guinea (Irian) 1950 leggen de nadruk op de aversie van de Papoea's speciaal tegen de Indonesiërs. De Studiecommissie van 1949 echter noemt het 'te simplistisch' als men zou zeggen, dat het bij de aversie tegen vreemdelingen uit de eerste jaren na de oorlog ging om 'een integrale afwijzing van de Indonesiërs en een 'daarbij aansluitende integrale aanvaarding van de Nederlanders'⁶⁷.

Tot op zekere hoogte kan men zeggen, dat op de door de luitenant-gouverneur generaal medio 1946 te Malino (bij Makassar) bijeengeroepen conferentie van de Buitengewesten de daar aanwezige vertegenwoordiging van Nieuw Guinea reeds had gekozen voor aansluiting van Nieuw Guinea bij het deelgebied der Zuid Molukken en via dit

64 Ibidem, pag. 19.

65 Dit erkent tot op zekere hoogte ook het Nederlands Hoofdbestanddeel, Commissie 1950, pag. 39.

66 Nederlands Hoofdbestanddeel, Commissie 1950, pag. 61 e.v.

67 Studiecommissie, pag. 35.

deelgebied bij de deelstaat Oost Indonesië; wij zullen de conferentie van Malino nog kort bespreken in een volgend hoofdstuk. Maar ondanks de uitspraak van de vertegenwoordiging van Nieuw Guinea te Malino kan niet worden voorbijgezien, dat deze gedachte weerstanden wekte en is blijven wekken in Nieuw Guinea⁶⁸. De Molukkers hebben niet zelden een hooghartige houding tegenover de inheemse bevolking aangenomen; een aantal hunner heeft deze fout achteraf ingezien en verbetering nagestreefd van de verhoudingen⁶⁹. Het is de vraag, in hoeverre de verhouding niet in de hand werkte, dat de Molukkers zich dichter bij Nederland dan bij de bevolking op Nieuw Guinea gevoelden, maar wij hebben wel eens begrepen, dat dit gevaar zich ook elders in Indonesië voor deze trouwe dienaren van het Nederlands gezag kon voordoen. Het lijkt minder juist deze tegenstelling nu juist voor Nieuw Guinea te gaan toeschrijven aan rasverschil; zij kwam voort uit de manier waarop Nederland zijn gezag tot gelding bracht.

Maar het zou een gevolg zijn van aansluiting, dat Papoea's ook in Indonesië zelf naar de graad hunner ontwikkeling tot vruchtbare contacten en tot vestiging kunnen komen, dat zij daar onderwijs kunnen genieten en handelsbetrekkingen kunnen aanknopen; een groot land komt voor hen open en dit is voor de Papoea's het wezenlijke verschil met elke oriëntatie in Australische richting, in welk geval de 'white policy' op immigratiegebied hen zou afscheiden van ruimere oriëntatie dan de primitieve complexen van Nieuw Guinea vooralsnog kunnen bieden.

Naar het—overigens vaak partijdig (anti-Nederlands) ge-

68 Men vergelijkte nog J. van Eechoud, *Vergeeten Aarde*, pag. 224 e.v.

69 Studiecommissie Nieuw Guinea, pag. 36.

schreven-boek van Dorothy Woodman, doet Indonesië grote moeite voor de verspreiding van onderwijs onder de meest primitieve bewoners van Indonesië, waartoe ook met de UNESCO wordt samengewerkt⁷⁰. De juistheid van deze mededeling wordt door de Missie volkomen bevestigd; het Indonesisch onderwijs wordt hoog aangeslagen.

De aandacht, welke het onderwijs in Indonesië krijgt ook in de meest primitieve delen, en het streven naar kennis maken begrijpelijk, dat Soedjarwo op 23 november 1954 in de Eerste Commissie van de Algemene Vergadering erover klaagde, dat Nieuw Guinea ten gevolge van het 'Irian Curtain' in deze beweging niet was opgenomen⁷¹. Het is niet ondenkbaar, dat dit onderwijs in bepaalde opzichten meer kan zijn aangepast aan de situatie van de Papoea's dan het Nederlandse, dat vaak zou zijn 'remarkably Dutchified'⁷².

Terecht heeft de Studiecommissie Nieuw Guinea uit 1949 ervoor gewaarschuwd, niet het rassenverschil te aanvaarden als beslissend voor de vraag of Nieuw Guinea bij Indonesië aansluiting zou kunnen hebben⁷³. Zorgwekkend is niet het verschil van ras, doch enerzijds de tendentie naar isolement in de eigen wereld van de Papoea's en anderzijds datgene wat Soedjarwo het 'Irian Curtain' noemde met deszelfs psychologische effecten. Het voortreffelijke verslag in het 'Algemeen Handelsblad' van een reis door Nieuw Guinea

70 D. Woodman, *The Republic of Indonesia*, London, 1955, pag. 293 e.v.

71 Ned. N. Guinea in de 9e Alg. Verg., pag. 140/1.

72 Van der Kroef in een artikel in 'Political Science Quarterly', gec. door The Christian Science Monitor, 15 april 1961, Second Section, artikel van Richard E. Neff.

73 Gestencild verslag, pag. 41/42.

vermeldt, dat onder de huidige verhoudingen de inheemse bevolking zich niet gauw zou uitspreken tegenover Nederlanders, indien en voorzover zij niet afkerig is van aansluiting bij Indonesië. 'Iemand die het land en zijn bevolking door en door kent zei ons: 'Het is heel moeilijk te bepalen, hoe de Papoea over zijn Indonesische naburen denkt. Dat kan pas blijken als de situatie hier werkelijk acuut zou worden'. En dat was een waar woord⁷⁴. Ook een verslag in het 'Algemeen Dagblad' getuigt, dat de Papoea's zich noch pro- noch anti-Indonesisch plegen uit te laten; in de Nieuw-Guinea Raad liet alleen een Nederlander zich onvriendelijk tegenover Indonesië uit⁷⁵.

De Graaf schreef: 'Reeds de feitelijke verhoudingen tussen Nederland en Indonesië vormen een anti-propaganda voor toekomstige aansluiting bij Indonesië.'⁷⁶ Dit zal vermoedelijk door infiltraties en door bedreiging met geweld van Indonesische zijde niet worden verbeterd. Een in dezelfde richting werkende factor vormen die Molukse onderwijzers die de zijde van de Republiek van de Zuid Molukken kozen. Van de andere kant is moeilijk na te gaan, in hoeverre de Indonesische radio-propaganda indruk maakt. Een probleem voor de Papoea's vormen de belangentegengestellingen ten aanzien van de grond tussen Papoea's en Indonesiërs, welke tegengestellingen onder Indonesisch regime vermoedelijk ten ongunste van de Papoea's opgelost zouden worden. Dit kan redelijk en voor het hele land nuttig zijn, maar het betreft een kwestie, welke de houding van de Papoea ten opzichte van de wereld ten nauwste raakt. En

74 'Alg. Handelsblad', 22 maart 1961 (slotalinea).

75 'Algemeen Dagblad', 6 juni 1961, pag. 5.

76 In: *Nieuw Guinea tegen wil en dank*, pag. 112.

ten slotte is het mogelijk, dat het vooruitzicht voor de kleine leidende groep op topfuncties weinig bevorderlijk is voor haar aanvaarding van aansluiting bij Indonesië, ook al is de reële kans op eigen staatsbestel miniem. Een verslag in het 'Algemeen Dagblad'⁷⁷ noteert: 'Het zal intussen duidelijk zijn dat de Papoea's, die door de verkiezingen naar voren zijn gekomen, er niets voor voelen de zaken, die zij nu in handen beginnen te krijgen, straks weer te moeten overdragen aan ander gezag.' Maar de labiliteit trof deze verslaggever kennelijk zozeer, dat hij vreesde dat de niet gekozen partijleiders door hun nederlaag zeer teleurgesteld zijn. 'Daar liggen duidelijke mogelijkheden voor politieke intriges van Djakarta.' Hij vraagt zich dan af of verkorting van de zittingsduur van 3 op 2 jaar aan deze teleurgestelden niet een nieuwe kans binnen een overzienbare periode zou geven. Dit zou 'hen minder kwetsbaar maken voor andere verlokkingen'. De psychologische kant is dus onzeker en hier doemen ontegenzeggelijk ernstige gevaren en bezwaren op, indien en zolang de feitelijke omstandigheden van thans voortduren.

De Graaf ziet er terecht geen bezwaar in, door bepaalde stappen te prejudiciëren op de ontwikkeling en om aan de politieke vorming een bepaalde leiding te geven⁷⁸. Hij dacht hierbij aan een verdrag tot politieke harmonisering in de Zuid Pacific. In beginsel geldt deze zelfde mogelijkheid voor de enige wél realiseerbare keuze, welke de bevolking zou kunnen doen: de aansluiting bij Indonesië. Ook het rapport van de Dr. Wiardi Beckmanstichting⁷⁹ schrijft over

77 'Algemeen Dagblad', 6 juni 1961, pag. 5.

78 *Nieuw Guinea tegen wil en dank*, pag. 112.

79 Rapport: *Het Vraagstuk Nieuw Guinea* (1958), p. 12.

de huidige fase, welke moet voorafgaan aan de noodzakelijke opneming van Nieuw Guinea in een groter staatkundig verband: 'Het is geheel irreëel zich voor te stellen, dat een keuze tot aansluiting bij een van beide gebieden (d.i. Indonesië of Melanesië) in een toestand van rijpheid zo maar, zonder grondige voorbereiding in een bepaalde richting, mogelijk zou zijn. Om het grof uit te drukken: wanneer men de Papoea's opvoedt in de Bahasa Indonesia en geen Engels leert, zullen zij wellicht opteren voor Indonesië (wanneer het Nederlands bestuur inmiddels ook op ruime schaal contacten met Indonesië heeft toegelaten); indien men hun Engels leert, zullen zij ongetwijfeld meer voelen voor aansluiting bij het Engelse gebied.'

Locher heeft er op gewezen, dat de Regering het Maleis niet als voertaal wilde handhaven, omdat zij beslist niet wilde prejudiciëren op de politieke status van Nieuw Guinea in de richting van aansluiting bij Indonesië. 'En zolang het Maleis voertaal is, is er een band met Indonesië, die wel niet tot de éénwording met dit land moet leiden, maar zeker gunstig ervoor is. Dus besloten wij het Nederlands in te voeren.'⁸⁰ Dit echter betekent de facto een prejudiciëren tegen Indonesië.

Naar onze overtuiging zou ons land hiermee in het belang van de Papoea's kunnen en moeten ophouden. Voorstellen door Nederland aan Indonesië gedaan ter Nieuw Guinea-conferentie van einde 1950 omtrent culturele invloed van Indonesië in Nieuw Guinea zou men kunnen bezien.

Zijnerzijds heeft Indonesië zowel in 1952 als in de instructie voor de Geneefse conferentie verdedigd, dat Indonesië feitelijke toegang tot West Nieuw Guinea zou dienen

80 'Wending', 15e jrg., pag. 786.

te krijgen. Thans bestaan bij Indonesië verlangens om betrekkingen met Papoea-leiders te kunnen totstandbrengen.

Niet alleen het talenprobleem, ook de kwestie van het vrijwilligerskorps kan worden tot een de facto prejudiciëren tegen de aansluiting van Nieuw Guinea bij Indonesië. Dit korps immers doet het gevaar rijzen, dat een kleine groep van Papoea's zich a priori afsluit voor elke redelijke oplossing van de moeilijkheden verbonden aan aansluiting bij Indonesië, omdat die groep nu eenmaal verlangt naar een eigen republiek West Nieuw Guinea.

Een derde, hoogst vreemde, vorm van prejudiciëren ligt hierin, dat politieke propaganda voor aansluiting bij Indonesië geldt als 'subversief'; pro-Indonesische verenigingen zijn nog altijd verboden⁸¹. Tot voor kort volgde internering of strafvervolgning op elke manifestatie pro Indonesië. Toxopeus echter deelde op 14 april jl. mede, dat niemand een politieke partij van de Papoea's zou verhinderen, welke aansluiting van West Nieuw Guinea bij Indonesië zou voorstaan⁸².

Men kan zich zelfs indenken, dat—hoe goed ook bedoeld en hoe nuttig in bepaalde opzichten het instituut misschien kan worden—de instelling van de Nieuw Guinea Raad de facto prejudicieert tegen een verstandige regeling van de aansluiting bij Indonesië. Het ligt voor de hand, dat een constructief werkende Nieuw Guinea Raad goed kan passen in een redelijke oplossing van de aansluiting bij Indonesië, maar dat de ellende niet is te overzien, als wij hier een club

81 De 'N.R.C.' van 7 juni 1961 (pag. 3) wees erop, dat dit feit wel eens de aandacht zou kunnen trekken van een Missie van de Verenigde Naties, welke Nieuw Guinea zou willen bezoeken.

82 'Algemeen Dagblad', 15 april 1961; 'N.R.C.', 15 april 1961, pag. 7.

van 'status-seekers' in het leven zouden hebben geroepen. Dan zou de facto de Nieuwe Guinea Raad een verantwoorde solutie bij voorbaat verhinderen.

Steeds heeft Nederland erkend, dat de bevolking vrij is zich voor aansluiting bij Indonesië uit te spreken. In de erkenning door Australië van het beginsel van zelfbeschikking ligt implicite opgesloten, dat ook Australië—zelfs voor Australisch Nieuw Guinea (?)—zulk een gang van zaken zou aanvaarden.

Los van de vraag wie de schuldige is, kan men vaststellen, dat de feitelijke gang van zaken ertoe heeft geleid, dat West Nieuw Guinea veel verder van Indonesië is afgedreven dan aanvankelijk bedoeld of zelfs gewenst was. Ingevolge onze eigen Grondwet (1948) moest voor Nieuw Guinea een regeling totstandkomen omtrent de verhoudingen van Nieuw Guinea tot Indonesië, en de voorstellen van einde 1950 zochten hieraan vorm te geven. Anderzijds heeft Nederland o.i. de vraag van de soevereiniteit de jure—achteraf beschouwd—zeer overspannen. Zo vermeldt Richard E. Nef omtrent de besprekingen ter Ronde Tafel Conferentie: 'Indonesian delegates said they were prepared to make concessions—to allow Dutch bases on New Guinea, to permit colonization by Indo-Dutch people from Indonesia or Dutch people from Holland, and to work out joint programs of administration, defense and economic development. One Indonesian leader even suggested that the Dutch recognize Indonesian sovereignty over New Guinea in exchange for a 99-year administration.'⁸³

Onder invloed van de hoop van West Nieuw Guinea een deel te maken van het Koninkrijk en daarna als reactie op

83 'The Christian Science Monitor,' 15 april 1961.

dreigende uitlatingen, op infiltraties en op de toenemende vijandigheid is de aandacht van Nederland in een geheel andere richting gegaan dan in 1948 was voorgeschreven. Het rampzalige denkbeeld vond ingang in de hoofden, dat aansluiting van Nieuw Guënea bij Indonesië gelijk stond met het verliezen van deze door Indonesië zo fel gestreden strijd. Het winnen van deze strijd werd identiek met: 'Niet bij Indonesië'. Wat er dan wël moest gebeuren, kon een grote mysterieuze 'X' blijven, totdat de versnelling van de zelfbeschikking meer en meer tot de conclusie dwingt, dat de mysterieuze X eigenlijk een nul was en dat een realiseerbaar alternatief niet bestaat.

Mede in verband met de vraag, hoe de feitelijke situaties zo kunnen worden omgebogen, dat de aansluiting bij Indonesië aanvaardbaar wordt voor de bevolking, blijft een aantal zeer reële problemen over, welke slechts in en door overleg met Indonesië tot oplossing kunnen worden gebracht. Als zodanige kwesties mogen wij noemen de status van Nieuw Guënea binnen Indonesië, de vrees, dat Nieuw Guënea zou worden overgelaten aan zijn lot en—anders dan men in de regel in Indonesië ervaart—zou terugstorten in de 'savagery' van het stenen tijdperk, het probleem van door anderen te verlenen bijstand, een bijstand welke Nederland ongetwijfeld bereid zou zijn te blijven geven in een over en weer aanvaardbare vorm.

Uiteraard is dit alles in beslissende mate afhankelijk van vertrouwen en van objectieve voorlichting omtrent de reële toestanden en moeilijkheden, en van de bedoelingen. Voor ons staat het vast, dat Nederland—ook bij de partijen, welke sterk vasthouden aan Nieuw Guënea—in de huidige fase van de internationale verhoudingen bereid zou zijn, aan een verstandig geregelde aansluiting van Nieuw Guënea bij Indo-

nesië steun te geven, als in Nederland en bij de inheemse bevolking in Nieuw Guinea een vertrouwensbasis was hersteld. Dan zouden binnen afzienbare tijd de hindernissen overwonnen kunnen worden, die liggen op het pad, dat de zelfbeschikking van de bevolking, voorzover zij door verdere ontwikkeling inhoud kan krijgen, zou doen uitmonden in de voor de hand liggende en heden ten dage enige realiseerbare oplossing: de aansluiting bij Indonesië op basis van overleg mede met de Papoea's, van geleidelijkheid en van toekomstige autonomie.

III Unitarisme of Federalisme

De Indonesische onafhankelijkheidsproclamatie van 17 augustus 1945 en de daags daarop afgekondigde Indonesische grondwet voor de eenheidstaat Indonesia voor geheel Nederlands-Indië golden als daden van zelfbeschikking van de gehele Indonesische bevolking. Deze daden waren gericht tegen de terugkeer van de Nederlandse heerschappij in het vooroorlogse Nederlands-Indië. En hiermee proclameerde de republiek dus een principieel politiek geschil met Nederland, dat volkenrechtelijk onbetwistbaar de soevereiniteit de jure over geheel Indonesië bezat.

Het revolutionaire uitgangspunt en vooral de omstandigheden, waaronder deze revolutie van de Japanse macht¹ gebruik had gemaakt voor het nationalistische doel, riepen in ons land een felle reactie wakker en men weigerde de republikeinse vorm van Indonesische zelfbeschikking te aanvaarden. Deze weigering ging zelfs zo ver, dat aanvankelijk de Regering besprekingen met Soekarno en Hatta onaanvaardbaar verklaarde. Pas geleidelijk drong het tot Nederland door 'dat de betekenis van de republiek veel minder lag in haar organisatie en haar daden dan wel in het feit, dat zij ook voor niet-republikeinen de eerste concrete uiting was van het streven naar een eigen natie en een eigen plaats te midden van de volkeren in de wereld'². De Republiek was een eigen creatie, niet iets, dat Nederland, als vanuit zijn superioriteit, had verleend.

1 Op 15 augustus 1945 capituleerde Japan; op 2 september werd de capitulatie formeel aanvaard.

2 H. J. van Mook, *Indonesië, Nederland en de Wereld*, A'dam, 1949, pag. 113.

In overeenstemming met de koninklijke rede van 7 december 1942 had Nederland aanvaard, dat de toekomstige betrekkingen met Indonesië op vrijwilligheid zouden moeten worden gevestigd. Maar de meerderheid hier te lande weigerde de republiek te aanvaarden als de instelling, via welke deze vrijwilligheid tot uitdrukking zou kunnen komen. De Nederlandse politiek heeft hiertegenover een andere, niet-revolutionaire, vorm, voor de zelfbeschikking van het Indonesische volk gesteld. Op een suggestie van Van Mook kwam op 10 februari 1946 een regeringsverklaring tot stand, waarin een federale opbouw van het Gemenebest Indonesië werd geproclameerd als doel van Nederlandse politiek, terwijl in de vorige regeringsverklaring, die van 5 november 1945, kennelijk slechts aan een democratisering van de tot dusver bestaande eenheidstaat Nederlands-Indië was gedacht. Zowel de republikeinse als de Nederlandse visie op de Indonesische zelfbeschikking handhaafde de eenheid van Indonesië (Nieuw Guinea was tot in de herfst van 1946 nog geen probleem), doch binnen het kader van deze eenheid gingen de visies op de zelfbeschikking tegenovergestelde kanten uit.

De republikeinse staatsidee was uiteraard niet een en dezelfde voor alle republikeinse stromingen, voor het Eenheidsfront op communistische grondslag, voor de nationalist en de socialisten of voor de Masjoemi, welke laatste geponeerd was voor sterke regionale autonomie³. Leiding gevend was de nationalistische visie en deze ging uit van het overnemen door het Indonesische nationalisme van de eenheidstaat Nederlands-Indië, en van de taak van deze eenheidstaat om de grote verscheidenheid van volkeren en beschavingen te doen delen

3 Alers, *Om een rode of groene Merdeka*, Eindhoven, 1956, pag. 95 e.v.

in een moderne ontwikkeling, welke tot dan toe in sterk overwegende mate in westerse handen was geweest. Ongetwijfeld werd in deze visie de natie bepaald door de Staat, zoals Nederland deze had gevestigd en van de moderne aspecten van het maatschappelijk leven, zoals deze door Nederland in Indonesië waren ingevoegd. De brede scharen van de bevolking zouden eerst geleidelijk de natie tot volle groei kunnen brengen en zodoende de staatkundige en economische eenheid aanvullen met homogeniteit in de verscheidenheid der beschavingen. Tot op zekere hoogte was het ook zo gegaan met de westerse staten. Deze waren gegrondvest door de vorsten en deze fase kan men vergelijken met de vestiging van de eenheid in moderne zin in Indonesië door de Nederlandse soeverein. Deze eenheidschepping bracht een natie tot stand, welke in het westen aanvankelijk beperkt was tot de geprivilegieerde standen, welke op hun beurt grotendeels op basis van oudere tradities op het platteland een soort 'indirect rule' in stand hielden.

De nationalistische beweging vormde de Indonesische natie en ook zij was een leidende groep. Maar zoals in het westen een kloof ontstond tussen de bourgeoisie enerzijds en het verbond van monarch, aristocratie en grote delen van het platteland anderzijds, was er in Indonesië een kloof tussen de jonge nationale leiding en de autochtone aristocratie via welke Nederland in dat land een systeem van 'indirect rule' handhaafde. De federaal gezinde en vaak pro-nederlandse autochtone aristocratie ontleende haar gezag, evenals de westerse aristocratie van vóór de Franse revolutie, aan oude tradities. Deze wijze van regeren schermde zoveel mogelijk de inheemse bevolking af van de modernisering van het leven in Indonesië. Terwijl de bedoeling was het voorkomen van ontwrichting, beschouwden de nationalistische Neder-

landse wijze van regeren via de Indonesische aristocratie als een methode om de inheemse bevolking achterlijk te houden. De nationalistische revolutie heeft dan ook veel weg van de burgerlijke revoluties in West Europa, welke enerzijds tegen de vorst en anderzijds tegen de aristocratische 'indirect rule' waren gericht. Ook ten tijde van die burgerlijke revoluties stond de meerderheid der bevolking in het westen nog vreemd tegenover de moderne denkbeelden. Door de doorwerking van de moderne staatsideeën en economische ideeën werd evenwel uiteindelijk geheel het volk in de natie opgenomen; dit is in Europa met veel strijd gepaard gegaan. Elke vergelijking gaat mank (met name doordat tegenwoordig de massa ook in Indonesië een grotere rol vervult). Maar wil men begrijpen wat gebeurde en gebeurt, dan komt deze vergelijking ons vruchtbaar voor.

In de grond van de zaak heeft Nederland vóór de oorlog langs de weg van geleidelijkheid en zonder revoluties hetzelfde einddoel voor ogen gehad. Men moet o.i. erkennen dat de geleidelijkheid na 1922 meer en meer op behoudzucht ging gelijken. Maar in beginsel heeft Nederland deze geleidelijkheid nagestreefd mede ter wille van de Indonesische bevolking, wier levenswijze ontwricht zou worden bij de ongeremde doorwerking van de moderne beginselen, zoals deze in het westen had plaats gehad in de eerste helft van de 19e eeuw. Een goed bedoeld, doch weinig vertrouwen gevend en wekkend, paternalisme, vol zorg over ontworteling, en vol respect voor de veelvormige Indonesische beschavingsgoederen, heeft die geleidelijkheidsbeginselen beheerst⁴. Terugkeer van dit paternalisme was evenwel voor het Indonesische nationalisme onverteerbaar; restauratie bleek onmogelijk.

4 J. M. van der Kroef, *Indonesia in the modern world*, I, Bandung, 1954, pag. 30 e.v.

Welnu, uitgaande van diezelfde bezorgdheid voor ontworteling en voor verloren gaan van eigen beschavingsgoederen heeft Nederland vanaf begin 1946 de federale idee gelanceerd ter bescherming van grote delen van Indonesië tegen het nationalisme van de republiek, dat velen in ons land vereenzelvigden met het verlangen van Midden Java om de hegemonie uit te oefenen over geheel Indonesië.

Bij zijn visie op de zelfbeschikking van Indonesië ging Nederland uit van de etnische en culturele verscheidenheid. Niet het politieke begrip 'natie' doch het etnologische of culturele begrip 'volk' werd uitgangspunt van de zelfbeschikking. In termen van de klassieke staatsleer kan men zeggen, dat Nederland koos voor de 'souveraineté populaire', de soevereiniteit van de bevolking in haar veelheid en verscheidenheid, en tegen de 'souveraineté nationale', de soevereiniteit van het door de staat bepaalde volk, de natie. De eerste kan tot anarchie, de tweede tot overspanning der eenheid leiden.

Het is niet mogelijk, om in abstracto te gaan spreken over de vraag of men bij het probleem der zelfbeschikking moet uitgaan van de staatsnatie of van de culturele volksverscheidenheid. In Midden en Oost Europa heeft het probleem volkomen anders gelegen dan in het gehele westen van Europa, van het noorden tot het zuiden toe. Het probleem ligt in het Amerikaanse werelddeel weer verschillend vooral als gevolg van de beschavingseenheid van Latijns Amerika.

Voorzover wij kunnen zien, zijn hoofdzakelijk alleen in Midden en Oost Europa, bij de vestiging van Duitsland en Italië en in omgekeerde richting bij de ontbinding van de rijken van de Habsburgers en van de sultan van Turkije, 'volkeren' uitgangspunt van zelfbeschikking geworden. Maar men had als regel hier te doen met volkeren welke in de tijd, dat de moderne staat opkwam, door eigen vorsten en eigen

aristocratie reeds naties waren geweest; een nationale idee was hier meestal al door vroegere staatsvestiging bepaald. Hoe dit zij, men kan niet a priori uitsluiten, dat culturele verscheidenheid leidt tot zelfbeschikking (staatsvorming), dat inderdaad een volk in etnische zin een eigen staat vormt, dat de 'souveraineté populaire' de bron is van de staat en van de natie. Maar het zijn in de wereld toch uitzonderingsgevallen⁵. Tot op zekere hoogte kan men ons eigen land wellicht als zulk een uitzondering zien. De historische gegevenheid van een staat pleegt de kern te zijn rondom welke de bevolking zich tot natie ontwikkelt.

Zelfbeschikking van etnische eenheden wordt nergens ter wereld toegepast op wat men noemt 'inboorlingen'⁶. Het is ondenkbaar, dat men zelfbeschikking toekent aan de 25 miljoen inboorlingen, welke binnen India wonen in de zg. 'Scheduled Areas', of aan de inboorlingen van de zg. 'Excluded Areas' van Burma; van zelfbeschikking voor de speciaal bestuurde Indianen in een groot aantal Zuidamerikaanse staten is evenmin sprake als voor de woestijnstammen in het Nabije Oosten, in Syrië, Irak of Iran. Hetzelfde geldt voor de Filipijnen, Ceylon, Australië, Nieuw Zeeland, Finland en Canada. Wij laten buiten beschouwing de speciale problemen van het enige rijk, dat van de Oosteuropese multinationale rijken is overgebleven: Sowjet-Rusland. De apartheidsleer in Zuid Afrika kan worden beschouwd als een door de blan-

5 Vgl. Th. J. G. Locher, 'Nationalstaat und Europäische Ordnung', in: *Europa Erbe und Aufgabe*. Congres Mainz, 1955, Wiesbaden, 1956, pag. 172 e.v.

6 F. van Langenhove, *Le Problème de la Protection des populations aborigènes aux Nations Unies*, Recueil des Cours, 1956-I, Tome 89, pag. 325 e.v.

ken aan de negers opgelegde 'zelfbeschikking'. Het onderzoek dat de Internationale Arbeidsorganisatie instelde naar het probleem van de 'inboorlingen' (1953) leert, dat als regel juist integratie in het nationale bestel, dwz. de nationale soevereiniteit, en niet de naar apartheid en discriminatie zwemende etnische zelfbeschikking in deze gevallen de oplossing zal brengen.

Maar niet alleen het 'inboorlingenprobleem', ook de etnische verscheidenheid binnen de bevolking, welke wèl de natie constitueert, kan niet zonder meer tot uitgangspunt van zelfbeschikking worden genomen, zonder dat men hiermee de moderne staat en de moderne economie in Azië en Afrika bij voorbaat zou doen ineenstorten. De etnische verscheidenheid, welke binnen Indonesië bestaat, treft men aan in de meeste nieuwe staten in Azië en Afrika.

In een zg. plural society kàn onder zekere omstandigheden de federale oplossing de beste zijn. Zuiver academisch beschouwd is zij dan misschien zelfs als regel de beste. Maar hier rijzen dan toch ook in het algemeen reeds vele bedenkingen.

Vooreerst was het tot aan de zelfstandigheid van de meeste nieuwe staten de koloniale mogendheid welke van buiten af de eenheid van het koloniale gebied tot stand bracht en waarborgde, hoe groot de verscheidenheid der bevolking was. In de toekomst moet deze—in zich zo verscheiden—bevolking uit eigen kracht de eenheid van de staat en de ineenvlechting van de economie handhaven. De verscheidenheid en haar centrifugale krachten zijn het natuurlijk gegeven; de eenheid moet met systeem en met zorgvuldig bestuur als het ware kunstmatig worden bewaard en ontwikkeld. En dan is het zeer de vraag, of dit steeds met vrucht kan geschieden, als in de op deze moeilijke taak gerichte staatsstructuur de in de

realiteit zo sterk levende verscheidenheid principieel wordt opgenomen als bepalende kracht.

Maar ook andere factoren kunnen tegen een federatie pleiten. Waar bepaalde religies streeksgewijze sterk domineren, kan een federale opzet meebrengen, dat de culturele en sociale zorg (bijv. onderwijs, ziekenverpleging) in handen komt van een door die religie beheerste deelstaat en dit kan dan misschien voor de vrijheden van andere religies en hiermee voor het moderne karakter van de gehele staat bedenkelijke gevolgen hebben. En het is zeer de vraag, of uitschakeling van centraal-politieke en vestiging van uitsluitend rechterlijke controle op de wetgeving van de deelstaten (hierin ligt o.i. staatsrechtelijk het voornaamste criterium tussen deelstaat en gedecentraliseerde staat) dit euvel kan overwinnen. Bovendien kan het gemakkelijk gebeuren, dat het communisme in bepaalde streken gaat domineren; wij kennen dergelijke gevaren in India en – dichterbij huis – in Italië. In Italië is deze omstandigheid tot op heden een onoverkomelijk beletsel om regionale autonomie (om te zwijgen van federale vrijheden) toe te kennen. Een federatie veronderstelt vermoedelijk een eenheid in de verscheidenheid, groter dan veelal in nieuwe staten wordt aangetroffen.

Ten slotte moeten wij dan nog wijzen op één bezwaar van algemene aard. Federale opbouw kan centrifugaal werken, zoals wij zagen; maar zij kan ook conserverend werken en dit was de bedoeling van de Nederlandse plannen. Deze conserverende werking evenwel legt de klemtoon op het bewaren van de autochtone verscheidenheid en op de feodale adel. Zij kan zodoende meebrengen, dat in een tijd, welke door snelheid van tempo en door egalitaire neigingen gekenmerkt is, het als achterlijk gevoelde autochtone bestel zich in de deelgebieden verschanst en oppositie voert tegen de natio-

nale eenheid en haar streven. Juist in zoverre het nationalisme zich tegen de autochtone inrichtingen, bijv. de inheemse adellijke privileges, verzet, kan een federatie alleen reeds deswege een bron van conflicten zijn.

Nederland heeft reden om zich te herinneren hoezeer grondwet en wet vanaf 1814 tot op heden de provinciale autonomie aan beperkingen onderwierpen, vooral om de eenheidstaat te beschermen tegen herleving van het ancien régime.

Wat nu speciaal Indonesië betreft, hier houden als wij wel zien, de voor- en nadelen van een federale bouw elkander in evenwicht. Vooreerst staat historisch vast dat Nederlands-Indië sedert Daendels (1808-1811) als een eenheidstaat is bestuurd. In 1940 concludeerde de commissie-Visman, dat een op de woongebieden van bepaalde volken gebaseerde federatie pas realiseerbaar zal zijn na 'een lange en moeizame weg van decentralisatie', terwijl federale vormen tevoren de mogelijke en noodzakelijke groei van eenheid te sterk zouden dreigen af te remmen⁷. Het lanceren van de federale idee in 1946 was dus in zoverre iets geheel nieuws. En het wekte hiermee onder de gegeven omstandigheden wantrouwen.

Het gevaar voor Javaanse hegemonie is echter in geval van een eenheidstaat niet denkbeeldig; dit betekent ook dat economisch de rijke delen van Java, Sumatra en van Borneo te zeer dienstbaar kunnen worden gemaakt aan de minus-gebieden van Java (met name centraal Java). Taaie herinneringen aan vroegere Javaanse rijken in de Archipel roepen al gespannen verhoudingen op. In Centraal Java bestaat een ze-

7 Verslag van de Commissie tot Bestudering van staatsrechtelijke hervormingen, Deel II, 2e druk, New York 144, pag. 160/61.

kere neiging tot irrationaliteit en tot bespiegeling. Die neiging kan ontevredenheid wekken, doordat men menigmaal in deze Javaanse traditie de taak van concrete constructie en welvaartzorg beneden zijn waardigheid en zijn belangstelling lijkt te achten. Zodoende huldigt men in theorie wat men in de praktijk verwaarloost en dan wordt de oplossing voor de teleurstelling gezocht in deze of gene algemene idee of in deze of gene boeman, en als zodanig heeft naar Nederlands gevoelen ons vaderland dan nogal eens gefungeerd. Voor de goede gang van zaken kan dit niet zeer bevorderlijk zijn en de eenheidstaat zou op deze manier meer een bron van emoties dan van zakelijke vooruitgang worden. Hier staat tegenover, dat Java de bakermat is van het nationalisme, dat het de meeste intellectuelen heeft, de oudste en hoogste beschaving bezit, en dat het zuiver economisch toch onder alle omstandigheden (hoe ook de staatsstructuur is) op de rijkere gebieden van Sumatra en Borneo voor zijn levensonderhoud is aangewezen.

Historisch beschouwd ondervond de federale politiek van Nederland grote weerstand door herinneringen in Indonesië aan zekere ideeën van zelfbeschikking, welke vóór de oorlog waren verkondigd. Deze ideeën lopen terug tot de tijd rond de eerste wereldoorlog, toen in een groot aantal geschriften S. Ritsema van Eck een zelfbeschikkingsrecht naar landaarden bepleitte om te komen tot een aantal 'eilandstaten' in Indonesië. De eenheid van Nederlands-Indië zag hij daarentegen als een zuiver Nederlandse zaak, als een delegatie van de Nederlandse Kroon. Deze eenheid in Nederlands-Indië was vreemd aan de Indonesische zelfbeschikking en was voorbestemd hieraan vreemd te blijven⁸. In 1918 en

8 Minderheidsnota van S. Ritsema van Eck bij het Verslag van de Commissie tot Herziening van de Staatsinrichting van Nederlands-

daarna in 1928 heeft Colijn deze zelfde denkbeelden verkondigd, terwijl ook Treub hiervan een aanhanger was⁹. Deze visie bracht uiteraard mee, dat men een Volksraad als vertegenwoordigend lichaam van de bevolking van Nederlands-Indië afwees. Dergelijke aanvallen op de eenheid van Indonesië en op de Volksraad hebben nimmer succes gehad, maar, zoals Van Helsdingen opmerkt, 'de onrust was versterkt' bij de nationalist¹⁰. De vrees voor de zelfbeschikking op etnische basis en voor het uiteenvallen van de eenheid van Indonesië heeft bij de nationalist¹¹ voor de oorlog geleid tot bezwaren tegen het scheppen van zelfstandige eilandprovincies¹¹. Die vrees heeft bij de republiek van den beginne af ernstige oppositie gewekt tegen de Nederlandse voorkeur voor een federale opbouw, welke oppositie al duidelijk aan de dag trad op de Hoge Veluweconferentie van

Indië, ingesteld bij Gouvernementsbesluit 17 december 1918, no. 1, Landsdrukkerij, Weltevreden, 1920, pag. 429 e.v. (spec. 466 e.v.; 477 e.v.; 484/5; 489 e.v.) Hiertegen het meerderheidsrapport: pag. 23 en 44 e.v. Kritiek bij Van Vollenhoven (1924), *Verspreide Geschriften, III (De Indien)*, pag. 514 e.v. Voorts: Verslag van de Commissie tot Bestudering van staatsrechtelijke hervormingen, ingesteld Gouvernementsbesluit 14 september 1940 (Commissie-Vismans), New-York, 1944, deel II, pag. 158 e.v.

9 Colijn in het nummer van september 1918 van 'Schild en Pijl'; vgl. Meerderheidsrapport van de Herzieningscommissie, pag. 24 e.v. Dan Colijn in zijn in 1928 verschenen *Koloniale Vraagstukken*. Treub's visie werd in 1925 in de Tweede Kamer vertolkt door mevrouw Van Dorp: S. de Graaff, *Parlementaire Geschiedenis van de Wet op de Staatsinrichting van Nederlands-Indië van 1925*, 's Gravenhage, 1938, pag. 205 e.v. Vgl. Van der Kroef, *Indonesia in the modern World I*, pag. 32 e.v.

10 W. H. van Helsdingen, in *Balans van Beleid*, Assen, 1961, pag. 196.

11 Vgl. P. J. A. Idenburg, *ibidem*, pag. 133/4.

1946¹². De scheiding tussen het Nederlandse bestuur en het grote bedrijfsleven en de autochtone geprotegeerde culturen, werkte buitendien des te meer verbitterend voor de nationalistes, omdat zij gepaard ging met een belangrijke mate van maatschappelijke segregatie, welke in vele gevallen niet overeenstemde met het niveau van beschaving van degenen die als minderen werden behandeld door flinke mensen die enigerlei superioriteit echter niet aan hun educatie te danken konden hebben. Men kan deze discussies helaas niet los zien van dergelijke gevoelszaken.

Inzover men mocht uitgaan van de eis van geleidelijkheid van de eigen nationale ontwikkeling van Indonesië en van het voorkomen van verscherping van onderlinge tegenstellingen had Nederland met zijn federale plannen in belangrijke mate gelijk. Voor de Veiligheidsraad lichtte Van Royen de Nederlandse visie toe met een verwijzing naar de samenstelling van de Indonesische bevolking uit ongeveer 17 etnische en linguïstische hoofdgroepen, welke dan weer in vele ondergroepen uiteenvallen. De eenheid van Indonesië groeide als een produkt van de Nederlandse soevereiniteit, maar Nederland had bij zijn gezagsuitoefening steeds in hoge mate rekening gehouden met de grote raciale, religieuze en poli-

12 Idrus Nasir Djajadiningrat, *The Beginnings of the Indonesian Dutch Negotiations and the Hoge Veluwe Talks*, Monograph Series, Cornell University, Ithaca, New York, 1958, Bijlage F onder III, pag. 119 ('The Colijn Partition of Indonesia'). Op 3 januari 1951 legde Natsir, de toenmalige Indonesische premier, in het parlement rechtstreeks verband tussen de Nederlandse visie op de zelfbeschikking van de Papoea's en de Nederlandse 'balkanisatie-plannen' voor Indonesië: R. C. Bone, *The Dynamics of the Western New Guinea (Irian Barat) Problem*, Monograph Series, Cornell University, Ithaca, New York, 1958, pag. 97.

tieke verschillen en vaak zelfs tegenstellingen tussen de delen. 'Common existence under the Netherlands Crown has created a sense of Indonesian nationality and the will toward an Indonesian State', doch dit was gebeurd onder omstandigheden, welke zulk een staat zouden maken tot een bedreiging voor 'the very basis of life of the different groups in Indonesia', tenzij deze staat een grote mate van regionale autonomie insluit¹³.

Omgekeerd was het Indonesische nationalisme zozeer op het centraal bewind in Indonesië geconcentreerd, dat het de verscheidenheid van Indonesië ging beschouwen als ware zij slechts een uitvinding van Nederlandse behoudzucht. 'This is the "blind spot" in pre-war nationalist vision, which gave rise to a curious almost psychotic, inability to appreciate the realities of Indonesia's social structure'¹⁴.

Maar hoe redelijk de Nederlandse visie ook was, en hoe begrijpelijk ook de achterdocht was jegens het nationalisme juist op dit punt, primair was de vraag niet zozeer of Indonesië regionale autonomie moet hebben; men kan zeggen, dat, hoe ook de juridische structuur is, de feiten regionale autonomie meebrengen. Indonesië is het achteraf gaan inzien. De primaire vraag was destijds of de opbouw van de regionale autonomie, gesteld al dat deze de vorm van een federale staat diende te hebben, de taak kon zijn van het Nederlandse bewind onder de tegenstellingen welke de revolutie van 1945 had opgeroepen. De kern van het probleem was m.a.w. of de staatsrechtelijke vormgeving aan de verscheidenheid vrucht-

13 Van Royen op 22 december 1948; *Indonesië in de Veiligheidsraad van de V.N.*, Uitg. ministerie van Buitenlandse Zaken, no. 19, pag. 528.

14 Van der Kroef, *Indonesia in the modern world I*, pag. 35.

baar kon zijn als zij geschiedde onder de Nederlandse vlag in tegenstelling en strijd met de vlag van de republiek. Deze strijd is in wezen de kern van de Indonesische kwestie geworden. Van het begin af, dus reeds bij de Hoge Veluweconferentie in de tweede helft van april 1946, trad het geschil aan de dag.

Van Nederlandse zijde voerde men aan, dat de toerekening van gebied aan de Republiek moest worden beheerst door het criterium van de reële en effectieve gezagsuitoefening; van republikeinse zijde stelde men, dat de vraag, in hoeverre de republikeinse vorm van het nationalisme in de harten van de mensen was doorgedrongen, doorslaggevend was.

Van Nederlandse zijde kon men de Republiek aanvaarden als een deelstaat op gelijke voet met andere deelstaten, en gesteld onder een nieuw te formeren federale staat. Dit bracht mee, dat de Republiek geen eigen buitenlandse betrekkingen mocht onderhouden en dat de toekomstige legermacht van de federatie niet de facto het republikeinse leger mocht zijn. Met als gevolg, dat een overgangsfase noodzakelijk was, waarin de situatie zoals die zou zijn op het moment, dat de soevereiniteit werd overgedragen, zou overeenstemmen met de Nederlandse doeleinden. Van republikeinse zijde beschouwde men de Republiek als de leidende macht in het nieuwe Indonesië. Een federale opbouw zoals de Republiek wilde aanvaarden zou toch aan de Republiek als zodanig een leidende plaats moeten geven in de federale staat zelf. Tot geen prijs wilde de republiek haar buitenlandse betrekkingen opgeven noch haar eigen zeggensmacht over de republikeinse strijdkrachten, en een overgangsfase, waarin deze machtsfactoren haar zouden ontvallen, was voor haar volstrekt onaanvaardbaar.

Van Nederlandse zijde zag men de opbouw van de deel-

staten als een zaak tussen Nederland en de bevolkingen van de betrokken gebieden en was medezeggenschap van de Republiek in deze opbouw niet te aanvaarden, juist omdat dan het tegenover Java te bereiken evenwicht in gevaar zou komen. De Republiek heeft van meet af aan geëist, dat zij betrokken werd in de federale opbouw, ten einde tegenstelling te voorkomen en ten einde te verzekeren, dat de federale eenheden geen in de handen van de adel gestelde 'puppets' van het Nederlandse bewind zouden worden.

Nadat de standpunten al duidelijk waren gebleken op de Hoge Veluwe¹⁵ geschiedde de beraadslaging te Malino medio juli 1946 buiten de Republiek om, ook al werd dan voor Java en voor Sumatra te Malino geconcludeerd tot oprichting van twee deelstaten¹⁶. De conferentie te Malino steunde in overwegende mate op de vooroorlogse adel (zelfs hier echter ontbraken pro-republikeinse gevoelens allerminst). Als reactie sloeg het republikeinse verzet naar een extreem unitarisme om¹⁷. Terwijl de basisovereenkomst van Linggadjati bepaalde, dat Nederland en de Republiek zouden samenwerken tot de opbouw van een federaal Indonesië, ging Nederland in de fase tussen parafering en onderteke-

15 Van Mook, *Indonesië, Nederland en de Wereld*, A'dam, 1949, pag. 126 e.v. (vgl. artikelen 1, 4 en 5); Idrus Nasir Djajadiningrat, *The Beginnings of the Indonesian - Dutch Negotiations and the Hoge Veluwe Talks*, Monograph Series, Cornell University, Ithaca, New York, 1958, pag. 112/3 (Bijlage D); in artikel 3 van de Nederlandse voorstellen (ibidem, Bijlage E) wordt de republikeinse medezeggenschap bij de vorming der federale eenheden afgewezen. Zie de bezwaren tegen de 'Colijn Partition': pag. 119-121.

16 Vgl. voor een objectieve - kritische - beoordeling van dit aspect: *Survey of International Affairs 1939-1946, The Far East 1942-1946*, Oxford University Press, 1955, pag. 254/5.

17 Alers, *Om een rode of groene Merdeka*, pag. 136 e.v.

ning op de conferentie van Denpasar, einde december 1946, over tot oprichting van de deelstaat Oost-Indonesië. Republikeinse journalisten werden zelfs niet toegelaten. Het aldus oprichten van deze deelstaat achtte de Republiek in strijd met de goede trouw¹⁸. Maar ook te Denpasar bleek een sterke pro-stroming (bijna de helft!) te bestaan¹⁹. De staat Oost-Indonesië steunde op ambtelijk niveau in hoofdzaak op Nederland. Politieke vrijheid was zeer beperkt²⁰. Terwijl de overeenkomst van Linggadjati de federale opbouw regelde en voor de Republiek een de facto-gezag erkende over Java, Madoera en Sumatra, sprak daags voor de ondertekening het republikeinse parlement zich eenstemmig uit voor het opnemen van de zg. Malino-gebieden, in de kortst mogelijke tijd, in de 'eenheidstaat van de Indonesische Republiek'²¹. Door Linggadjati werd de republiek de facto erkend voor een bevolking van 60 miljoen; de zg. Malinogebieden bevatten tezamen ca. 15 miljoen; de Republiek omvatte bijna geheel de Indonesische intelligentsia en verreweg de meeste welvaartsbronnen²².

Ook na de ondertekening van Linggadjati ging het Nederlandse bewind voort met de eenzijdige vorming van federale

18 Vgl. Ch. Wolff, *The Indonesian Story*, New York, 1948, pag. 45 (noot 3); Kahin, pag. 198 e.v.

19 Alers, pag. 141 e.v.

20 Kahin, pag. 355 e.v.

21 W. H. van Helsdingen, *Op weg naar een Nederlands-Indonesische Unie*, 's-Gravenhage, 1947, pag. 521/2. Niettemin werden de gewesten Borneo, Celebes, Kleine Soenda-eilanden en Molukken opgeheven bij Penetapan pemerintah Republik Indonesia 1947 - 2: F. R. Böhrling, *Staatsrecht in Indonesië 1942-1951*, Stencil, uitgeg. F. J. Dubbeldam, Leiden, pag. 7.

22 Vgl. het commentaar van Ch. Wolff, *The Indonesian Story*, New York, 1948, pag. 45.

eenheden, met name in West Borneo²³. Ook West Borneo (Sultan Hamid II) stond op feodale grondslag, maar Zuid Borneo was overwegend pro-republikeins.

Onveiligheid en de economisch hopeloze situatie in de Javaanse centra, welke onder Nederlands gezag stonden, maakten de situatie moeilijk houdbaar. Een ander gewichtig punt betrof het voortzetten door de Republiek van haar buitenlandse relaties. Toen in juni het kabinet-Sjahrir concessies deed betreffende de interimperiode en de buitenlandse betrekkingen tijdens deze periode veroorzaakte dit de val van het kabinet (27 juni). De doorslaggevende reden heeft ten slotte gelegen in de weigering van de Republiek om mede te werken aan een gemeenschappelijke politionele organisatie²⁴. De laatste twee punten betroffen niet alleen de moeilijkheden van het moment, doch ook de gehele interim-positie van de Republiek.

Toen – ondanks nieuwe concessies van de opvolger van Sjahrir, Sjarifoeddin – geen overeenstemming over de overgangperiode mogelijk was, zegde Nederland de overeenkomst van Linggadjati op en begon op 20-21 juli 1947 de eerste politionele actie²⁵. Hierbij worde genoteerd, dat deze

23 A. Schiller, *The Formation of Federal Indonesia 1945-1949, The Hague-Bandung, 1955*, pag. 123 e.v. Hiernaast ontstond een separatistische beweging van korte duur in West Java, welke aan Nederland werd verweten; A. M. Taylor, *Indonesian Independence and the United Nations*, London (Stevens), 1960, pag. 36.

24 Vgl. bijv. Verklaring Ministerie van Buitenlandse Zaken 15 augustus 1947 naar aanleiding van de rede van Sjahrir voor de Veiligheidsraad van 14 augustus; Indonesië in de Veiligheidsraad van de V.N. (jan. 1946-sept. 1947). Uitg. Min. Buitenl. Zaken, no. 5, pag. 112.

25 H. van Mook, voorgeschiedenis, pag. 174 e.v. C. Smit, *Het Ak-*

overeenkomst een arbitrage-clausule bevatte en dat de Republiek overtuigd was, dat de Nederlandse opzegging wederom aantoonde, dat Nederland zich aan politieke overeenkomsten met de Republiek weinig liet gelegen liggen²⁶.

De interventie van de Veiligheidsraad—welke een verzoek om het vuren te staken en de instelling van een Commissie van Goede Diensten meebracht²⁷—leidde voor de federale kwestie tot een drievoudig resultaat :

Vooreerst weigerde de Veiligheidsraad tot tweemaal toe een Belgisch voorstel te aanvaarden om ook vertegenwoordigers van Oost Indonesië en West Borneo uit te nodigen, naast de Republiek²⁸. Vervolgens werd op internationaal niveau de Republiek nu tot de enige geschilpartij voor wat In-

koord van Linggadjati, Elsevier, 1959, pag. 129 e.v.; Louis Fischer, *The Story of Indonesia*, London, 1959, pag. 98 e.v. die in Nederland niet gepubliceerde details geeft.

26 Van Asbeck verdedigt dat Linggadjati geen volkenrechtelijke overeenkomst was en dat de erkenning de facto van de republikeinse regering niet was een erkenning in volkenrechtelijke zin: *Recueil des Cours*, Tome 71, pag. 417/423; vgl. Taylor, pag. 39. Overigens hadden de Verenigde Staten, Engeland, Australië, China, India en enige Arabische staten binnen enige weken na de ondertekening van Linggadjati de Republiek in haar de facto-status erkend. Vgl. Taylor, pag. 32 en 33. Zie de verdediging door Van Kleffens voor de Veiligheidsraad op 31 juli 1947, Uitg. Min. B.Z., no. 5, pag. 80.

27 De resolutie van 1 augustus 1947 deed een beroep op de partijen de vijandelijkheden te staken; Uitg. Min. B.Z. no. 5, pag. 29/31; die van 25 augustus stelde de Commissie van Goede Diensten in: ib. pag. 54 en 58. Teksten: ib. pag. 62/3 en 71/2.

28 Taylor, pag. 56; Uitg. Ministerie B.Z. no. 5, pag. 39 en 40 (12 augustus, de dag waarop de Republiek wèl uitgenodigd werd); dan pag. 49/51 (22 augustus).

donesië betreft tegenover Nederland, hetwelk de internationale positie van de Republiek zeer versterkte²⁹.

Ten derde werd het de facto-gebied van de Republiek ingekrompen doordat de Veiligheidsraad geen terugtrekking van de Nederlandse troepen gelastte, zoals Sjahrir had bepleit. De bevolking onder republikeins bewind werd aldus ongeveer gehalveerd; op Java was de Republiek in hoofdzaak teruggedrongen tot de minusgebieden en zij bezat daar geen havens meer van betekenis. Bij de debatten voor de Veiligheidsraad wees Van Kleffens op 31 juli op het misleidende karakter van de naam 'Republic of Indonesia'³⁰ en op 12 augustus noemde hij deze naam 'een program' vanwege de 'expansionist tendencies'³¹.

Herhaalde malen voerde Van Kleffens enerzijds aan dat Nederland niet voornemens was de Republiek te vernietigen, doch haar wilde helpen 'to federate into a United States of Indonesia', maar dat de Republiek haar 'aggressive tendencies' niet wilde opgeven. 'It wanted to eat up its neighbours and co-equals'³². Aan de andere kant verweet Van Kleffens dat de Republiek intern geen gezag had; enige malen liet hij scherpe kritiek horen op de Republiek; deze culmineerde in de, in latere jaren door Indonesië wel eens gememoreerde, uitspraak: 'Allow me to say that radio is about all the Republican Government has— a microphone but no authority; a voice, but no allegiance; arms, but no administration; terror, but neither peace nor justice. That is the Republican Government which, to the astonishment of all those who are

29 Taylor, pag. 303 en 309.

30 Indon. in de Veiligheidsraad; uitg. Min. B.Z. no. 5, pag. 78.

31 Ib. pag. 88.

32 Ib. pag. 86.

familiar with conditions out there as they are, is still being taken seriously here'³³.

In de gebieden welke door de eerste politionele actie aan het staatsgebied van de Republiek waren onttrokken, werden telkens in felle strijd met de Republiek en met haar aanhangers in de betrokken gebieden en als regel met steun vooral van de adel, waar deze zijn gezag had behouden, nieuwe federale eenheden gevormd en voorbereid³⁴. Nog in november 1948 werd de deelstaat Oost-Java opgericht, welke louter een façade was. Na de in december 1947 begonnen onderhandelingen op de Renville, kwam op 17 en 19 januari 1948 een overeenkomst tot stand, houdende een wapenstilstand enerzijds en politieke beginselen anderzijds. De Commissie van Goede Diensten had voorgesteld, dat Nederland zou ophouden met activiteiten op het terrein van vorming van staten op Java, Sumatra en Madoera ('Kerstboodschap'), doch Nederland wees dit af en kwam op 2 januari 1948 met een tegenvoorstel. Dit laatste bevatte 12 politieke beginselen, welke met geen woord gewag maakten van de Republiek. Zo werd het althans in beginsel mogelijk, dat de 'zelfbeschikking naar Nederlandse visie' de enig geldende voor geheel Indonesië zou worden. Doch - op advies van Dean Rusk - heeft de Amerikaanse staatssecretaris Georges Marshall de Nederlandse Regering ertoe gebracht, zes additionele beginselen naast de twaalf te aanvaarden. Deze zes additionele beginselen waren opgesteld door het Amerikaanse lid van de Commissie van Goede Diensten, Graham, nadat deze

33 Ib. pag. 107 (22 augustus 1947).

34 Schiller, *Sumatra's Oostkust*, pag. 155 e.v.; Alers, pag. 155 e.v.; medio december conferentie van Bandoeng over federale eenheid voor Pasoendan: Van Mook, pag. 199; Alers, pag. 158 e.v.; Taylor, pag. 79.

overleg had gepleegd met Soekarno. In de zes additionele beginselen werd het voortbestaan van de Republiek vastgelegd en werd haar een billijke vertegenwoordiging in de toekomstige federatie gewaarborgd. Misschien kan men zodoende zeggen, dat de Republiek door de Verenigde Staten werd gered. In elk geval is het begrijpelijk, dat de twee series van beginselen in onderling verband onduidelijke bepalingen behelsden, enerzijds over de wijze waarop nieuwe federale eenheden zouden worden gevormd, anderzijds over de procedure om tot een voorlopig federale regering te geraken³⁵. Deze onduidelijkheden leidden tot tegengestelde interpretaties en verscherpten de tegenstellingen op deze kardinale punten. In elk geval verweet de Republiek Nederland op deze beide punten de overeenkomst te hebben terzijdegeschoven³⁶. Voor de Republiek was de aanvaarding van de voor haar ongunstige demarcatielijn, welke door Nederland tussen vooruitgeschoven legereenheden was getrokken, een bittere pil, maar haar winstpunt lag in het behouden van de eigen legermacht—35.000 man troepen worden teruggetrokken uit de 'pockets' binnen het onder Nederlands gezag staande gebied.

35 Voor de vorming van deelstaten: Taylor, pag. 90, 93 en 95; voor de vorming van een voorlopige federale organisatie: pag. 118/9. De teksten: Indonesië in de Veiligheidsraad van de V.N., dec. 1947-februari 1948, uitg. Min. Buitenz. Zaken, no. 9, juni 1948, pag. 119/120 (vertaling: 127/8) en 109/110 (vertaling: 127/128); voorts Bijlagen Hand. Tw.K. 1949/50, onderwerp 697. Over bijzonderheden van de Renville-overeenkomst: Fischer, pag. 102 e.v. en A. M. Taylor, pag. 79 e.v.

36 Vgl. G. M. Kahin, *Nationalism and Revolution in Indonesia*, Cornell University Press, Ithaca, New York, 1952, pag. 234/247; Taylor, pag. 276 e.v. en 329 e.v.

Ongeveer gelijktijdig met de aanvaarding van de voorstellen van de Commissie van Goede Diensten—de zg. zes additionele beginselen—richtte het Nederlands bestuur buiten de Republiek de 'Voorlopige Federale Raad' op³⁷, vormde nieuwe federale eenheden, en einde mei 1948 werd tot verontwaardiging van de Republiek een conferentie te Bandoeng bijeengeroepen om te beraadslagen over een toekomstige federale Staat en over de interim-periode³⁸. Juist op die interim-periode liepen de besprekingen vast, toen Nederland weigerde in te gaan op de voorstellen van 10 juni 1948, gedaan door het Australische lid Critchley en het Amerikaanse lid Du Bois van de Commissie van Goede Diensten, en strekkende tot het houden van verkiezingen en tot een voorlopig federale opzet waarin de republiek zou zijn: 'fairly represented'³⁹. Volgens Taylor vreesde Nederland, dat verkiezingen zouden leiden tot deelstaten, welke de zijde van de Republiek zouden kiezen⁴⁰. Het gevolg hiervan was, dat de onderhandelingen werden afgebroken en hiervoor gaven beide partijen elkaar de schuld⁴¹. De Republiek weigerde in te gaan op de federale

37 Van Mook, pag. 198 en 200 e.v.; Kahin, pag. 225 e.v.; Schiller, pag. 44; Hand. Tw. K. 1947/8, pag. 1100.

38 Schiller, *Federale eenheden*, pag. 160 e.v. (Pasoendan); pag. 158 e.v. (Madoera); Kahin, pag. 351 e.v. en Taylor, pag. 110 e.v. Conferentie van Bandoeng: Schiller, pag. 47; Taylor, pag. 117 e.v. en 122/3, Van Mook, pag. 198 e.v.; Alers, pag. 199 e.v.

39 Tekst: Ind. Veiligheidsraad nov. 1948—januari 1949 (no. 19), pag. 335 e.v.; Taylor, pag. 125 e.v.

40 Taylor, pag. 133/4.

41 Vgl. het beroep van de Republiek dd. 9 september 1948 en het hierop door Nederland gegeven antwoord dd. 24 september; Ind. Veiligheidsraad nov. 1948—jan. 1949, no. 19, resp. pag. 205 e.v. en 214.

plannen van de conferentie van Bandoeng⁴². Op 8 juli 1948 werd te Bandoeng de 'Bijeenkomst Federaal Overleg' gevormd; zij kwam met geheel eigen plannen voor een federatieve opbouw in de interim-periode. Hierover is toen in oktober te Den Haag overleg gepleegd en uit dit overleg is einde 1948 het Besluit Bewind Indonesië in Overgangstijd voortgevloeid⁴³. Tevoren was gepoogd het overleg met de Republiek weer op gang te brengen, maar dit strandde juist op het kernpunt: de machtspositie (bovenal het leger) van de Republiek. Eind juli 1948 begonnen infiltraties van republikeinse troepen in West Java in strijd met de wapenstilstand. Alers merkt terecht op: 'In wezen was de zeggenschap over het leger de kern van het republikeins-Nederlandse geschil en de onderhandelingen konden dan ook a priori niet tot een goed einde komen'. Voor de republiek lag de betekenis van het leger in de macht na vertrek van de Nederlandse troepen. 'Iedere belofte, iedere plechtige overeenkomst, iedere afspraak was voor de Nederlanders van nul en gener waarde, wanneer dat leger intact bleef tot aan de eventuele vorming van de vsi. Zo ook was iedere overeenkomst voor de Republikeinen onmogelijk, die hun dit machtsapparaat uit handen zou nemen'⁴⁴. Op 10 september 1948 probeerde Cochran het met voorstellen welke meer aan het Nederlandse standpunt tegemoet kwamen en die de Republiek aanvaardde doch Nederland wees ze in feite af; zij het in de vorm van verstrekkende amendementen. Het belangrijkste verschilpunt was de positie van het leger in de interim-perio-

42 Van Mook, pag. 211 e.v.

43 K.B. van 14 december 1948, Stbl. I 544, gebaseerd op de Noodwet Indonesië 29 oktober 1948, Stbl. I 461. Over Bijeenkomst Fed. Overleg (B.F.O.): Taylor, pag. 138 e.v.

44 Alers, *Om een rode of groene Merdeka*, pag. 203.

de, een ander, dat Nederland de opgebouwde territoriale indeling gehandhaafd wilde zien⁴⁵.

Ten slotte moest een Nederlandse missie van ministers en kamerleden constateren⁴⁶, dat geen overeenstemming met de Republiek was te bereiken en dat men zonder de Republiek een voorlopige federale organisatie zou moeten oprichten—een conclusie welke in de lijn lag van de gang van zaken in 1948, vooral sedert het afbreken van het overleg in juli. Nadat Hatta nog een poging had gedaan via de nieuwe voorzitter, Merle Cochran, het Amerikaanse lid van de Commissie van Goede Diensten, eiste Nederland dat de Republiek zich zou onderwerpen aan de regeling van het Besluit Bewind Indonesië in Overgangstijd, terwijl binnen 18 uur antwoord werd geëist. Nederland achtte het bestaan van twee legers in Indonesië onverenigbaar met de Nederlandse soevereiniteit over Indonesië. Cochran achtte deze handelwijze in strijd met de Renville-overeenkomst en beschouwde de eis van onderwerping als 'a non-negotiated blanket assent'⁴⁷.

Deze worsteling om de macht in het toekomstige Indonesië en deze voortdurende actie tegen de Republiek leidden er internationaal toe, dat de Nederlandse bedoelingen gemakkelijk wantrouwen verwekten en dat de vasthoudendheid waarmee een anterieure 'mediatisering' van de Republiek werd nagejaagd, wrevel deed ontstaan. Doordat de Republiek on-

45 Indon. in de Veiligheidsraad nov. 1948—jan. 1949, no. 19, pag. 292 e.v.; Ned. antwoord: pag. 308 e.v.; Taylor, pag. 142 e.v. en 146 e.v.

46 Taylor, pag. 157 e.v. Vgl. ook brief aan Commissie van Goede Diensten van Ned. delegatie dd. 11 december 1948; Indon. Veiligheidsraad, nov. 1948—jan. 1949, no. 19, pag. 287 e.v.

47 Indon. Veiligheidsraad nov. 1948—jan. 1949, no. 19, pag. 367/8 (telegram dd. 16 december) en antwoord van Cochran: pag. 371/2.

der het sedert begin 1948 door Hatta geleide kabinet in september 1948 een communistische opstand in Madioen krachtig had onderdrukt⁴⁸, steeg haar aanzien in de wereld, temeer omdat in 1948 de koude oorlog op zijn felst was. De internationaal gunstige positie van de Republiek bleek, toen Stikker de situatie in Indonesië met de Amerikaanse staatssecretaris Marshall besprak⁴⁹.

Op 19 december 1948 begon, met beëindiging van de Renville-overeenkomst en met miskennis van de resoluties van de Veiligheidsraad, de tweede politionele actie⁵⁰; eerst leek het alsof Nederland de macht van de Republiek had weggeveegd, de republikeinse leiders werden gevangen genomen en enige tijd later op Bangka geïnterneerd. Een republikeinse noodregering onder Sjafruddin Prawiranegara bleef vanuit Sumatra in functie. Reeds daags hierna kwam de Veiligheidsraad (te Parijs) bijeen en op 24 december deed hij een beroep op de partijen, de vijandelijkheden te staken en de republikeinse leiders in vrijheid te stellen. In zijn uitzetting van 22 december wees Van Royen op de kern van

48 Vgl. Kahin, hoofdstuk: 'Internal Struggle for Power' (IX), pag. 256 e.v.; de eigenlijke opstand: pag. 290 e.v.; Aler, *Om een rode of groene Merdeka*, pag. 170 e.v.; de eigenlijke opstand pag. 188 e.v. Fischer, pag. 108 e.v.

49 J. de Kadt, *De Indonesische Tragedie*, A'dam, 1949, pag. 165-167.

50 C. Smit, *De Indonesische Quaestie*, Leiden, 1952, pag. 186 e.v.; J. de Kadt, *De Indon. Tragedie*, pag. 178 e.v.; P. S. Gerbrandy, *De Scheuring van het Rijk*, Kampen, 1951, pag. 194 e.v.; A. Stempels, *De parlementaire Geschiedenis van het Indonesische vraagstuk*, Amsterdam, 1950, pag. 176 e.v.; G. M. Kahin, *Nationalism and Revolution*, pag. 332 e.v.; A. M. Taylor, *Indonesian Independence*, pag. 166 e.v.; Fischer, pag. 117 e.v.

het conflict : zou het republikeinse leger gedurende de overgangperiode onder republikeins bevel blijven, dan zou een 'increasing superiority' verzekerd zijn, welke de federatie in gevaar kon brengen. De traditionele tendenties naar hege- monie van Java hebben, aldus Van Royen, 'a re-embodiment' gevonden in de Republiek. De Republiek, bij monde van Palar, verweet Nederland een omsingeling, welke econo- misch op verstikking uitliep, en de bedoeling had de deel- staten op te stellen 'in battle front formation against the Re- public'⁵¹.

Op 10 januari 1949 deelde een vertegenwoordiger van de Hoge Vertegenwoordiger van de Kroon aan Hatta mee, dat de Nederlandse Regering de Republiek niet langer be- schouwde als een politieke organisatie met een eigen terri- toir en dat de de facto-erkenning van de republikeinse rege- ring tot een einde was gekomen⁵².

Toen op 7 januari 1949 te Lake Success de Veiligheidsraad opnieuw bijeenkwam, keurde de gehele Raad de Nederlandse houding af, met name het geïnterneerd houden van de repu- blikeinse leiding. Van Royen, die al op 27 en 28 december aan de Veiligheidsraad te Parijs had meegedeeld, dat Neder- land ten spoedigste een Federale Interim Regering zou vor- men, zulks in consultatie met vertegenwoordigers van alle delen van Indonesië⁵³, herhaalde op 7 januari deze verkla- ring. Jessup achtte de tweede politionele actie niet gerecht- vaardigd en een oplossing van de Indonesische kwestie zon-

51 *Indonesië in de Veiligheidsraad nov. 1948-jan. 1949* (no. 19), pag. 523 en 528 (Van Royen); pag. 538 en 539.

52 Brief Commissie van Goede Diensten 16 januari 1949 aan voor- zitter Veiligheidsraad; *Indon. Veiligheidsraad, nov. 1948-jan. 1949*, no. 19, pag. 499.

53 *Ibidem* pag. 563, 571/2.

der de Republiek niet mogelijk – daar deze was 'het hart van het Indonesische nationalisme'⁵⁴.

Te New Delhi werd van 20 tot 23 januari over deze kwestie een conferentie van 15 Afro-Aziatische Staten (met Australië) gehouden, welke in een resolutie uitsprak, dat de Republiek te Djokja moest worden gerestaureerd⁵⁵. Op 21 januari werd een ontwerpresolutie ingediend, onder meer getekend door de Verenigde Staten, welke onder andere herstel van gezag van de republikeinse leiders in Djokja verlangde. Van Royen herhaalde, dat Nederland niet voornemens was, Indonesië onder de hegemonie van de Republiek achter te laten⁵⁶. De Commissie van Goede Diensten zou met grotere bevoegdheden worden uitgerust en worden omgevormd tot de United Nations Commission for Indonesia, in welke de Verenigde Staten de doorslag zouden kunnen geven. Van Royen zag geen reden voor deze gedeeltelijke overdracht van reeds sinds 1595 in Indonesië gevestigde macht op het laatste moment aan een internationaal orgaan⁵⁷. Van Royen eindigde met de verklaring, dat Nederland de resolutie – mocht zij worden aangenomen – zou uitvoeren in de mate waarin zij verenigbaar was met de Nederlandse verantwoordelijkheid voor het handhaven van werkelijke vrijheid en orde in Indonesië⁵⁸. Op 28 januari 1949 nam de Veiligheidsraad de resolutie aan, waarin geen terugtrekking van de troepen werd verlangd, maar wèl de restauratie werd ge-

54 Ibidem, pag. 97.

55 Ibidem, pag. 85; Taylor, pag. 193.

56 Ibidem, pag. 621. Vgl. het boeiende commentaar van Roem op dit verwijt in een brief aan de Commissie van Goede Diensten dd. 20 januari 1949 in de uitgave van Buitenl. Zaken over de volgende periode, no. 21, pag. 68 e.v.

57 Ibidem, pag. 626.

58 Ibidem, pag. 632.

eist van de republikeinse leiders in de area van Djokja, ten einde daar hun 'appropriate functions' uit te oefenen, in volle vrijheid (alleen Frankrijk onthield zich bij dit deel; de rest van de Raad stemde voor); een interim-federale regering moest gevestigd worden vóór 15 maart 1949, op grondslag van onderhandelingen tussen Nederland en de Republiek, en de soevereiniteit moest worden overgedragen vóór 1 juli 1950. De Commissie voor Goede Diensten werd de UNCI⁵⁹.

Kort hierna diende Brewster in de Amerikaanse Senaat een motie in, waarin aangedrongen werd op het stopzetten van alle financiële hulp van Amerika aan Nederland (Marshall-hulp). Ernstiger was, dat bij de federale delen in Indonesië tekenen vielen waar te nemen, die erop wezen, dat zij de Nederlandse politiek tegenover de republiek afkeurden. Reeds bij het begin van de actie waren de kabinetten van Oost Indië en West Java afgetreden. De republikeinse guerrilla-tactiek bleek veel ernstiger consequenties te hebben dan verwacht was⁶⁰. Sassen trad op 11 februari als minister af en Beel overtuigde het kabinet, dat een voorstel tot vervroegde soevereiniteitsoverdracht – zonder overgangstermijn – wellicht herstel van de Republiek en haar leger kon voorkomen.

Op 26 februari 1949 nodigde de Nederlandse Regering de Bijeenkomst Federaal Overleg en de republikeinse leiders uit voor een Rondetafelconferentie in Den Haag met vooruitzicht op vervroegde soevereiniteits overdracht. De republikeinse leiders eisten echter anterieure restauratie van de republiek in het gebied van Djokjakarta⁶¹.

59 Ibidem, pag. 138; voor de stemmingen: pag. 132 e.v.

60 Kahlin, pag. 408 e.v.; Alers, *Om een rode of groene Merdeka*, pag. 207 e.v.

61 Indonesië Veiligheidsraad februari–december 1949, Uitg. Min. Buitenl. Zaken no. 21, pag. 17 e.v.; Taylor, pag. 199 e.v.

Nederland handhaafde zijn standpunt, dat restauratie van de Republiek onmogelijk was. De resolutie van 28 januari heeft alleen de moeilijkheden vergroot, zo verklaarde Van Royen op 10 maart⁶². De Regering stond voor de keus: haar eigen program handhaven of geheel of ten dele het program overnemen van de Veiligheidsraad. Restauratie in de interim-periode zou gevolgen hebben welke zouden zijn: 'tremendous and disastrous'. Alom zou de vrees herleven, dat de Republiek zou worden 'the dominating power over the whole of Indonesia'⁶³. De vervroegde soevereiniteitsoverdracht kon deze gevolgen voorkomen. En op 16 maart herhaalde hij, dat de Republikeinen streven naar een eenheidstaat onder hun 'domination'. Vandaar dat de interim-periode steeds een zo gewichtige zaak was geweest; zij zou beslissend zijn voor de vorm en de leiding in Indonesië: 'If the new State had been set free without an overall interim administration having been established for the whole of Indonesia, the Republic, which was trying to exercise the rights of a sovereign State and which had the tremendous advantage of possessing unruly but extensive and aggressive armed forces, would have had little difficulty in soon imposing its rule over all other parts of Indonesia. That would have meant the domination of an armed minority over the majority of Indonesia'⁶⁴. En op 23 maart herhaalde Van Royen deze waarschuwing⁶⁵.

Niettemin aanvaardde de Veiligheidsraad op 23 maart 1949 een Canadees voorstel, dat de vervroegde soevereiniteitsoverdracht overnam, maar zonder haar politieke betekenis in Nederlandse visie: de Veiligheidsraad persisteerde bij

62 Ibidem, pag. 410.

63 Ib. pag. 211.

64 Ib. pag. 435.

65 Ib. pag. 448.

het onverwijld herstel van de Republiek in de area van Djokja, terwijl dan overleg moest worden gepleegd over deelneming door de Republiek aan de Haagse Conferentie⁶⁶.

Desastreus werd, dat op 3 maart de meerderheid van de Bijeenkomst Federaal Overleg aandrong op onverwijld herstel van de Republiek en dat zij hiervan ook haar deelnemen aan de door Beel reeds geplande Ronde Tafel Conferentie afhankelijk stelde—ook al had de BFC deze uitnodiging nog pas enkele dagen tevoren aangenomen⁶⁷. Tezelfder tijd nam de internationale pressie toe, naar Stikker bleek bij zijn bezoek, einde maart, aan de Amerikaanse staatssecretaris Acheson⁶⁸. Op 12 april werd de kwestie Indonesië op de agenda van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties geplaatst⁶⁹.

Inmiddels was einde maart op initiatief van UNCTU besloten besprekingen te beginnen; dit geschiedde op 14 april. In beginsel was op 22 april de terugkeer van de Republiek naar Djokja aanvaard, zulks in de veronderstelling dat overeenstemming op de andere punten werd bereikt⁷⁰. Op 7 mei 1949 kwam men wat de hoofdzaken betreft tot overeenstemming

66 Ib. pag. 45 en 49. Frankrijk en de twee communistische landen onthielden zich.

67 Kahin, pag. 408 e.v.; de uitnodigingen: Indon. Veiligh.raad febr.-dec. 1949, no. 21, pag. 89 e.v.; antwoord Soekarno: pag. 107 e.v. Voor de beslissing B.F.O. van 3 maart: pag. 109. Vgl. commentaar Palar op 10 maart: ib. pag. 422/425.

68 Vgl. overzicht van Stikker: Hand. Tw. K. 1949/50, pag. 895 e.v. Vgl. Kahin, *Nationalism and Revolution*, pag. 415/421; Taylor, pag. 211 e.v.; Fischer, pag. 126 e.v.

69 Indonesië in de Derde Alg. Verg. van de V.N., Uitg. Min. Buitenl. Zaken, no. 18; dit geschiedde ofschoon de kwestie ahangig was bij de Veiligheidsraad.

70 Taylor, pag. 213 e.v.; Fischer, pag. 127 e.v.

in de vorm van de zg. Van Royen-Roem-Statements⁷¹. Vanaf 7 mei mocht Nederland geen nieuwe federale eenheden meer vormen, hetwelk dus een soort politieke wapenstilstand betekende. Republikeinse ambtenaren buiten het 'de facto' gezag van de gerestaureerde Republiek zouden in functie blijven. In deze regeling lag voor Beel reden zijn ontslag te vragen als Hoge Vertegenwoordiger van de Kroon. Op 22 juni keurden de Republiek, de BFO en Nederland de agenda goed voor de te houden Ronde Tafel Conferentie⁷². Op 24 juni begon de evacuatie van de Nederlandse troepen uit Djokja. Op 5 juli 1949 keerden Soekarno en de andere republikeinse leiders triomfantelijk in Djokja terug.

Taylor merkt op: 'The Hague was at last forced by circumstances to emulate British precedent in India and to adopt a policy of unconditional withdrawal. Van Royen's chief contribution to the settlement of the Indonesian Question probably lay in his ability to invest that policy with dignity and grace-attributes that could have been employed to advantage in 1947 and 1948'⁷³.

Op 13 en 14 juli 1949 beraadslaagde het Nederlandse Kabinet met de Tweede Kamer in comité-generaal en na afloop werd meegedeeld, dat de Tweede Kamer zich 'bij herhaling' verklaarde 'voor de snelle totstandkoming van vrije en soevereine Verenigde Staten van Indonesië, gevormd door gelijkwaardige deelstaten op de grondslag van een onbelemmerd zelfbeschikkingsrecht der Indonesische volken'⁷⁴.

71 Ind. Veiligh.raad febr.-dec. 1949, pag. 50/51; 392 e.v. Regeeringsverklaring 12 mei 1949: Hand. Tw. K. 1948/49, pag. 1420 e.v.; aanvulling: pag. 1431.

72 Ind. Veiligh.raad febr.-dec. 1949, pag. 406 e.v.

73 Taylor, pag. 283.

74 Hand. Tw. K. 1948/49, pag. 1679/80.

In de tweede helft van juli vond het overleg plaats tussen de Republiek en de BFO over de te vormen staatsorde. De BFO erkende, dat de te vormen federale staat zijn soevereiniteit ontving niet alleen van Nederland, maar ook van de Republiek. Voorts werd overeengekomen, dat de deelstaten geen eigen legers zouden hebben; het federale leger zou worden gevormd uit de republikeinse troepen en uit het KNIL, voorzover dit zou over gaan⁷⁵. Hiermee aanvaardde de Bijeenkomst Federaal Overleg nu precies dat punt, waartegen Nederland vanaf de Renville-overeenkomst had gestreden en voor welks consequenties Van Royen telkenmale in de Veiligheidsraad had gewaarschuwd sedert de tweede politieke actie.

Bij de Ronde Tafel Conferentie welke van 23 augustus tot 2 november 1949 te 's-Gravenhage werd gehouden, werd voor het zelfbeschikkingsrecht voorzover dit een recht insloot om buiten de federatie te blijven (extern zelfbeschikkingsrecht) het model gevolgd van de Renville-overeenkomst: alleen Staten zouden dit recht krijgen. Het interne zelfbeschikkingsrecht, te weten het recht om de status van deelstaat te krijgen, was afhankelijk gesteld van de Constituante, zoals die geregeld was in de voorlopige grondwet. De bestaande deelgebieden (6 deelstaten en 9 'zelfstandige staatkundige eenheden') zouden gelijkwaardig zijn, maar toetreding of aansluiting bij een ander deelgebied was voorzien; een federale wet moest de interne zelfbeschikking regelen en het deelgebied moest instemming betuigen. Het recht

75 Kahin, pag. 430 e.v.; Taylor, pag. 224 e.v. De regeling, dat alleen de federatie een leger zou hebben, werd vastgelegd in artikel 185 van de op 29 oktober 1949 tussen de Republiek en de B.F.O. overeengekomen grondwet van de Verenigde Staten van Indonesië, welke ter R.T.C. werd overgelegd.

van een gebied om deelstaat te worden was geheel afhankelijk van de beslissing van de federale Regering⁷⁶.

Bij de parlementaire behandeling van het wetsontwerp overdracht van de soevereiniteit over Indonesië⁷⁷ stond de uitermate zwakke regeling van het zelfbeschikkingsrecht in het centrum van de kritische en bewogen belangstelling. Met grote bitterheid gevoelde men, dat Nederland zich door de gang van zaken sedert de lente genoopt zag, de vele Indonesiërs die het Nederlandse beleid trouw hadden gediend, vaak tegen felle bedreigingen van republikeinse zijde in, te verraden. Wat de zelfbeschikking betreft, ging het vooral om Ambon en de Minahassa, welke in aanmerking kwamen voor externe zelfbeschikking, en om de gebieden van Djambi, Tapanoeli, Bengkoelen, Lampong-districten, Minangkabau e.a. in Sumatra⁷⁸, welke om een autonome status buiten de Republiek doch binnen de federatie hadden verzocht. Hieraan had men niet tegemoet kunnen komen. Ook de Bijeenkomst Federaal Overleg had deze verlangens niet gesteund.

76 Het externe zelfbeschikkingsrecht: artikel 2, lid 2, van de Overgangsovereenkomst (Resultaten van de Ronde Tafel Conferentie, Uitgeg. Secretariaat-Generaal van de R.T.C., pag. 44). Het interne zelfbeschikkingsrecht: artikel 2, lid 1. Voor de voorlopige constitutie (Resultaten, bijlage) artikelen 2 (opsomming), 42 e.v.; voor de Constituante: artikelen 186 e.v. De aansluitingskwestie: artikel 43.

77 Wetsontwerp no. 1478.

78 Zie Special Report UNCT dd. 8 nov. 1949, § 33; Indonesië in de Veiligheidsraad v. d. V.N., febr.-dec. 1949, uitg. Min. B.Z. no. 21, pag. 213. Zie voorts: Schiller, pag. 189 e.v. en Taylor, pag. 232 e.v. Zie de betwisting van Van Maarseveen, Hand. Tw. K. 1949/50, pag. 887/8, dat de bevolkingen van Ambon, Timor en de Minahassa in meerderheid secessie zouden voorstaan. Vgl. Alers, *Om een rode of groene Merdeka*, pag. 144 en 227/8.

Romme zei op 5 december 1949 in de Tweede Kamer: 'Maar in één opzicht meen ik, dat er een oprechte ontroering door ons volk vaart, dat men zich in vele kringen gekrenkt en beschaamd gevoelt omdat beloften, welke uit en ter na door de Nederlandse Regering zijn gedaan... niet worden ingelost. Dit betreft de regeling van het zelfbeschikkingsrecht'. Hij noemde deze regeling 'de zwarte bladzijde van de conferentie'. De schuld lag z.i. mede bij de UNCI, welke 'in sterke mate naar het Indonesische standpunt overhelde'. Uitoefening van zelfbeschikkingsrecht zou uitstel van soevereiniteits-overdracht en dus chaos in grote delen van Indonesië meebrengen. Wat het zwaarst weegt, moet voorrang hebben. 'Wij zouden anders een toepassing krijgen van het "vivat iustitia, pereat mundus"⁷⁹'.

Ook Van der Goes van Naters noemde de kwestie van het zelfbeschikkingsrecht een 'pijnlijk-tragische kwestie'⁸⁰. De liberale fractie maakte bij monde van Oud haar (beslissende) stem afhankelijk van het opnemen in de goedkeuringswet van een artikel, dat aan de Regering de wettelijke plicht oplegde na voorafgaand overleg met de Indonesische Regering stappen te ondernemen bij de Verenigde Naties, welke naar haar oordeel 'bevorderlijk kunnen zijn aan een volledig tot zijn recht komen van het zelfbeschikkingsrecht', zoals dit bij de RTC-overeenkomsten was voorzien⁸¹. Zo heeft de Tweede Kamer het – aldus geamendeerde – wetsontwerp aangenomen met 71 tegen 29 stemmen; in de Eerste Kamer was de verhouding 34-15; in beide Kamers stemde een deel van de CHU tegen, tezamen met de AR (en de communisten).

79 Hand. Tw.K. 1949/50, pag. 807, 2e kol. en 808, 1e kol.

80 Hand. Tw. K. 1949/50, pag. 829 in fine; zie ook Schermerhorn, ib. pag. 861.

81 Ibidem, pag. 929.

Reeds een maand voordat de soevereiniteit werd overgedragen (27 december 1949) stelde de tijdelijke vertegenwoordigende raad van het deelgebied Midden Java (delen van Midden Java, onder Nederlands bewind gekomen na de eerste politionele actie) voor, het gebied bij de Republiek in te lijven⁸². Het feit, dat een dubbel bestuur, het republikeinse te Djokja, en het federale te Djakarta, bestond en dat het republikeinse het meeste prestige bezat, deed in verschillende gebieden de neiging tot inlijving ontstaan. Deze neiging werd zowel door republikeinse als door federale autoriteiten aangewakkerd. De meeste deelgebieden hadden nog slechts een zeer beperkt apparaat en waren nog niet aan daadwerkelijk bestuur toe. Maar bovenal, de federale structuur werd gezien als een Nederlandse anti-republikeinse en als een overwegend aristocratische opzet en—hoevele goede en geldige redenen de Nederlandse politiek ook had gehad—deze visie kan men in alle objectiviteit niet beschouwen als van elke grond ontbloot. Het federale systeem was over het algemeen niet populair. Na de soevereiniteitsoverdracht traden in de meeste deelstaten de republikeinse aanhangers, die tot nu toe hadden gezwegen of soms gevangen waren gezet, naar voren. De meeste deelstaten hadden ook intern niet de autoriteit om zich staande te houden. Het federale leger kwam onder republikeinse leiding. Medio januari begonnen in Oost Java en op Madoera betogingen voor aansluiting bij de republiek en na enige weken was de incorporatie voltooid. De onrust in Zuid Borneo maakte feitelijk reeds bij de soevereiniteitsoverdracht dit deelgebied tot republikeins gebied. Een zware slag werd toegebracht aan de federale bouw door de overval op 22 en 23 januari 1950 van kapitein Westerling op

82 Schiller, pag. 337.

Bandoeng, bij welke overval de deelstaat Pasoendan (West Java) zich compromitteerde. Een hiermee samenhangende anti-republikeinse conspiratie heeft de federale opzet (en de figuur van Sultan Hamid II) ook verder in diskrediet gebracht. De reactie maakte een einde aan deze deelstaat. Heel deze geschiedenis heeft, naar Van Maarseveen zeide⁸³, een 'voor de verhoudingen tussen Nederland en Indonesië hoogst schadelijke beroering verwekt'. Ook de negara (deelstaat) Zuid Sumatra vroeg door zijn vertegenwoordigend lichaam om inlijving, nadat in Palembang onlusten waren uitgebroken. Hierna kwam een wet van 9 maart 1950 tot stand betreffende aansluiting van deelgebieden bij de Republiek. Nog vier andere vertegenwoordigende lichamen vroegen aansluiting. Maar in de andere gevallen werden illegale wegen en middelen gebruikt⁸⁴. Midden april waren van de niet-republikeinse deelstaten nog slechts het rijke Oost Sumatra en Oost Indonesië over. Op 4 april 1950 was Sultan Hamid (West Borneo) in verband met de Westerling-affaire gearresteerd; in april 1950 werden de daerah's West en Oost Borneo zonder verzet opgeheven. Het optreden van republi-

83 Hand. Tw. K. 1950/51, pag. 1896.

84 Zie over deze fase: Nota omtrent de ontwikkeling in Indonesië dd. 23 mei 1950, Bijl. Hand. Tw. K. 1949/50, onderwerp 1657, 2, pag. 5; Drees op 27 oktober 1953 in Tw. K., Hand. 1953/54, I, pag. 242; Schiller, pag. 337 e.v.; Kahin, pag. 450 e.v.; Alers, *Om een rode of groen Merdeka*, pag. 209 e.v.; met de Zuid-Molukkenkwesitie als centraal onderwerp: J. A. Manusama, *Om recht en vrijheid*, Utrecht, s.d.; 'The South Moluccan Case in the U.N. Machinery', Dep. of Publ. Information of the Rep. of the South Moluccas, submitted to the U.N., 1954; J. Prins, in: J. C. Bouman e.a., *The South Moluccas*, A. W. Sijthoff, 1960, pag. 32 e.v.; G. Decker, *Republik Maluku Selatan*, Göttingen, 1957, pag. 66 e.v. en 79 e.v.; voor documenten: pag. 131 e.v. en 152 e.v.

keins-federale troepen leidde op 5 april tot de militaire revolte in Makassar (kapitein Andi Abdul Aziz). De christen-Minahasser, afkomstig uit het KNIL, Kawilarang werd belast met het dempen van de revolte. Het Oostindonesische kabinet-Soekawati zwichtte voor de federale bedreiging, waarna op 25 april 1950 het vertegenwoordigend lichaam van de daerah der Zuid Molukken de onafhankelijkheid van de Zuid Molukken uitriep.

Tijdens een bijeenkomst van 3-5 mei 1950 sloten Hatta (Republiek), Soekawati (Oost Indonesië) en Mansur (Oost Sumatra) een overeenkomst tot vorming van de eenheidstaat; dienovereenkomstig werd de grondwet gewijzigd en op 15 augustus werd formeel de eenheidstaat gevestigd en hielden zowel de Republiek als Oost Indonesië en Oost Sumatra als federale delen op te bestaan. Het parlement, zoals voorzien in de voorlopige constitutie, omvatte een Huis van Volksvertegenwoordigers, voor 3/5 uit de niet-republikeinse deelgebieden gevormd, en een senaat, waarin elk deelgebied twee afgevaardigden had. De grondwetswijziging in unitarische zin werd door de Senaat eenstemmig en door het Huis met 90 tegen 18 stemmen aanvaard⁸⁵. Provincies en lagere eenheden bleven bestaan en—in antwoord op een stap van de Nederlandse Hoge Commissaris bij de UNCI—de Republiek stelde zich op het standpunt dat door deze decentralisatie het zelfbeschikkingsrecht voldoende tot zijn recht kwam. Midden juli begon de eerste fase van de strijd tegen de Republiek der Zuid Molukken; deze zaak werd gecompliceerd door de ernstige moeilijkheden tussen Indonesische strijdkrachten en Ambonese KNIL-militairen in Zuid Celebes. Zowel in de strijd tegen de Zuid Molukken als bij het beëindigen van de

85 Kahin, pag. 463.

gevechten in en rondom Makassar heeft het Nederlandse apparaat Indonesië geholpen. Op 26 september 1950 begonnen de gevechten op Ambon zelf.

Tot driemaal toe had de UNCI goede diensten aangeboden. Op 3 oktober deed Drees een persoonlijk beroep op zijn Indonesische ambtgenoot; op 22 augustus 1950 was het kabinet-Natsir in de plaats gekomen van het kabinet-Hatta. Op 11 oktober legde de UNCI de kwestie-Ambon voor aan de Veiligheidsraad, doch deze stelde op 30 oktober de zaak voor onbepaalde tijd uit. Hierna werd de verovering van Ambon na felle gevechten voltooid; troepen van de RMS hebben in de binnenlanden van Ceram en van Buru nog lange tijd doorgevochten. Men kan zeggen, dat in de eerste dagen van november in Ambon de federale opbouw van Indonesië is tenondergegaan.

Toen in de tweede helft van mei 1950 de toestand in Indonesië in de Tweede Kamer werd besproken, drukten de KVP, de Partij van de Arbeid en Tilanus zich op voorzichtige wijze uit. Goedhart⁸⁶ erkende, dat Indonesië een somber beeld opleverde, doch verdedigde het kabinet-Hatta wegens de wijze waarop het heeft gepoogd 'de unitaristische maalstroom in een legale bedding te brengen'. De deelstaten waren voor eerst bestuurlijk moeilijk te realiseren en vervolgens als 'koloniale restanten' onhoudbaar.

Van Maarseveen zette op 26 mei 1950 de regeringsvisie uiteen⁸⁷. Zijns inziens lag het voor de hand dat de onderlinge conflicterende elementen in Indonesië zelf pas duidelijk naar voren traden nadat Nederland zich als partij had teruggetrokken. Tegen het kabinet-Hatta richtte Van Maarseveen

86 Hand. Tw. K. 1949/50, pag. 1867 e.v.

87 Hand. Tw. K. 1949/50, pag. 1894 e.v.

geen enkel verwijt; de Nederlandse Regering moest zich van alles onthouden wat dit kabinet zou kunnen verzwakken. Men moest niet blind zijn voor de moeilijkheden van de Unie-partner. De gang van zaken met de federale opbouw kwalificeerde Van Maarseveen als in strijd met de ter RTC gewekte verwachtingen omtrent de structuur van de Indonesische Staat, op grond van welke verwachtingen ten aanzien van het zelfbeschikkingsrecht een bepaalde regeling was getroffen. Men mag zich dan niet aan de verwezenlijking daarvan onttrekken door—in strijd met de gewekte verwachtingen—het zich zelf onmogelijk te maken die regeling na te leven. De federale opzet is een wezensbestanddeel geweest van hetgeen ter RTC was overeengekomen. Overigens erkende Van Maarseveen, dat het zelfbeschikkingsrecht materieel (los dus van de federale vorm) alsnog zal moeten worden verwezenlijkt. Deze kritiek was dus wel zeer voorzichtig geformuleerd. Wat Ambon betreft, drukte Van Maarseveen zich nog veel gereserveerder uit: 'Nu Nederland de soevereiniteit over geheel Indonesië heeft overgedragen, mag Nederland, indien het zich op een rechtsstandpunt stelt, nimmer een separatistische beweging steun verlenen, tenzij deze langs de weg van het recht gaat'.

De kritiek van degenen, die tegen de soevereiniteitsoverdracht stemden, gaf blijk van grote bitterheid. Thans was het vooral Oud, die de oppositie leidde, ofschoon de vvd nog steeds regeringspartij was. Hij diende een motie van afkeuring in, welke werd verworpen met 57 tegen 26 stemmen; een deel van de CHU, een andere regeringspartij, stemde vóór die motie⁸⁸. Dit debat had plaats vóór de eigenlijke

88 Ib. pag. 1906 (Van Maarseveen) en 1919 (Drees); pag. 1921: de stemming.

strijd om Ambon was begonnen. Weinig Indonesische daden hebben in Nederland een zo diepe indruk gemaakt als de onderwerping van Ambon. Vooral ten gevolge van deze tragedie is hierna in het parlement jaar in jaar uit de kwestie van het zelfbeschikkingsrecht in Indonesië besproken, ook al weigerde de Regering om na de brief van Drees van 3 oktober, welke kennelijk een averechts effect heeft gehad, enigerlei stap bij de Indonesische Regering in deze materie te doen. Deze kwestie heeft de slechtst denkbare achtergrond gevormd voor een redelijke behandeling van de Nieuw Guinea-moeilijkheden.

De eeuwenoude bijzondere banden tussen Nederland en Ambon eisten dat Nederland zijn vrienden steunde, doch door velen is de ernstige fout gemaakt deze steun te geven op grondslag van een felle anti-Indonesische stemming. Voor menigeen is Ambon zo het symbool geworden van vijandschappelijke gevoelens in Nederland jegens Indonesië. Deze rampzalige houding heeft noch Ambon, noch Nederland noch Indonesië goedgedaan.

Er is reden, op het verband dat voor Indonesië lag tussen Ambon en Nieuw Guinea te wijzen. Na de moeilijkheden met Westerling, waarbij ook individuele KNIL-militairen waren betrokken en na de strijd met KNIL-militairen in Makassar, bestond bij Indonesië de vrees, dat vanuit Nieuw Guinea andere opstandige bewegingen in Oost Indonesië zouden worden gesteund.

Zonder Nederlandse soevereiniteit in Nieuw Guinea zou Ambon vermoedelijk niet op zo felle wijze zijn onderworpen.

Ook het vermoeden, dat Nieuw Guinea allereerst bedoeld was als stamland voor Indo-Europeanen, werkte vrees in de hand, daar Indonesië van de vriendelijke gezindheid van deze bevolkingsgroep, voorzover zij naar Nieuw Guinea zou

gaan, geenszins overtuigd was. Het wantrouwen en de vrees waren niet onbegrijpelijk⁸⁹. Zo was dus het einde van de etnische zelfbeschikking in haar federale vorm een drama geworden, dat in Nederland het zelfbeschikkingsbeginsel voortdurend in gedachten terugbracht. Als men achteraf terugziet op de zelfbeschikkingsmoeilijkheden, wordt men getroffen door de machtsstrijd tussen Nederland en de Republiek, welke de principiële aspecten en de realiteitswaarde van de federale opbouw naar een tweede plan terug heeft gedrongen. Toen Nederland deze machtsstrijd na de tweede politieke actie verloor, was de federale bouw tot ineenstorting gedoemd. De vragen van regionale en etnische verscheidenheid in Indonesië doen steeds hun invloed gelden. Maar Th. Droogh heeft terecht gewezen op een soort natuurwet, welke dit soort problemen beheerst: 'Geen volk wordt zonder strijd zelfstandig en geen volk krijgt zijn staatsvorm zonder interne revoltes'⁹⁰.

Zonder twijfel heeft de regionale zelfstandigheid of onzelfstandigheid na 1950 in vele verwickelingen in Indonesië een rol gespeeld. Maar deze rol is sedertdien – als wij wel zien – van secundaire aard geweest. Na 1950 treden andere strijdpunten naar voren; deze kunnen dan gemakkelijk met het probleem van de regionale belangen verweven worden en de interne strijd kan zodoende vaak worden een strijd van bepaalde gebieden tegen de eenheidstaat. Maar de oorzaak van de tegenstellingen na 1950 ligt dan – voorzover wij dit kunnen beoordelen – in belangrijke mate elders.

89 Ch. A. Fisher, *West New Guinea in its regional Setting*, The Year Book of World Affairs 1952 pag. 206/7.

90 Th. C. Droogh, *De Koelie wordt Toean*, Voorhout, 1959, pag. 54/55.

Na de staatscrisis van 1956 e.v. herleefde de waardering voor regionale autonomie. Hiertoe werd een afzonderlijk departement ingesteld. De rebellie in Atjeh werd beëindigd door de toekenning van een bijzondere status; Djokjakarta heeft steeds een soortgelijke rechtspositie gehad.

IV De aan de zelfbeschikking van Indonesië te geven inhoud

In de eerste eeuwen van onze jaartelling vindt de 'hindoeïsering' plaats van een groot deel van Indonesië. In de 7e eeuw behoren Sumatra en Malakka tot het rijk van Çriwijaya en op Midden en daarna op Oost Java bestaan rijken, waarvan dat van de Çailendra's (onder welke dynastie onder meer de Borobodoer wordt gebouwd) het beroemdste is. Dit laatste wordt gevolgd door het rijk Mataram, daarna door het rijk Kadiri en ten slotte door het rijk van Majapahit, dat aan het einde van de 13e eeuw een Chinese invasie afsloeg. Het rijk Majapahit omvatte een gebied ongeveer gelijk aan dat van het vooroorlogse Nederlands-Indië, en het oefende bovendien nog gezag uit over een deel van Malakka. Tussen Çriwijaya en Majapahit lag in de 14e eeuw een Soendanees rijk. Reeds aan het einde van de 13e eeuw deed de Islam zijn intrede in een deel van Sumatra (ten tijde van het bezoek van Marco Polo). Vanaf het begin van de 15e eeuw kwam het rijk van Majapahit in verval. Het Hindoe-Javaanse bewind heeft nog geduurd tot in de eerste decennia van de 16e eeuw en zette zich hierna op Bali voort. De kustgebieden evenwel zijn in de loop van de 15e eeuw in handen gekomen van Mohammedaanse rijkjes van handelaren; in 1527 onderwierpen de Mohammedanen Soenda. In de 15e eeuw was Malakka het centrum van de geestelijke en politieke macht; het werd in 1511 door Portugal veroverd.

In de zeventiende eeuw kwam het Nederlandse bewind. De westerse beschaving is vooral vanaf het begin van de 19e eeuw diep doorgedrongen in het maatschappelijk leven van Indonesië, al bleef in vele opzichten haar invloed eenzijdig

koloniaal. Men heeft dus vele lagen: primitieve levenswijzen van de Maleiers, de hoge beschavingen van de Hindoes, de mohammedaanse rijken en dan ten slotte de invloed van de westerse begrippen en zakelijke elementen.

Het nationalisme is niet alleen een negatieve tegen de koloniale mogendheid gerichte reactie, het maakt bovenal het probleem acuut, wat nu eigenlijk datgene inhoudt dat het eigene is van de nieuwe natie. De 'identiteit' is in de huidige fase voor Indonesië een vraagstuk, waarover men zich ernstig tracht te beraden. De 'Indonesische identiteit' moet tot ontwikkeling komen 'in order to safeguard from being washed away by our modernization efforts.'¹

Maar tegelijkertijd komen juist doordat men aldus het probleem bewust gaat ervaren en in de politiek een bepaalde oplossing gaat nastreven, de tegenstellingen scherper naar voren. Hindoe-tradities, mohammedaanse tradities, westerse tradities, en in vele gebieden ook nog oude primitief Maleise tradities kunnen zodoende eerder tegenover elkaar komen te staan. De grote verschillen welke ook in de hindoe-tijden duidelijk aan de dag traden, kunnen misschien in een zekere romantiek worden verzacht en verkleind; de tegenstellingen tussen de hindoe-beschaving en de mohammedaanse religie, welke althans formeel de overheersende is, kunnen echter een rol gaan spelen. Bovenal worden de westerse invloeden in belangrijke mate ervaren als van problematische aard voor de 'identiteit', hoezeer men ook begrijpt, dat die invloeden een onlosmakelijk bestanddeel van de Indonesische beschaving zijn.

1 Onlangs in 'Indonesian Observer, (Vol. VII, no. 1750): prof. dr. Prajudi Atmosudirdjo, *Spiritualism and Reconstruction based on 'Usdek'*. Vgl. ook in 'Indonesien'; uitgave Botschaft Indonesië in Bonn, april-mei 1961, nr. IX/4-5 een uiteenzetting over deze kwestie van Nasoetion.

In de literatuur wordt de Indonesische beschaving wel als een voorbeeld genoemd van 'pseudo-morphosis' (quasi-harmonie; niet tot reële eenheid gekomen veelheid van beschavingslagen)². Wij kunnen de waarde van dergelijke spengleriaanse termen of begrippen onvoldoende beoordelen en stellen alleen de vraag, of niet elk volk *min* of *meer* als voorbeeld van 'pseudo-morphosis' kan worden aangemerkt. Zoveel is wel zeker, dat voor een jonge natie als de Indonesische – zeker in zoverre met name op Java neigingen bestaan de bespiegelingen hierover voor het gevoel sterk op de voorgrond te plaatsen – het probleem van de eigen eenheid een centraal probleem kan worden, dat allerlei andere grote belangen althans tijdelijk kan gaan overschaduwen.

Niet alleen het verleden, ook de ervaringen en de tegenslagen van de 16 jaren gedurende welke de republikeinse staatsmacht in leven is, hebben het hunne bijgedragen tot hetgeen Indonesië als 'het eigene' ziet en zoekt te realiseren. Indonesië zoekt naar een conceptie welke de nationale eenheid maakt tot een inspirerende en offervaardige geestgesteldheid, waarbij men wil vermijden de dwaalwegen waarop zo vele landen zijn terechtgekomen: dictatuur van het leger, verwijdering tussen staat en maatschappij, een materialistische houding, een op het westen georiënteerde reactionaire politiek, welke de uitwendige orde kan bewaren doch de massa's verliest, het *coûte que coûte* vasthouden aan westerse staatsrechtelijke begrippen en verhoudingen, welke nu eenmaal niet passen bij de maatschappelijke realiteiten van een economisch nog onvoldoende ontwikkeld land, partijen welke de staat zoeken te onderwerpen aan

2 Arnold Toynbee, *A Study of History*, Vol. XII, Reconsiderations, Oxford Un. Press 1961, pag. 673.

groepsbelangen. Indonesië wil evenmin aanvaarden het primaat van de tegenstelling west-communisme, alsof het voor Indonesië er niet primair om moet gaan om zelf passende gestalte te geven aan eigen constitutie en eigen internationale positie. Daarom voelt Indonesië het woord 'neutraal' als een miskennis; men is helemaal niet 'neutraal' doch al naar eigen waarde en eigen plaats op dit punt pro-westers en op een ander punt zal men het met een communistisch standpunt eens zijn. Kortom, het is de vraag van de geestelijke en zedelijke grondslag van het zelfrespect welke de leidende mensen in Indonesië, gevormd door Nederlandse studie en probleemstellingen en zelf reeds neigende tot bespiegeling, beweegt. Het is gewettigd hiervan voor de toekomst van de zich ontwikkelende landen een vruchtbare bijdrage te verwachten. Het lijkt minder juist voor het westen dit zoeken als onpraktisch af te wijzen: 'Wij moeten met droefheid constateren, dat velen in de economisch meer ontwikkelde landen zich niet bekommeren om de juiste hiërarchie van de waarden. Zij verwaarlozen of vergeten de geestelijke waarden of ontkennen deze zonder meer, terwijl heel hun verlangen uitgaat naar de vooruitgang van wetenschap, techniek en economie, en zij zozeer hangen aan uiterlijk comfort, dat zij dit vaak beschouwen als het hoogste ideaal. Dit brengt met zich mee, dat de hulp zelf van de meer welvarende landen aan de onderontwikkelde landen een grote bedreiging inhoudt. Want de mensen in deze landen hebben in de regel nog een traditionele zin voor hogere zedelijke waarden, die een bezielende kracht vormen in hun leven'^{2a}.

2a Paus Joannes XXIII, Encycliek Mater et Magistra, uitg. Ecclesia Docens (Gooi en Sticht), § 176 (pag. 88/9).

Men antwoorde ons niet, dat de behandeling welke Indonesië Nederland deed wedervaren, met zedelijke idealen weinig heeft uit te staan of dat bepaalde leidende Indonesische figuren menselijke zwakheden hebben zonder zich hiervoor te schamen. Beide zaken raken niet de kern van het probleem, dat hier aan de orde is. Het is volstrekt niet uitgesloten, dat men in Indonesië niet zal willen tegenspreken, dat noch het een noch het ander in alle opzichten als exempels van zedelijke idealen zouden kunnen worden geciteerd. Het leven ware ook bij ons niet wel leefbaar zonder tegenstrijdigheden.

Soekarno's streven naar een nationale ideologie, naar beginselen uit de oude Indonesische beschaving te voorschijn gebracht op het niveau van het staatsbestuur ('musjawarah': beraadslaging; 'mufakat': eenstemmige overeenkomst; 'gotong rojong': gemeenschappelijke inspanning en onderlinge hulp), naar een religieuze basis van de gemeenschap zonder de Islam te bevoorrechten, naar geleide democratie en naar in leven houden van een geest van revolutie moet men niet verstaan als primair een anti-westerse opzet, doch als een bewustmaking van het probleem van de nationale identiteit. Het blijft natuurlijk de vraag, of deze bewustmaking en de hiertoe gebezigde methoden niet meer problemen kunnen oproepen dan dat zij kunnen oplossen. Deze revolutionaire bewustmaking van de problemen, welke toch normaliter onbewust de achtergrond van het menselijk bestaan vormen, is misschien onontbeerlijk. Voor talloze staten met in deze of gene vorm een 'plural society' doet zich ditzelfde probleem voor, dat in het westen vooral werd opgelost door de glans en de macht van de grote westerse monarchieën. Eén ding moge hierbij voor Nederland worden vooropgesteld: wij zijn niet alleen niet in staat maar ook de laatst geroepen om

hierover met enig recht waarde-oordelen te verkondigen. Nationale eenheid is zelfs voor Nederland lange tijd een probleem geweest; men denke slechts aan de vraag of de opstand tegen de Habsburgse landheer geschiedde vanwege de godsdienst (het calvinisme) of vanwege de vrijheidsrechten, aan de strijd tussen patriotten en prinsgezinden, aan de Generaliteitslanden, aan het verzet tegen vereenzelviging van Nederland met Holland, aan de pro-Belgische sympathie in Zuid Limburg voor de eerste wereldoorlog, aan de Vlaamse beweging en zelfs aan de Friese beweging.

De nationalistische beweging in Indonesië heeft haar oorsprong gevonden in de Sarekat Islam (1912) en deze keerde zich allereerst (afgezien van het verzet tegen de Chinese handelaren) tegen de oude adat. Tegenover het westen trad al spoedig een tweevoudige reactie op: de ene stelde zich voor de westerse beschaving open, de andere streefde vanuit de orthodoxie naar een Islam-staat en wees het westen als een gevaar voor de orthodoxie af. De politieke en de sociale kwesties zijn van meet af aan met elkaar verbonden geweest. De verhoudingen en verbondenheden, primair ontleend aan de hindoe-tijden, werden in haar staatsrechtelijke en sociale consequenties door het nationalisme scherp veroordeeld, zulks op dezelfde wijze waarop het koloniale gezag en de koloniale economie verworpen werden. Afgezien van marxisme en Sowjet-Russische hegemonie kan het gemakkelijk gebeuren, dat deze of gene communistische ideologie als de oplossing van de nationalistische revolutie wordt beschouwd. Hierbij moet men dan ook bedenken, dat voor het nationalistisch gevoel (dat de Indonesische adel en het westerse kapitaal, alsmede de Chinese handelaren afwees) geen 'klassen' bestaan. Er is in Indonesië geen klassenstrijd, zo stelt Soekarno: 'We are not troubled by that, because, generally

speaking, classes do not exist. There is only one class, the Indonesian people. And, in parenthesis, I may say that we can continue in a classless society during the time we are building up our socialist society, and of course afterwards'³.

Het eerste grote conflict binnen het nationalisme heeft zich dan ook voorgedaan in de jaren na 1921, toen een steeds feller strijd werd gestreden tussen de anti-communistische leiding van de Sarekat Islam en de communistische partij, welke vooral in de islamitische vakbeweging trachtte te penetreren.

Einde 1926 en 1927 brachten de communistische opstand, welks mislukking voorlopig een einde maakte aan de macht der communisten.

Een niet op de grondslag van de Islam staande nationalistische beweging begon onder de Indonesische studenten in Nederland in de vorm van de in 1922 opgerichte Perhimpoean Indonesia; deze had van meet af aan een sterk socialistische, na 1932 zelfs communistische inslag. In 1927 werd door Soekarno opgericht de Partai Nasional Indonesia, welke zich principieel ook openstelde voor christenen en de Islam als basis van de te voeren politiek en van de nagestreefde nationale staat afwees.

De moderne richtingen aanvaardden de westerse elementen als noodzakelijk deel van datgene wat het 'eigene' is. Zij worden dus aangetroffen bij de mohammedaanse richtingen, voorzover zij zich niet afsluiten in een radicale orthodoxie, welke—zoals de Darul Islam—een onverdraagzame Islamstaat verlangt. Zij worden ook aangetroffen in de nationa-

3 Verslag van de rede van Soekarno voor de World Affairs Council in Los Angeles, april 1961; tekst uit Djakarta Daily Mail, april 24, 1961, pag. 3 (5e kol.).

listische partijen, voorzover zij de revolutionaire geestesgesteldheid niet zóver doorvoeren, dat zij de westerse elementen als vreemd zouden willen uitbannen.

Toen na de Japanse bezetting de republiek haar eigen inhoud aan de zelfbeschikking moest geven, heeft Soekarno—reeds op 1 juni 1945—de Pantja Sila verdedigd, welke neerkomt op een nationalisme, dat zich niet wil afsluiten van de internationale verhoudingen, dat berust op een regering met instemming van de geregeerden, Christenen zowel als Moslims, dat uitgaat van de sociale rechtvaardigheid en het kapitalisme afwijst, en dat als grondslag aanvaardt het geloof in God, zulks in onderling menselijk respect⁴.

Deze beginselen verlangden in hun onderlinge samenhang de samenwerking, de gotong rojong, waarmee bedoeld werd op de methode van besluitvorming naar oud-Javaanse zede, welke erop gericht is de instemming te krijgen van alle betrokkenen. Aanvankelijk was de volksvertegenwoordiging niet bedoeld als een vergadering van vertegenwoordigers van een verscheidenheid van partijen; de PNI zou de enige partij zijn, welke in het parlement zou zijn vertegenwoordigd. Maar in oktober 1945 is toen op voorstel van Sjahrir een veelpartijensysteem aanvaard en is een parlementair regime tot stand gekomen. Soekarno beschouwt deze stap achteraf als 'not truly national', en als een betreuenswaardig toegeven aan internationale pressie. Een liberale constitutie echter was niet in harmonie met de 'nationale ideologie', welke sprak uit de oorspronkelijke grondwet van 1945, naar Soekarno stelt⁵. 'Political parties grew like weeds, with shallow roots

4 Kahin, pag. 123 e.v.; Droogh, pag. 34 e.v.; Van der Kroef, *Indonesia in the Modern World*, II, 1956, pag. 198 e.v.; Alers, *Om een rode of groene merdeka*, 1956, pag. 57 e.v.

5 Djakarta Daily Mail, april 25, 1961.

and top-heavy organisation', zo oordeelt de Indonesische president.

Terwijl het communisme van Tan Malakka scherp opponeerde tegen geheel de republikeinse leiding, kwamen de verschillende partijen spoedig tot stand: de Masjoemi (een federatie van moslim-organisaties) werd opgericht op 7 december 1945; hierna ook de socialistische en de christelijke partijen. Het republikeinse leger was ten dele opgebouwd uit door Japan gevormde Indonesische strijdkrachten, ten dele uit door de KNIL opgeleide Indonesische militairen, ten dele uit jeugdorganisaties; het spreekt vanzelf, dat onder deze omstandigheden van een a-politiek leger geen sprake was.

De opbouw- en welvaartstaak van de Indonesische staat is zeer bemoeilijkt doordat de bekwame figuren niet alleen uit Java doch even goed uit Sumatra meestal werden opgezogen door de centrale leidende functies. Zowel in de middelbare rangen als in de autonome delen ontstond zodoende een voortdurend tekort aan goed gevormde en deskundige krachten. De rust nodig voor opbouw van een stabiel en efficiënt staatsbestuur en van een levensvatbare decentralisatie heeft ontbroken. Toch spreekt het vanzelf dat het civiele bestuur in de verschillende streken ter plaatse in handen is van de mensen uit die streken, al zal men in een gebied waar van oudsher tegenstellingen tussen geslachten of groepen bestaan een buitenstaander als gouverneur prefereren.

De Indonesische historie kan als volgt worden ingedeeld:

- a) de periode van augustus 1945 tot de unitarische grondwet (aftreden kabinet-Hatta) in september 1950;
- b) na deze periode van strijd om vestiging van de Staat volgden tot juni 1953 globaal in westerse richting leidende of een breuk vermijdende constructieve kabinetten;
- c) de periode van juni 1953 tot medio 1955 bereidt reeds

de staatscrisis van 1956 en daarop volgende jaren voor en de zich van het westen distantiërende stroming neemt regelmatig toe;

d) de periode van medio 1955 tot maart 1956 is een poging om de crisis af te wenden, doch de gang van zaken op de conferentie van Genève heeft het aanzien van de westers georiënteerde richting vernietigd;

e) tussen maart 1956 tot medio 1959 wordt Indonesië getroffen door een ernstige staatscrisis, door burgeroorlog en door vernietiging van het economisch potentieel;

f) vanaf medio 1959 begint een periode van consolidatie op sterk nationalistische basis met terugkeer tot de constitutie van 1945, terwijl op de achtergrond een geruisloze strijd wordt gestreden tussen het leger dat krachtig tot de consolidatie bijdraagt en de communistische partij.

De strijd met Nederland, eerst om de structuur van de zelfbeschikking van Indonesië dan om Nederlands Nieuw Guinea, heeft in belangrijke mate ertoe bijgedragen dat de min of meer westers georiënteerde politieke figuren aan prestige verloren. Zo bijv. eerst de kabinetten Sjahrir en Hatta (eerste periode), dan de kabinetten Natsir, Soekiman en Wilopo (tweede periode), en ten slotte het kabinet Harahap (vierde periode). De kwestie Nieuw Guinea is thans de voornaamste bedreiging van de consolidatie en de voornaamste kaart van de communisten, die op het hun meest passende moment een conflict zouden kunnen uitlokken.

De eerste fase is gekenmerkt door de strijd tussen de Republiek en Tan Malakka, die een machtig front opbouwde, dat gericht was tegen onderhandelen met Nederland, zolang de Nederlanders het land niet hadden verlaten. Hiertegenover werd—zonder de PNI—een nationale concentratie gevormd. Daar ook de strijdkrachten sterk verdeeld waren, dreigde

een burgeroorlog toen het front van Tan Malakka erin slaagde Sjahrir te kidnappen (27 juni 1946).

Na het paraferen van de overeenkomst van Linggadjati kwam opnieuw een machtige concentratie tot stand—waaraan niet alleen Tan Malakka, doch ook de Masjoemi en de PNI meededen—welke gericht was tegen het ondertekenen van de door het kabinet-Sjahrir geparafeerde overeenkomst. Achter Sjahrir stond een combinatie van linkse partijen, de Sajap Kiri, waarvan ook de christelijke partijen deel uitmaakten. Toen Soekarno op 29 december 1946 het parlement had omgevormd, was het resultaat daarvan, dat niet de oppositiegroep, doch de Sajap Kiri de meerderheid kreeg, waardoor aanvaarding van de overeenkomst van Linggadjati verzekerd was. Daar Sjahrir evenwel concessies deed aangaande de overgangstoestand, kwam zijn kabinet ten val. Voor korte tijd kreeg men toen het kabinet-Amir Sjarifuddin, dat berustte op een combinatie welke primair tegen Sjahrir was gericht. De Sajap Kiri werd meer en meer een 'volksfront', dat onder communistische leiding kwam. Sjarifuddin heeft ook een bepaalde macht uit de strijdkrachten aan zijn kant weten te krijgen. Nadat hij de Renville-overeenkomst had getekend, kwam zijn kabinet ten val. Zowel de PNI als de Masjoemi wenste het linkse kabinet niet langer te dulden; ze wilden zelf de verantwoordelijkheid overnemen. Toen kwam het presidentiële kabinet-Hatta tot stand (28 januari 1948), dat steunde op de PNI, de Masjoemi, op de stroming rondom Sjahrir en op de christelijke partijen. De groep-Sjahrir, de P S I (Partai Sosialis Indonesia), scheidde zich kort hierna ook formeel van de Sajap Kiri af. Sjarifuddin bleek communist te zijn.

Het kabinet-Hatta had zich tot taak gesteld het leger te ordenen en hiermee spitste zich het conflict met het Volksfront toe. Het Volksfront bereidde een staatsgreep in de

geest van Praag voor en op 18 september 1948 brak de communistische opstand uit, ditmaal dus van de anti-Tan Malakka-communisten. Het was vooral de Siliwangi-divisie onder commando van kolonel Abdul Haris Nasution, welke erin slaagde de communistische opstand neer te slaan. Voor geruime tijd was nu de rol van het Indonesische op Rusland georiënteerde communisme uitgespeeld; medio 1950 begon het zich te herstellen. De Tan Malakka-richting bleef actief in de zg. Proletarische partij.

De Renville-overeenkomst en de hiermee verbonden terugtrekking van de republikeinse troepen achter de zg. Van Mook-lijn hadden tot gevolg dat een aantal troepen, voornamelijk bestaande uit de meer fanatieke Islamitische 'Fi Sabellilah' en 'Hirbullah' eenheden, weigerde aan het republikeinse bevel tot terugtrekking gevolg te geven. Hiermee werd de grondslag gelegd voor de Darul Islam in West Java onder leiding van Kartosuwirjo, die een eigen Islamstaat uitriep, welke einde 1948 openlijk in conflict kwam met de Republiek.

Toen Nederland in West Java de Pasoendan-staat stichtte, bleef bijna de helft van West Java onder de macht van de Darul Islam; en na de tweede politionele actie richtte de republikeinse guerrilla zich zowel tegen Nederlandse troepen als tegen de Darul Islam. In augustus 1953 verbonden onregelmatige republikeinse troepen, welke in 1950 naar Celebes waren gestuurd, zich met de Darul Islam; een maand later werd de Darul Islam ook in Atjeh geproclameerd, waartegen toen kolonel Simbolon werd ingezet.

Vlak voor de soevereiniteitsoverdracht werd een kabinet gevormd voor de federatie, waarin Hatta opnieuw premier werd en de sultan van Djokja minister van Defensie, terwijl hierin ook enige federalisten waren opgenomen, onder wie

Anak Agung Gde Agung voor Buitenlandse Zaken. De sultan van Djokja heeft de interne veiligheid in belangrijke mate gediend, onder meer door de opbouw van het Indonesische leger bij de ontbinding van het KNIL, medio 1950; ongeveer 26.000 man KNIL-troepen werden in het Indonesische leger opgenomen.

Na de unitarische constitutie viel de uit Masjoemi en PNI gezamenlijk bestaande kabinetsbasis uiteen. De moderne richting van de Masjoemi kwam nu aan bod in het op 6 september 1950 gevormde kabinet-Mohammed Natsir, dat mede op de socialistische en christelijke partijen steunde. Het kabinet-Natsir wist na de mislukking van de Nieuw Guinea Conferentie van einde 1950 te voorkomen, dat een anti-Nederlandse boycot werd afgekondigd en dat de Unie eenzijdig zou worden opgezegd. De PNI was tegen dit kabinet in de oppositie en in maart 1951 werd het kabinet ten val gebracht.

Hierna werd de samenwerking tussen PNI en Masjoemi hersteld, maar het was thans niet meer allereerst de westers georiënteerde vleugel van de Masjoemi, welke het overwicht had. Sukiman stond midden tussen de meer anti-westerse en de westerse vleugel in. In dit kabinet-Sukiman fungeerde Soebardjo als minister van Buitenlandse Zaken; zijn buitenlandse politiek was enigszins op de Verenigde Staten georiënteerd (zo bij gelegenheid van het Japanse vredesverdrag van 8 december 1951 en door een Mutual Security Agreement van begin 1952, van welke twee overeenkomsten Indonesië de ratificatie weigerde). Door dit laatste kwam het kabinet-Sukiman in april 1952 ten val, waarna het kabinet-Wilopo werd gevormd, waarin de samenwerking tussen PNI en Masjoemi met moeite werd voortgezet. Wilopo zelf behoorde tot de westers gezinde meer moderne richting in de PNI. De jon-

gere generatie in deze partij wendde zich geleidelijk af van het vasthouden aan de revolutionaire geest, welke de oudere generatie in de PNI niet kon of wilde opgeven.

Op economisch gebied kwam Indonesië in de eerste helft van 1952 in ernstige moeilijkheden toen de Korea-hausse aan een einde kwam en de prijzen van de te exporteren grondstoffen scherp daalden. Het kabinet-Wilopo heeft de moeilijkheden niet zonder succes bestreden.

De voornaamste crisis voor dit kabinet kwam met de manifestatie van 17 oktober 1952. De tendentie naar een beroepsleger, zoals vooral voorgestaan door de sultan van Djokja, kwam hierbij in botsing met de meer linkse wens naar een volksleger, zoals toen door Soekarno werd geprefereerd. Wegens door het parlement tegen de Sultan en zijn beleid gevoerde oppositie eiste een groep van hoge officieren ontbinding van het parlement. Soekarno wist deze crisis te overwinnen en door deze crisis moet zijn streven om in de PNI en in de communisten een tegenwicht te hebben tegen het leger, vaste vorm hebben gekregen. Nasoetion zag zich genoopt wegens de 17 oktober-crisis terug te treden als chef-staf van het leger. Van dit moment af dateert een splitsing in het leger, welke tot begin 1955 heeft geduurd. Begin 1953 trad de sultan van Djokja als minister van Defensie af.

Een zeer belangrijke gebeurtenis uit 1952 was de afscheiding van de Nahdat'ul Ulama uit de Masjoemi. De Nahdat'ul Ulama omvatte de orthodoxe godsdienstonderwijzers en vormde de kern van de anti-westerse stroming in de Masjoemi. Na deze afscheiding stond de Masjoemi dan ook geheel onder de invloed van de gematigde stroming, welke zich met Sjahrir en de zijnen verwant gevoelde, en welke werd gerepresenteerd door staatslieden als Roem, Natsir, Sjafruddin Prawiranegara. Op het Masjoemi-congres in

Medan van oktober 1953 sprak de Masjoemi zich uit voor een rechtsstaat, op basis van de beginselen van de Islam met gewaarborgde godsdienstvrijheid; de Islam werd hiermede gezien als de basis van de democratische beginselen.

Verzwakt door de legercrisis kwam het kabinet-Wilopo op 3 juni 1953 ten val, mede door de medewerking van de oude garde van de PNI. Tevoren echter had Roem een algemene kieswet tot stand gebracht. De anti-westerse vleugel van de PNI kreeg de overhand in het eerste kabinet-Ali Sastroamidjojo, dat niet steunde op de Masjoemi, doch wèl op de Nahdat'ul Ulama, aan welk kabinet de taak te beurt viel de verkiezingen voor te bereiden. Hierbij zijn zowel de Nahdat'ul Ulama als de in maart 1954 gerehabiliteerde communistische partij gesteund. De communistische partij was weliswaar niet in het kabinet vertegenwoordigd, doch verleende wèl haar steun aan dit kabinet. De gematigde richting in de PNI wendde zich geleidelijk van het kabinet af. Maar Soekarno sprak zich tegen de gematigde partijen uit (9 november 1954) en hij deed in december een oproep tot samenwerking, ook met de communisten, in een Nationaal Volkscongres. In deze zelfde maand sprak de Masjoemi zich op het congres te Soerabaja uit tegen de communistische invloed in het kabinet. Deze ontwikkeling gaf de verdeeld gebleven legerleiding aanleiding, in Djokja in februari 1955 bijeen te komen, waar men een compromis bereikte, zodat vanaf dit moment althans wat het doel betreft eensgezindheid ging overwegen.

Op zijn reis van medio 1955 bezocht Soekarno ook Paus Pius XII, welk bezoek bevestigde dat het Indonesische nationalisme het christendom niet beschouwt als een vreemde minderheid of een vreemde geestelijke factor. Deze houding is steeds door de Indonesische staat op duidelijke wijze aangenomen.

Op 27 juni 1955 brak tussen de legerleiding en de minister van Defensie een openlijk conflict uit in verband met de benoeming van een nieuwe chef-staf. Een maand later zag het kabinet-Ali Sastroamidjojo zich gedwongen af te treden. Hierna trad op het kabinet-Harahap, dat steunde op de Masjoemi, de Nahdat'ul Ulama, de socialistische en christelijke partijen en dat als het laatste pro-westerse kabinet kan worden beschouwd. Op 27 oktober 1955 werd Nasoetion hersteld in zijn functie als chef-staf van het leger. Onder dit kabinet zouden resp. op 29 september en 15 december verkiezingen worden gehouden voor het parlement en voor de constituerende vergadering. Op 17 augustus 1955 waarschuwde Soekarno tegen partijenversplintering en tegen het einde van het jaar bepleitte hij in een rede te Soerabaja dat na de verkiezingen communisten in het nieuwe kabinet moesten worden opgenomen.

De verkiezingen voor de 260 parlamentsleden brachten vooreerst een verstrekkende personele vernieuwing; slechts 30% van de oude leden keerde terug. De PNI kreeg in het parlement 57 zetels, de Masjoemi eveneens 57, de Nahdat'ul Ulama 45 zetels en de communistische partij 39. De socialistische partij verdween bijna en kreeg slechts 5 zetels; de twee christelijke partijen behaalden tezamen 14 zetels.

De verkiezingen voor de 520 leden van de Constituerende Vergadering gaven enige kleine verschuivingen te zien ten gunste van PNI en van de communisten, en ten ongunste van de Masjoemi.

Van groot gewicht is, dat de PNI, de Nahdat'ul Ulama en vooral de communistische partij haar macht in hoofdzaak hebben op Java. De PNI en de communisten vinden hun sterkte vooral in Midden en Oost Java; voor de communisten is dit verschijnsel zeer opvallend, zelfs zozeer, dat potentieel

een communistische greep naar de macht in delen van Java een reëel gevaar zou kunnen worden. Daar plaatselijke en regionale raden voor 1956/7 werden gevormd op basis van de parlementsverkiezingen, kreeg de communistische partij de meerderheid in de gemeenteraden van Soerabaja, Semarang, Malang en Blitar. Het hoge percentage communistische stemmen wordt van gezaghebbende Indonesische zijde mede geweten aan de omstandigheid, dat de andere partijen minder actief waren⁶. De mohammedaanse partijen kregen gezamenlijk ongeveer de helft van de stemmen. De Masjoemi bleek de enige partij, welke ook buiten Java over een grote aanhang kan beschikken. De lange duur van de vruchteloze Geneefse conferentie bewees dat ook de pro-westerse combinatie geen reële steun van Nederland kon verkrijgen en deze grote teleurstelling maakte de staatscrisis onvermijdelijk.

Na de verkiezingen trad op 20 maart 1956 het tweede kabinet-Ali Sastroamidjojo op. Medio 1956 waarschuwde Hatta openlijk voor de toenemende corruptie en enige weken later arresteerde kolonel Kawilarang, die op het punt stond als militair attaché naar Washington te vertrekken, op bevel van kolonel Lubis, de sous-chef staf, de minister van Buitenlandse Zaken, die juist naar een internationale bespreking in Londen wilde vertrekken. De premier en generaal Nasoetion bewerkten Abdoelgani's invrijheidstelling nadat zij tot de conclusie waren gekomen, dat de arrestatie in verband met corruptieklachten ongerechtvaardigd was.

Middelerwijl bezocht Soekarno in 1956 eerst de Verenigde Staten en daarna ook de Sowjet-Unie en China. Met de

6 Vraaggesprek met generaal Nasution, 'De Groene Amsterdammer' 10 juni 1961, pag. 5.

Sowjet-Unie had Indonesië pas in 1954 diplomatieke betrekkingen aangeknoopt. In China kwam Soekarno sterk onder de indruk van het Chinese communisme, dat toen in het teken stond van het meer liberale beginsel van Mao Tse-Toeng: 'Laat duizend bloemen bloeien'; in die jaren werd algemeen aangenomen, dat Mao Tse-Toeng geleidelijker en liberaler te werk zou gaan dan Moskou. Na zijn terugkeer beval Soekarno op 28 oktober 1956 openlijk aan, dat alle partijen moesten worden begraven. Anderzijds had Soekarno tijdens zijn bezoek aan de Duitse Bondsrepubliek in de tweede helft van juni 1956 ook samenwerking met het westen bepleit.

Toch ware het onjuist om te stellen, dat Soekarno vanuit China de bezwaren tegen de partijdemocratie heeft meegebracht. Die bezwaren waren er al tevoren. Zij waren er bij de 17 oktober-crisis. In 1955 werden op een studentenconferentie in Bad Honnef de bezwaren tegen deze constitutie besproken en het schijnt, dat daar de geleide democratie als beste oplossing naar voren kwam. Men gevoelde de partijen als instrumenten van persoonlijke macht en men beschouwde het westerse systeem als een uitnodiging onder de omstandigheden waarin Indonesië leefde om het eigen belang voorop te stellen en om de offervaardigheid teniet te doen. De verkiezingen hadden de impasse verergerd. Hatta merkte in februari 1957 op, dat de partijdemocratie voor velen was geworden tot een onverdraagbare oligarchie. Men miste een ware nationale leiding en men miste in de partijdemocratie de offerbereidheid en het respect dat alleen deze kan afdwingen.

Wij persoonlijk achten het niet uitgesloten, dat men misschien te veel van het ene naar het andere uiterste oversloeg, doch wij geloven dat door trial and error elk land zijn historie

moet maken, het onze even goed als Indonesië. Zonder dergelijke ervaringen wordt een land nooit rijp.

Medio november 1956 probeerde kolonel Lubis een staatsgreep, gericht tegen Ali Sastroamidjojo. Op 1 december 1956 trad Hatta als vice-president van Indonesië af. Deze gebeurtenis bracht de min of meer latente crisis in de openbaarheid. Ook de gevoelens van onbehagen van de Buitengewesten traden hierbij sterk op de voorgrond.

Overste Ahmad Hussein riep op 20 december 1956 in Midden en even later kolonel Simbolon in Noord Sumatra een eigen regionaal bewind uit; enige dagen later wist overste Djamin Gintings de macht van Simbolon in Medan over te nemen en zo het gezag van de Republiek Indonesië te herstellen. Op 9 januari 1957 trok de Masjoemi, welke vijf ministers had in het tweede kabinet-Ali, deze ministers terug; de andere mohammedaanse partijen echter bleven deel uitmaken van het kabinet. Medio januari 1957 zeide Soekarno openlijk, dat de westerse democratie ongeschikt was voor Indonesië; hij wees op de Javaanse methode van besluitvorming door overleg en eensgezindheid als doel. En in Bandoeng zei Soekarno: 'Ik ben een eenzaam man en ben als staatshoofd niet meer dan een rubberstempel, dat nodig is om de maatregelen te bekrachtigen. Maar ik heb zelf niets in te brengen.' Op 21 februari pleitte Soekarno weer voor het opnemen van communisten in de regering. Op 2 maart stelde luitenant-kolonel Sumual in vrijwel geheel Oost-Indonesië een militair bewind in.

Soekarno ging verder met zijn plan om een nieuwe vorm van democratie, de geleide democratie, ingang te doen vinden; hierbij wilde hij de communisten laten meespelen. De concentratie van de volksvertegenwoordiging moest gestalte krijgen in een Nationale Raad. Hiervan vreesden de moham-

medaanse leiders van alle richtingen een soort sowjet-systeem.

Op 13 maart nemen andere mohammedaanse ministers ontslag uit het tweede kabinet-Ali, dat hierop aftrad. De staat van beleg werd afgekondigd en – onder andere naam – geldt deze thans nog; het leger ontleent hieraan zeer belangrijke bevoegdheden. Nasoetion zocht medio maart 1957 met enige rebellerende officieren tot een compromis te komen en behaalde hiermee ten dele succes. Soekarno vormde zelf 'als burger' een presidentieel kabinet onder Djoeanda. In feite bestond het kabinet uit persoonlijkheden uit PNI en Nahdat'ul Ulama; het kabinet kreeg de steun van de communisten. Op 12 juli werd de Nationale Raad ingesteld als een zuiver presidentieel instituut. Hatta verklaarde zich tegenstander van dit lichaam. De ernstige moeilijkheden kwamen ten slotte aan de orde op een nationale conferentie medio september 1957, waar op politiek niveau en met een deel van het leger een compromis tot stand kwam. De Nieuw Guinea-kwestie werd hierna centraal gesteld en Soebandrio gebruikte op 4 oktober in de Algemene Vergadering, en twee weken later te Singapore, dreigende taal.

Op 30 november 1957 werd een moordaanslag op Soekarno gepleegd.

Toen – daags tevoren – de Algemene Vergadering niet de vereiste meerderheid opleverde voor de door Indonesië verlangde bemoeienis, volgden in december de massale maatregelen tegen de Nederlandse belangen in Indonesië. Op zichzelf was de economische positie van Nederland in Indonesië vroeg of laat onhoudbaar, daar de positie niet geheel ten onrechte werd gevoeld als een economische overheersing. 'It is our firm conviction, that, in fact, a true revolution for national independence must always be followed by action

which ends, or at least limits economic dependence.⁷ De wijze waarop een en ander in december 1957 en de hierna volgende fase toeging heeft natuurlijk met de zaak-Nieuw Guinea samengehangen.

Indonesië had steeds een aantal haarden van onrust en van verzet gehad; in hoofdzaak waren het Atjeh, de Oost-Preanger (West Java) en Zuid Celebes. De verzekering van interne orde had voor de opbouw van de strijdkrachten reeds in de voorafgaande jaren een zeer groot deel van de staatsuitgaven opgeëist (in 1954 meer dan één vierde). Bovendien dreigde reeds in 1956 en 1957 een sterke economische achteruitgang, welke door de politieke instabiliteit in de Buitengewesten werd versterkt. De maatregelen van einde 1957 en begin 1958 en de hierna volgende opstanden betekenden onder deze omstandigheden een economische ramp.

In februari 1958 kwam het tot afscheiding en een tegenregering in Padang, waarbij een aantal belangrijke militairen (Lubis, Simbolon, Djambek, Husein) en Indonesische staatslieden (Mohammed Natsir, Sjafruddin Prawiranegara, Sumitro Djojohadikusumo, Harahap) waren betrokken. In maart greep Nasoetion in en begin mei waren de steden in Midden Sumatra weer in republikeinse handen. Hierna richtte Nasoetion zich tegen de opstand op Celebes, waar einde juni 1958 Menado werd heroverd. Maar op het platteland waren de rebellerende militairen – Kawilarang (die zich vanuit Washington aan het hoofd der rebellerende troepen

7 Soekarno in Los Angeles, Djakarta Daily Mail april 25, 1961. Premier Djuanda verklaarde aanstonds, dat de maatregelen toch zouden zijn genomen, ook los van Irian; Schürmann op 2 oktober 1958 in de Alg. Verg. van de V.N.; de 13e Alg. Verg. v. d. V.N. (sept.-dec. 1958); uitg. Min. Buitenl. Zaken, no. 59, pag. 233.

had gesteld) op Celebes en Simbolon, Husein e.a. op Midden Sumatra – heer en meester.

Op 22 april 1959 diende Soekarno bij de Constituanten het voorstel in om terug te keren tot de constitutie van 1945, welke een presidentieel systeem had gehad en een Raad van Volksoverleg, waarin naast vertegenwoordigers van gebieden ook vertegenwoordigers van groeperingen zaten. Deze groeperingen zouden functionele groepen zijn. Over deze voorstellen noch over andere kon de Constituanten het eens worden. De Nahdat'ul Ulama stelde elke medewerking afhankelijk van de erkenning van de Islamstaat. Nadat Soekarno's voorstel driemaal was afgestemd, voerde hij 'overeenkomstig de wil van de overgrote meerderheid van het volk' bij decreet van 5 juli 1959 de grondwet van 1945 weer in, waardoor hij een sterk overwicht in de Staat kreeg.

De versplintering van de partijen en haar impopulariteit waren in Indonesië in confesso. De legerleiding onder Nasoetion vreesde echter dat bij afschaffing van het parlement communisten en fellow travelers zouden gaan domineren en hij verlangde structuurwijziging van het parlement door zg. 'functionele groepen' daarin op te nemen (vooral regeringsfunctionarissen, leger, vloot, luchtmacht, politie, burgerlijk bestuur e.d.). Ten slotte aanvaardden Soekarno en Nasoetion een compromis, dat hierop neerkwam dat de communisten geen grotere invloed op de staatszaken zouden krijgen en dat ook met de verlangens van de oppositie rekening zou worden gehouden.

Op 9 juli 1959 benoemde Soekarno een kabinet, waarvan Djuanda Kartawidjaja de premier was, Soebandrio minister van Buitenlandse Zaken en Abdul Harris Nasoetion minister van Defensie, Binnenlandse Veiligheid en Justitie, alsmede bevelhebber van het leger werd.

Uit de benoeming van Nasoetion vloeiden enige moeilijkheden voort met de chef-staf van de luchtmacht, Suriadarma, die verdacht wordt van pro-communistische sympathieën; deze werd hierop benoemd tot voorzitter van de gecombineerde chefs van staven. De luchtmacht gebruikt Russische en Tsjechische straalvliegtuigen.

Op 17 augustus 1959 vaardigde Soekarno zijn politiek manifest ('Manipol') uit, dat gecompriëerd neerkomt op a) constitutie van 1945; b) Indonesisch socialisme; c) geleide democratie; d) geleide economie; e) Indonesische 'identiteit' (naar de beginletters van de Indonesische woorden afgekort tot Usdek). Het manifest was, aldus Soekarno in zijn rede, een verbeterde editie van Jefferson's Declaration of Independence en van Marx' Communistisch manifest.

Op 12 januari 1960 ging Soekarno er toe over de ontbindbaarheid te bepalen van de politieke partijen welke niet als grondslag de zedelijk-politieke staatsbeginselen aanvaardden (presidentieel decreet no. 7). Hij kondigde de vorming van een massa-organisatie, het Nationale Front, aan, en van een hoogste staatscollege, het Volkscongres, waarin gekozen vertegenwoordigers van de provincies, parlementsleden en leden van 'functionele groepen' zitting zouden hebben.

De Masjoemi en de Socialistische Partij (PSI) werden ontbonden. Tot november 1960 werd aan alle partijen iedere activiteit verboden.

Op 6 maart 1960 werd het parlement ontbonden, nadat dit de begroting had afgestemd. Op 27 maart 1960 werd een nieuw parlement ingesteld op grondslag van de tussen de President en de legerleiding gemaakte afspraken. Het parlement nieuwe stijl heeft geen andere dan adviserende bevoegdheden. Het is samengesteld ten dele uit gehandhaafde politieke partijen ten dele uit functionele groepen (leger,

marine, luchtmacht en politie, arbeiders en boeren). Het hoogste staatscollege is het Volkscongres, dat met grote tussenruimten wordt bijeengeroepen en waaraan de Regering verantwoording schuldig is. De 610 leden van het Volkscongres ('Madjelis') zijn allen door Soekarno benoemd. Bij de opening van het Volkscongres werd het Politiek Manifest van Soekarno voorgelegd, opdat dit zou worden tot staatsideologie. Het Volkscongres bestaat uit a) het politieke element: 1. het nationalistische, 2. het religieuze, 3. het communistische element; b) het functionele element: 1. strijdkrachten, 2. materiële ontwikkeling (arbeiders, boeren, ondernemers en coöperaties), 3. geestelijke ontwikkeling (jeugd, vrouwenbeweging, intelligentsia, opvoeders, kunstenaars, journalisten en veteranen), 4. zedelijke ontwikkeling (Moslem-, Katholieke, Protestantse en Hindu Bali godsdienstleiders); c) het regionale element.

De arbeidersbeweging, in welke de (communistische) SOBSI verreweg de grootste organisatie was, is nu van overheidswege gecoördineerd in de Verenigde Arbeidersorganisatie van Indonesië (OPPI); de minister van Arbeid (Erningpradja) staat als anti-communist bekend.

De pers werd in december wat aantal bladen betreft ongeveer gehalveerd; alleen bladen die de regeringspolitiek voorstaan, mogen verschijnen.

Blijkens een nieuwjaarsrede van Soebchan, de voorzitter van de Indonesische Kamer van Koophandel, waren de economische resultaten over 1960 niet bevredigend; produktie en export waren gedaald; de financiën waren in de war en de kosten van levensonderhoud lagen 60 tot 70 punten hoger dan in 1959.

Het staat vast, dat de economische toestand verre van rooskleurig is, al moet men voor ogen houden dat de situatie

van streek tot streek verschillend is. De toestand is vooral ook dáárom zo ernstig omdat de bevolking minstens met 1,7% per jaar stijgt en omdat over een jaar of tien deze stijging zelfs minstens 2% per jaar zal gaan belopen. Vooral mensen met vaste inkomens lijden armoede. Thans hoopt men de rijstproduktie te kunnen verbeteren binnen een afzienbare tijd. Een zorgwekkend aspect is ook, dat ongeveer de helft van het staatsbudget voor militaire doeleinden wordt gebruikt. Zou de toestand stabiel blijven en zou het Nieuw Guinea-probleem op vreedzame manier opgelost worden, dan zou bij de grote rijkdom van het land en de hoge graad van vakbekwaamheid onder de bevolking een economisch herstel bereikbaar blijken.

Bij dit alles is tot dusver de communistische partij in stand gehouden; slechts in bepaalde delen van Indonesië is de partij door de militaire bevelhebbers verboden. De Pantjasila wordt, naar de PKI verklaarde, als basis van de Indonesische staat aanvaard en de PKI gaf voor, zelf niet anti-religieus te zijn, doch alleen vrijheid te eisen ook voor anti-religieuze propaganda; en op basis van deze verklaringen van de PKI blijkt Soekarno te menen, dat de Pantjasila de mogelijkheid geeft, dat de Islam, het nationalisme en het communisme met elkaar kunnen samenwerken, opdat de begonnen revolutie voortgezet en voltooid kan worden; aldus is nadrukkelijk Soekarno's standpunt, althans in de tweede helft van 1960. Voor zover bekend is de Indonesische communistische partij de enige welke dergelijke aan de idee van de klassenstrijd vreemde beginselen als bindend aanvaard heeft. Wat echter is zulk een aanvaarding waard? Het lijkt geen twijfel, dat grote ongerustheid is ontstaan juist door het feit dat de Masjoemi en de Socialistische Partij opgeheven werden, doch de communistische partij in stand gelaten werd. Dat de com-

munisten de Pantjasila zouden aanvaarden, wordt in Indonesië uiteraard slechts door weinigen geloofd. Het staat vast, dat met name de militaire territoriale bevelhebbers zeer waakzaam zijn, en dat het leger in het bijzonder over de gevaren in Java ongerust is.

Onzeker is, of de invloed van de communistische partij toeneemt. Terwijl de PKI bij de verkiezingen van september 1955 in totaal 16% van de stemmen verwierf, haalde zij bij regionale en lokale verkiezingen in 1957 meer dan 25%. Internationaal maakte het veel indruk, dat Soekarno op zijn reis naar de Verenigde Naties in 1960 de voorzitter van de PKI, Aidit, meebracht. Binnenslands betekent het voor de PKI prestige-winst, dat vooraanstaande communisten (Aidit, Njoto, Sakirman en Wikana) zitting hebben in belangrijke staatscolleges als het presidium van het Volkscongres en de Nationale Planraad. Haar huidige leiders schijnen over het algemeen niet gevaarlijk, hoewel de PKI nog altijd de enige goed georganiseerde partij is. 'Die Zeit' deelt mee, dat naar de door de Sowjet-Unie in maart 1961 gepubliceerde gegevens in niet-communistisch Azië de Indonesische communistische partij op de voorgrond staat met 1,5 miljoen leden⁸. Zij steunt op massa-organisaties—aldus die opgave van Russische zijde—en met name op de vakbonden (2,7 miljoen leden), de boerenbond (3,5 miljoen leden), de vrouwenbeweging (700.000 leden) en de 'volksjeugd' (1,5 miljoen leden). Men moet dit vermoedelijk zo verstaan, dat de communisten menen, in de leiding dezer organisaties een overwicht te hebben. Naar de mening van generaal Nasoetion 'neemt het totale aantal communisten niet toe en in bepaalde gebieden gaan zij zelfs achteruit.'⁹

8 'Die Zeit', 9 juni 1961, pag. 2.

9 'De Groene Amsterdammer', 10 juni 1961, pag. 5.

De communisten bestrijden Soekarno's Nationale Front uit vrees, dat hun partij zou worden ontbonden. Terwijl het leger in Oost Java het communisme onder de knie heeft, schijnt dit op Midden Java onvoldoende het geval te zijn. Ook in sommige delen van Sumatra schijnt het communistisch gevaar reëel te zijn. De communisten oefenen grote invloed uit in 'organisaties van volksveiligheid'; in grote delen van Indonesië treedt het leger efficiënt hiertegen op (bijv. in West Sumatra, waar dit optreden de winst der communisten goeddeels ongedaan maakte). De communisten schijnen in bepaalde delen, zo bijv. op de Riouw-Archipel, onder de ondernemingsarbeiders een sterke positie te hebben opgebouwd. Het beeld is dus zeer verschillend al naar gelang het gebied, al naar gelang ook het beleid van de territoriale bevelhebbers en de berichten zijn buitendien niet zelden (hetzij in te optimistische hetzij vooral in te pessimistische richting) gekleurd.

Voor de gedachte dat communisme en Islam verenigbaar zijn, wordt propaganda gemaakt in de Nahdat'ul Ulama, tussen welke partij en de communistische vakbeweging, de SOBSI, een formule van samenwerking tot stand kwam. Twee communisten werden benoemd als leden van het presidium van het Volkscongres.

Berichten wijzen erop, dat de Indonesische communisten zich in de richting van het Chinese communisme schijnen te ontwikkelen. Sedert 1958 was in verband met de Indonesische maatregelen tegen Chinezen de verhouding tussen Indonesië en communistisch China gespannen. Doch in juni 1961 bezochten Soekarno en Aidit niet alleen Moskou, doch ook Peking en bij gelegenheid van dit laatste bezoek schijnt het conflict begraven te zijn. Indonesische studenten die naar Japan zijn gezonden, worden ertoe aangezet juist met die

Japanse studenten contacten te onderhouden, die op communistisch China zijn georiënteerd en die de val van premier Kishi teweegbrachten; de betekenis van deze Japanse communistische studenten neemt in Japan regelmatig toe.

De economische bijstand van de Sowjet-Unie aan Indonesië, in de vorm van kredieten, heeft belangrijke vormen aangenomen, terwijl de Russische leveranties voor de militaire sterkte van Indonesië grote omvang kregen. De economische bijstand van de Sowjet-Unie werd in februari 1960 gebracht op ongeveer 360 miljoen dollar. Het totaal bedrag aan militaire hulp van de Sowjet-Unie, welke in 1958 is begonnen, zou nu ca. 600 miljoen dollar bedragen. Te zamen wordt dit dus bijna een miljard dollar.

Communisten en leger vormen heden ten dage de twee grote machten tussen welke Soekarno, die onder de bevolking grote aanhang blijft houden, een voor het westen moeilijk te bepalen rol speelt.

Hierbij wijst men van Indonesische zijde op de ongeoorloofdheid sinds de terugkeer tot de constitutie van 1945 om de staatsideologie (Pantjasila) te wijzigen en dat buitendien een analyse van de samenstelling van parlement en van Volkscongres aantoont dat van communistische overheersing zelfs geen sprake is. Zodra de communisten illegale acties zouden ondernemen zou hun partij op grondslag van de bestaande wetten en van de verklaring welke de PKI moest afleggen, dat zij de staatsgrondslagen zou eerbiedigen, ongetwijfeld verboden worden. Waarnemers krijgen de indruk, dat de communisten zorgvuldig van illegale acties zullen afzien ten einde tijd te hebben tot penetraties, ook in het leger. Het leger echter weet zich krachtig tegen dergelijke penetratiepogingen te verzetten. Het is vooral het leger dat de dagelijkse strijd in de dessa's voert. Volkomen betrouwbare Indo-

nesische bronnen zijn ervan overtuigd dat de vrees voor de communistische boeman slechts propaganda tegen Indonesië is. Dit moge wat overdreven zijn, ook van de kant van de missie wordt bevestigd, dat de bevolking vreemd staat tegenover de communistische ideologie; bij een normale evolutie wordt Indonesië niet communistisch. Toch neemt dit alles o.i. niet weg, dat hier een gevaar ligt, dat buitendien door internationale factoren kan worden vergroot, te meer omdat men in een kritieke fase moet denken aan de kans op een van buiten af gesteunde staatsgreep.

Op 14 maart 1960 formeerde Soekarno het huidige kabinet, zulks in verband met de instelling van het parlement nieuwe stijl. Djoeanda werd wederom premier. Nasoetion werd minister van Nationale Veiligheid. Een van de voornamelijkste ministers werd Chairul Saleh, een van degenen die druk uitoefenden op Soekarno en Hatta om op 17 augustus 1945 de onafhankelijkheidsproclamatie uit te vaardigen; Chairul Saleh behoort tot de Proletarische partij, die een op nationale basis steunende pragmatische variatie op het communisme nastreeft, zoals ook in bepaalde Arabische landen (Egypte b.v.) op pragmatische manier een Arabisch socialisme wordt nagestreefd. De PKI maakt geen deel uit van het kabinet, een omstandigheid, welke niet naliet op Moskou een onaangename indruk te maken.

Van bijzonder grote en gunstige betekenis is anderzijds de versterking van het leger doordat de rebellie in Celebes is geëindigd met een akkoord, dat na voorbereidingen in april 1961 tussen Nasoetion en Kawilarang gesloten werd en met de hierop gebaseerde capitulatie van de strijdkrachten onder Kawilarang. Ook de rebellie op Sumatra verliest voortdurend in betekenis; in juni en juli is ook met Husein en met Simbolon een akkoord getroffen. Het anti-communisme is

dientengevolge ongetwijfeld versterkt. Wat de interne orde betreft, is dus de laatste tijd een aanmerkelijke verbetering ingetreden. Algemeen constateert men een zekere stabilisatie. De verhoudingen van het bewind tot het christendom zijn steeds goed gebleven. Op 8 april 1961 werden de katholieke instellingen van hoger onderwijs met staatsuniversiteiten gelijkgesteld, nadat Soekarno aan de voornaamste van deze instellingen een bezoek had gebracht. Ongetwijfeld speelt hierbij een rol, dat bovenal de christelijke volksdelen in Indonesië principieel de Pantjasila van Soekarno aanvaardden als een samenvatting van een natuurrechtelijke staatsleer en als een bescherming tegen de tendenties naar een Islamstaat, althans van een Islamstaat welke aan de kerken steun zou onthouden¹⁰.

10 Voor het overzicht verwijzen wij naar de boeken van G. W. Overdijkink, *Het Indonesische Probleem, De Feiten*, 's-Gravenhage, 1946; *Het Ind. Probleem, Nieuwe Feiten*, Amsterdam 1948; voorts van Kahin, Van der Kroef, Alers, Th. Droogh, Fischer. Voorts: B. Higgins, *Indonesia's economic Stabilization and Development*, New York, 1957; 'Internationale Spectator', 8 januari 1957; *Indonesia's Struggle 1957-1958*, report prepared under the Direction of B. H. M. Vlekke, 1959; 'Internationale Spectator', 8 oktober 1959; Guy J. Pauker, *General Nasution's Mission to Moscow*, Asian Survey, March 1961, Vol. I, number 1, pag. 13 e.v.; idem, *Current Communist Tactics in Indonesia*, Asian Survey, May 1961, Vol. I, number 3, pag. 26 e.v. Over Katholieke Universiteit: pater J. van Kempen S.J. in 'De Tijd', 8 mei 1961. Vgl. *West-Irian, an essential part of Indonesia*, issued by the Indonesian Army Information (1961), spec. pag. 21 e.v.

V Het probleem Nieuw Guinea tot aan de R. T. C.

a. *Inleiding*

Door de visie welke Nederland ten grondslag legde aan de zelfbeschikking van Indonesië, kwam het accent sterk te liggen op de verscheidenheden. Als men hiervan uitgaat, wordt het probleem Nieuw Guinea uiteraard anders en kan men het gemakkelijk vanzelfsprekend achten, dat Nieuw Guinea in het geheel niet bij de toekomstige soevereine Staat Indonesië behoort.

b. *Nieuw Guinea vóór Linggadjati en vóór Denpasar*

Noch in de rede van de Koningin van 7 december 1942, noch in de Nederlandse voorstellen welke door Schermerhorn werden gedaan aan de Indonesische delegatie ter Hoge Veluwe-conferentie van april 1946¹, noch op de Malino-conferentie van juli 1946 was sprake van een afzonderlijke positie van Nieuw Guinea in verhouding tot een toekomstig onafhankelijk Indonesië. Te Malino was ook Nieuw Guinea uitgenodigd en vertegenwoordigd. Tezamen met de Dajaks en de Toradja's drong ook Nieuw Guinea aan op versnelling van opheffing uit de achterlijke toestand². 'Dajakland en Nieuw Guinea klaagden over egoïstische Indonesische leiders, die de kwalitatieve minderheden opzettelijk achterlijk hielden'³. Nieuw Guinea stelde twee voorwaarden voor aansluiting bij de daerah der Zuid Molukken, welke deel zou

1 Djajadiningrat, Bijlage E, pag. 114.

2 'Malino maakt historie', bewerking van de notulen door W. A. van Goudoever, Regeringsvoorlichtingsdienst, Batavia, 1946, pag. 13.

3 'Malino maakt historie', pag. 21.

uitmaken van de deelstaat Oost Indonesië: keuze van eigen leiders en bijzondere hulp bij het onderwijs⁴. Zo moet de conferentie van Malino worden beschouwd als een-vanzelfsprekende-aanvaarding door Nederland van een status van Nieuw Guinea als deel van Oost Indonesië.

De afzonderlijke positie van Nieuw Guinea kwam aan de orde op de van 1 tot 12 oktober 1946 te Pangkal Pinang op Bangka gehouden conferentie met minderheidsgroepen in Indonesië, in het bijzonder ook met de Indo-Europeanen. Uitgaande van reeds uit de jaren van 1920 daterende plannen van kolonisatie van Indo-Europeanen in Nieuw Guinea herleefde de hoop, dat deze volksgroep daar een nieuw tehuis zou kunnen scheppen⁵. De Indo-Europeanen bepleitten op Pangkal Pinang voor Nieuw Guinea 'een van Indonesië afgescheiden afzonderlijke status binnen het Koninkrijk'⁶. Blaauw verdedigde, dat men door kolonialisatie van Indo-Europeanen ook de ontwikkeling van de autochtone bevolking zou kunnen versnellen. 'Hier zijn dan twee vliegen in één klap te vangen'⁷. Deze Indo-Europese actie is vooral in 1948 met grote bewogenheid gevoerd; deze actie is wel eens vergeleken met die van de Zionisten voor Palestina⁸. Zij heeft in ons land in brede kring, doch vooral bij de Christe-

4 Ibidem, pag. 32; vgl. de kaart op pag. 56/7.

5 Vgl. bijv. E. S. de Klerck, *History of the Netherlands East Indies*, Vol. II, R'dam, 1938, pag. 604 e.v. P. W. van der Veur, *De Indo-Europeaan in: Balans van Beleid*, Assen, 1961, pag. 95 e.v.; het hoofdstuk over 'The Eurasian Dilemma' in Van der Kroef, *Indonesia in the modern World I*, pag. 275 e.v. (spec. 285 en 289 e.v.).

6 *Pangkal Pinang, Werkelijkheidszin der Minderheden*, door D. J. van Wijnen, Batavia, s.d., Reg. Voorlichtingsdienst, pag. 109.

7 Vgl. ibidem, pag. 90/94.

8 Ch. A. Fisher *West New Guinea in its regional Setting*, The Yearbook of World Affairs, 1952, pag. 198.

lijk Historische Unie weerklank gevonden⁹. Het laat geen twijfel, dat de kwestie-Nieuw Guinea ontstaan is uit deze eisen van de Indo-Europeanen¹⁰.

c. *Nieuw Guinea en Linggadjati*

De op 15 november 1946 gearafaerde overeenkomst van Linggadjati regelde in de artikelen 3 en 4 het zelfbeschikkingsrecht; artikel 3 betrof het externe (secessie), artikel 4 het interne (federatie) zelfbeschikkingsrecht. Uitgangspunt was de omvorming van geheel Nederlands-Indië tot de Verenigde Staten van Indonesië.

In beide gevallen moest de wens van de bevolking te kennen worden gegeven langs democratische weg; bij secessie moest bovendien voorafgaand overleg worden gepleegd met de overige gebiedsdelen. Buitendien was voor het geval van secessie bepaald, dat dan voor zodanig gebiedsdeel een bijzondere verhouding zowel tot de Verenigde Staten van Indonesië als tot Nederland in het leven moest worden geroepen. Daarenboven werd heel de kwestie van het zelfbeschikkingsrecht beheerst door het in artikel 2 omschreven doel: 'de *spoedige* vestiging' van de Verenigde Staten van Indonesië. Het externe zelfbeschikkingsrecht was dus op vier manieren beperkt:

a) de wens moest langs democratische weg worden geuit;

9 Tilanus, Tw.K. 15 januari 1948, Hand.T.K., 1947/8, pag. 1074/5; 29 januari 1948, Hand.T.K. pag. 1299/1300. Voorl. Verslag T.K. tweede lezing grondwetsherziening, wetsontwerp 907, pag. 5, vraag 16. Voorl. Verslag T.K. ontwerp Machtigingswet Indonesië, nummer 1018; Tilanus 25 oktober 1948, Hand. T.K. 1948/49, pag. 123; Van de Wetering 16 oktober 1949, ib. pag. 1203.

10 Fisher, pag. 195 e.v.; Röling, *Nieuw Guinea Wereldprobleem*, pag. 86.

- b) vooroverleg met de andere gebieden was nodig;
- c) de afscheiding zou gepaard gaan met een bijzondere verhouding ook tot Indonesië;
- d) de uitoefening moet op zulk een tijdstip geschieden, dat de vestiging van de Verenigde Staten van Indonesië 'spoedig' kan zijn¹¹.

In verband met de wens van de Indische Nederlanders heeft het kabinet bij de Commissie Generaal, toen deze met de geparafeerde overeenkomst in Nederland aankwam, de mogelijkheid van afscheiding van Nieuw Guinea aan de orde gesteld. In haar toelichting wees de Commissie Generaal op de bezwaren tegen toepassing van het overeengekomene omtrent het externe en het interne zelfbeschikkingsrecht op Nieuw Guinea, zodat in nader overleg een andere regeling voor Nieuw Guinea zou kunnen worden getroffen. Via de Unie zou Nieuw Guinea als deel van het Koninkrijk in een bijzondere verhouding tot Indonesië kunnen worden gebracht. Het lag in de lijn van de beginselen, dat ook met de belangen van zg. minderheidsgroepen rekening zou worden gehouden.

In de verklaring van 10 december 1946 sprak de Regering de 'wens' uit, dat in de geest van het bepaalde over het externe en *interne* zelfbeschikkingsrecht Nieuw Guinea een eigen status ten opzichte van Nederland en Indonesië moet kunnen verkrijgen, ook al zou de autochtone bevolking zich niet kunnen uitspreken; de mogelijkheid van kolonisatie

11 Zie Linggadjati, De ontwerp-overeenkomst, de toelichting der Commissie Generaal, de Regeringsverklaring, Rijksuitgeverij, 's-Gravenhage, 1946; vgl. voorts: Hand. Tw.K. 1946/47, pag. 707, 2e kol., al. 3. Bijlage B bij Memorie van Antw. aan Eerste Kamer Begroting Overzeese Gebiedsdelen voor 1947, pag. 26 e.v. Ten slotte: C. Smit, *Het Akkoord van Linggadjati*, Elsevier 1959, pag. 79 e.v.

vooral van Indische Nederlanders 'die onder eigen bestel willen leven' moest opgehouden worden.

Op grondslag van de motie Romme-Van der Goes van Naters van 19 december 1946 heeft de Regering de Commissie tot tekenen gemachtigd met dien verstande dat de ondertekening de Regering 'tot niets meer of anders verbindt' dan wat volgens toelichting is overeengekomen, 'met onverkorte inachtneming' van de regeringsverklaringen in de Tweede Kamer. Indonesië maakte er ten slotte geen bezwaar tegen dat de Commissie Generaal zou tekenen op de wijze als door de Nederlandse regering bepaald, maar Indonesië achtte zich door deze stukken niet gebonden, en van dit laatste nam Nederland 'goede nota'. Aldus is de overeenkomst op 25 maart 1947 getekend¹². Wat betekent deze gang van zaken nu voor Nieuw Guinea? Indonesië heeft zich herhaalde malen op Linggadjati beroepen om te bewijzen, dat Nederland had toegezegd geheel het gebied van Nederlands Indië tot gebied te maken van de V.S.I. Maar van Nederlandse zijde is hiertegen steeds gewezen op het voorbehoud dat Nederland bij de ondertekening had gemaakt¹³.

Een zwak punt is dat in het voorbehoud, Nieuw Guinea betreffende, uitsluitend sprake is van een 'wens' dat een bijzondere situatie zou worden geschapen. Uit de toelichting

12 Vgl. Van Helsdingen, pag. 523 e.v.

13 Soedjarwo voor de Eerste Commissie van de Verenigde Naties op 23 november 1954 alsmede op 30 november 1954 (Nederl. Nieuw Guinea in de 9e Alg. Verg. van de V.N.; uitg. Min. Buitenl. Zaken no. 37, pag. 124 en pag 301/2. Verweer door von Balluseck op 29 november 1954 in de Eerste Commissie; Ned. N. Guinea in de 9e Alg. Verg. van de V.N., Uitg. Min. Buitenl. Zaken no. 37, pag. 284/5. Verweer door Schürmann op 26 november 1957 in de Eerste Commissie; Ned. N. Guinea in de 12e Alg. Verg. van de V.N.; Uitg. Min. Buitenl. Zaken, pag. 210 en 211.

van de Commissie Generaal blijkt, dat zij voorstelde, dat dit zou geschieden bij de gezamenlijke uitwerking¹⁴. Welnu een zodanige nadere regeling in onderlinge overeenstemming is nimmer tot stand gekomen. Op grondslag van de overeenkomst van Linggadjati had de Republiek dus een geenszins zwakke aanspraak, dat Nieuw Guinea—behoudens nadere overeenkomst in andere zin—deel zou uitmaken van de Verenigde Staten van Indonesië. Anderzijds kan Nederland aanvoeren, dat het voorbehoud voldoende duidelijk was, nu het hier ten slotte slechts ging om een 'basisovereenkomst', welke veel aan de uitwerking overliet.

Een tweede punt, dat hierbij de aandacht vraagt, is de morele grondslag van het door Nederland gemaakte voorbehoud. Naar ons gevoelen lag hier de nadruk ten volle op de toekomstige zelfbeschikking van de na kolonisatie door Indische Nederlanders bestaande bevolking van Nederlands Nieuw Guinea. Overigens was de Partij van de Arbeid niet gelukkig met de bestemming van Nieuw Guinea als kolonisatiegebied buiten de vsl¹⁵.

14 In deze zelfde zin, te weten de uitsluiting van Nieuw Guinea door nader overleg doch tevens ook van de primitieve bevolking uit Borneo: Ruys de Beerenbrouck in de Tweede Kamer op 16 december 1946, Hand. Tw.K. 1946/47, pag. 885. Stikker achtte nader overleg nodig: Eerste Kamer 26 februari 1947, Hand. E.K. 1946/47, pag. 383.

15 Logemann aanvaardde 'de toekenning aan dit gebied van geheel eigen geaardheid van een afzonderlijke plaats in het geheel van Indonesië' en maakte de kolonisatie der Indische Nederlanders enigszins los van Nieuw Guinea. Hij waarschuwde tegen het gevaar van een nieuwe koloniale maatschappij. Aldus in de Tweede Kamer op 16 december 1946; Hand. T.K. 1946/47, pag. 881, 1e kol. Goedhart vond het denkbeeld van een volksplanting van Indische Nederlanders op Nieuw Guinea een 'hachelijk plan'; ib. pag. 913.

Een derde punt is, dat de status welke in het voorbehoud (al zou het slechts een wens zijn) werd bedoeld, niet duidelijk was. De Commissie Generaal was duidelijk; zij had het oog op een status, waarbij Nieuw Guinea deel zou blijven van het Koninkrijk en via de Unie met Indonesië zou zijn verbonden. De regeringsverklaring liet echter de juiste aard van de status van Nieuw Guinea min of meer open; dit valt te meer op, nu zij zich beriep niet alleen op het bepaalde over het externe zelfbeschikkingsrecht, doch ook op het bepaalde over het interne (d.i. binnen Indonesië) zelfbeschikkingsrecht.

Een vierde zwak punt is de eenzijdigheid van het voorbehoud, dat werd aangediend als een soort interpretatie. Louter langs de weg van interpretatie echter kon men tot dat voorbehoud onmogelijk komen, daar het voorbehoud onverenigbaar is met de beperkingen van het zelfbeschikkingsrecht, welke tussen partijen waren overeengekomen.

d. *Nieuw Guinea en Denpasar*

Na het paraferen van de overeenkomst van Linggadjati had het Nederlands Indische Gouvernement een conferentie van vertegenwoordigers van de Grote Oost te Denpasar op Bali bijeengeroepen ten einde te geraken tot oprichting van een deelstaat Oost Indonesië en tot vaststelling van de staatsregeling voor deze staat. Voor deze bijeenkomst was Nieuw Guinea niet uitgenodigd. En in de gebiedsomschrijving van de staatsregeling werd Nieuw Guinea buitengesloten. Van Mook beriep zich hiertoe op de ontwikkelingseisen en op de noodzaak van een onderzoek naar de wensen van de bevolking. Hij achtte het juister 'om een dergelijk – in wezen niet Indonesisch – gebied niet te koppelen aan een Indonesische staat'. Maar altijd zal rekening moeten worden gehouden met de betrekkingen tussen dit gebied en Indonesië,

aldus Van Mook. In verband met de grote bezwaren, welke de conferentie maakte tegen de uitsluiting van Nieuw Guinea, wijzigde Van Mook de redactie van het ten aanzien van Nieuw Guinea gemaakte voorbehoud. In het betrokken artikel heette het nu, dat het grondgebied werd van het gebied van de Grote Oost, 'behoudens dat nader zal worden beslist omtrent de indeling van het grondgebied van de huidige residentie Nieuw Guinea en zijn verhouding tot de staat Oost Indonesië en de toekomstige Verenigde Staten van Indonesië'; de cursieve woorden werden toegevoegd. Van groot gewicht is de toelichting welke Van Mook geeft op de betekenis van deze wijziging van het artikel. Uit die toelichting en de discussie kwam vast te staan:

'1. dat het onjuist zou zijn, buiten en over de bevolking in Nieuw Guinea heen over het lot dier bevolking een beslissing te nemen;

'2. dat het bepaald niet de bedoeling der Regering is Nieuw Guinea buiten Indonesië te sluiten, wèl om zorgvuldig na te gaan, "op welke wijze het binnen het raam van Indonesië behoort te worden ingepast".'

En de luitenant gouverneur-generaal herhaalde 'bindend': 'Uit de door de Regering voorgestelde toevoeging blijkt, dat het de bedoeling is, het gebied binnen het raam van de Verenigde Staten van Indonesië te houden'¹⁶. Zo werd de staatsregeling van Oost Indonesië op 27 december tot stand gebracht.

De bezwaren te Denpasar ontstonden vooral toen daar de regeringsverklaring van 10 december 1946 bekend werd. Die verklaring werd geacht in strijd te zijn met de resoluties van

16 De verwerking van de notulen en citaten is uitgegeven door W. A. van Goudoever, *Denpasar bouwt een huis*, Uitg. Regeringsvoorlichtingsdienst, Batavia, 1947, pag. 45 en 46.

Malino. Op 23 december werd een motie Nadjamoeddin aangenomen, welke een onderzoek vroeg naar de mogelijkheid van aansluiting van Nieuw Guinea bij Oost Indonesië. Zij beriep zich op de staatkundige eenheid welke Nieuw Guinea steeds had gevormd met de gebieden van de Grote Oost, op de traditionele banden tussen de bevolkingen, op het strategisch belang van Nieuw Guinea voor Indonesië en op de economische betekenis welke Nieuw Guinea voor Oost Indonesië zou kunnen krijgen.

Inmiddels is van gewicht de 'bindende' interpretatie welke Van Mook gaf van de gewijzigde redactie der bepaling, welke het gebied van Oost Indonesië omschreef. Dit is – naast de overeenkomst van Linggadjati – het krachtigste argument dat Indonesië aan kan voeren uit de fase 1945-1949 van de geschiedenis en in de discussies ter Algemene Vergadering heeft de Nederlandse delegatie hier steeds het zwijgen toe gedaan¹⁷. Van allerlei kanten is in Nederland getracht deze bindende verklaring van Van Mook te ontcrachten met een beroep op het voorbehoud dat de Nederlandse Regering op 10 december 1946 in haar verklaring maakte ten aanzien van Nieuw Guinea, welk standpunt de Regering in een volgende regeringsverklaring, die van 21 maart 1947, handhaafde¹⁸.

17 Beroep hierop door Soedjarwo op 23 november 1954 in de Eerste Commissie van de Alg. Vergadering der V.N.; Ned. N. Guinea in de 9e Alg. Verg. van de V.N.; uitg. Min. Buitenl. Zaken, no. 37, pag. 124 en 128; en op 23 februari 1957 in de Eerste Commissie, Ned. N. Guinea in de 11e Alg. Verg.; uitg. Min. Buitenl. Zaken no. 49, pag. 105 in fine.

18 Deze poging tot ontcrachting is gewaagd door de Regering: Memorie van Toelichting wetsontwerp Soevereiniteitsoverdracht Indonesië, wetsontwerp nr. 1478, pag. 7; vervolgens door de Nederlandse leden van de Commissie Nieuw Guinea (Irian) 1950, Rapport, 2e stuk pag. 105; en voorts door De Graaf op 4 februari 1958,

Wij achten deze pogingen, de bindende verklaring van Van Mook op deze manier te ontkrachten, niet geslaagd. De Regering heeft immers in verband met de overeenkomst van Linggadjati zeer nadrukkelijk in de redevoeringen van Jonkman van 10 en 19 december 1946, in een nota van de Commissie Generaal van 2 maart 1947, en in de rede van Jonkman van 21 maart 1947, verklaard, dat van een eenzijdig opleggen geen sprake was en dat het nader overleg tot oplossingen moest leiden, tot welke naast de Nederlandse interpretaties de Indonesische zouden bijdragen¹⁹. Vervolgens betrof het voorbehoud een 'wens' aangaande een niet exact bepaalde status van Nieuw Guinea, zodat dubieus is of waarlijk van strijd kan worden gesproken tussen de regeringsverklaring van 10 december 1946 op dit punt en de uitspraak van Van Mook te Denpasar, twee weken later. Ten derde ging het in beide gevallen om verschillende wederpartijen: bij Linggadjati om de republiek, in Denpasar om Oost Indonesië en niet aannemelijk is dat een toezegging aan de een krachteloos kan worden door een voorbehoud tegenover de ander. Ten slotte is er verschil in aard: De regeringsuitspraken van 10 december 1946 en van 21 maart 1947 waren politieke verklaringen, geheel eenzijdig gedaan; de 'bindende toezegging' van Van Mook was totstandgekomen in gemeen overleg met Indonesische bevolkingsvertegenwoordigers en had het karakter van een bindende interpretatie van een positief staatsrechtelijke regeling. De staatsrechtelijke gebiedsbepaling is buitendien

Hand. Tw.K. 1957/58, I, pag. 632, 1e kol. Vgl. B. Röling, *Nieuw Guinea Wereldprobleem*, Assen, 1958, pag. 22 e.v.

19 Men vindt deze teksten bijeen in W. H. van Helsdingen, *Op weg naar een Nederlandsch-Indonesische Unie*, 's-Gravenhage, 1947, pag. 399, 406/7, en 533 e.v.; C. Smit, *Het akkoord van Linggadjati*, pag. 107/109.

later door de Nederlandse Regering bevestigd²⁰. In feite heeft Nederland zich van die bindende verklaring van Van Mook niets aangetrokken en Fisher wijst erop dat Nederland hier zijn positie juridisch verzwakte en het vertrouwen ondermijnde, hoezeer Fisher in andere opzichten sympathie heeft voor het Nederlandse standpunt inzake Nieuw Guinea²¹. Dat Nederland de bindende verklaring van Van Mook niet zou honoreren trad aan het licht toen ons land op 6 februari 1947 meedeed aan de op initiatief van Australië bijeengeroepen oprichtingsconferentie voor de South Pacific Commission, waardoor de toekomst van Nieuw Guinea min of meer naar de Pacific werd gedirigeerd²².

e. *Renville-overeenkomst*

Op 21 juli 1947 begint de eerste politionele actie. Op 1 augustus deed de Veiligheidsraad een beroep op de partijen om het vuren te staken, waarna op 25 augustus een Commissie van Goede Diensten werd ingesteld. Inmiddels had tot tweemaal toe, op 14 en 22 augustus 1947, de Veiligheidsraad een Belgisch voorstel verworpen om ook de 'zuster-staten' van de Republiek, Oost Indonesië en West Borneo, uit te nodigen. Zodoende is de Indonesische kwestie internationaal geworden tot een geschil uitsluitend tussen Nederland en de Republiek²³. Met de bijstand van de Commissie van Goede Dien-

20 Jonkman op 16 januari 1948 in de Tweede Kamer: Hand. T.K. 1947/48, pag. 1103.

21 Fisher, *Yearbook World Affairs* 1952, pag. 206.

22 Fisher, pag. 197/8; Bone, *The Dynamics*, pag. 40. De overeenkomst van 7 februari 1947 werd goedgekeurd bij de wet van 21 mei 1948. Stbl. I 198; zie Tractatenblad 1952, nos. 16 en 53.

23 Over de consequenties hiervan: A. M. Taylor, *Indonesian Independence and the United Nations*, London, 1960, pag. 56, 303 en 326 e.v.

sten kwamen de zg. Renville-overeenkomsten van 17 en 19 januari 1948 tot stand. Voorzover hier van belang moet genoteerd worden dat de 'sovereignty throughout the Netherlands Indies' bij Nederland zou blijven totdat Nederland zijn soevereiniteit zou overdragen aan de Verenigde Staten van Indonesië; de beginselen van de artikelen 3 en 4 van de overeenkomst van Linggadjadi, handelende over resp. het externe en het interne zelfbeschikkingsrecht, werden gehandhaafd met dien verstande, dat alleen 'staten' dit recht zouden hebben, en dat zij dit recht zouden uitoefenen door weigering van ratificatie van de constitutie van de Verenigde Staten van Indonesië. In tweërlei opzicht werd hiermee de handhaving van de Nederlandse wens ten aanzien van Nieuw Guinea verzwakt: vooreerst werd herhaald dat de soevereiniteit over Nederlands Indië zou worden overgedragen, zonder enig voorbehoud ten aanzien van Nieuw Guinea. Vervolgens werd het externe zelfbeschikkingsrecht gereserveerd voor die gebieden welke de status van 'staat' hadden of zouden krijgen, dit laatste op de grondslag van een plebisciet²⁴. Door deze verzwaring van de mogelijkheid van externe zelfbeschikking kwam afscheiding van Nieuw Guinea verder af te liggen van het overeengekomene.

Ook deze zaak is tussen partijen vele malen in discussie geweest en de Nederlandse visie is dan steeds deze, dat de op de Renville gesloten overeenkomsten, de overeenkomst van Linggadjadi te dezer zake bevestigden, 'welke het door de Ne-

24 Indonesië in de Veiligheidsraad van de V.N., december 1947–februari 1948, uitg. Ministerie Buitenl. Zaken, no. 9, 1948, pag. 119/120 (vgl. 127/8 voor de niet officiële vertaling) en pag. 109/110 (vgl. 129/30). Voorts: Bijlagen Hand. Tw.K. 1949/50, onderwerp 697; L. B. Sohn, *Cases on United Nations Law*, pag. 420 e.v., waarop pag. 436 e.v. de Renville-beginselen.

derlandse Regering gemaakte voorbehoud ten aanzien van de speciale status van Nieuw Guinea bevatte'²⁵. Het is evenwel juist de moeilijkheid dat het Nederlandse voorbehoud geen deel uitmaakt van de overeenkomst van Linggadjati, doch alleen was een beperking van de voor Nederland uit die overeenkomst voortvloeiende verbintenis, welke beperking dan nog was 'een wens'. In feite staat wel vast, dat het kabinet geenszins veronderstelde dat de Renville-beginselen het treffen van een uitzonderingsregeling voor Nieuw Guinea verhinderden. In diezelfde dagen sprak de Regering zich enige malen uit, dat zij 'dacht' over een 'eigen status' voor Nieuw Guinea²⁶. Ook hierbij werd melding gemaakt van de belangen van de Indische Nederlanders, maar een definitief standpunt blijkt in deze tijd nog niet bepaald. Dit was ook niet zo eenvoudig, maar men kan wèl zeggen, dat tegenover de Republiek en tegenover Oost Indonesië de Nederlandse wens om voor Nieuw Guinea een bijzondere status te scheppen buiten de Verenigde Staten van Indonesië een nieuwe verzwakking onderging.

25 Aldus von Balluseck op 29 november 1954 in de Eerste Commissie van de Alg. Verg. van de V.N., Ned. N. Guinea in de 9e Alg. Verg. van de V.N.; uitg. Min. Buitenl. Zaken, no. 37, pag. 285. Vgl. ook Schürmann 26 nov. 1957; Ned. N. Guinea in de 12e Alg. Verg.; uitg. Min. Buitenl. Zaken, no. 53, pag. 211.

26 Beel op 13 januari 1948 in de Tweede Kamer; Hand. T.K. 1947/48, pag. 1083; dan het centraal rapport van de algemene beschouwingen van de sectievergaderingen gehouden van 30 januari–5 februari 1948 van de Conferentie Nederland–Suriname–Curaçao (verslag bij Staatsdrukkerij), waarin werd uitgesproken dat 'bovendien werd gedacht aan een eigen status voor Nieuw Guinea'. Het moet deze passage zijn geweest, waarheen Jonkman op 3 februari in de Tweede Kamer verwees: Hand. T.K. 1947/48 pag. 1324, 2e kol.

f. Grondwetsherziening 1948

De grondwetsherziening van 1948 betrof de 'nieuwe rechtsorde' met de gebieden overzee. De staatsrechtelijke term 'Nederlands-Indië' werd hier vervangen door de term 'Indonesië'. Nederlands Nieuw Guinea maakte dus deel uit van 'Indonesië' in de grondwettelijke zin. In artikel 209, 7e lid, werd een grondslag gelegd voor afscheiding van een deel van Indonesië buiten de Verenigde Staten van Indonesië, doch in dit geval eiste dit artikel, conform artikel 3 van de Linggadjati-overeenkomst²⁷, een afzonderlijke regeling van de betrekkingen van zodanig gebiedsdeel tot de VS en tot het Koninkrijk²⁸. Deze bepaling heeft tot 1956 in de Grondwet gestaan, maar van een bijzondere ijver is – althans bij het parlement – nooit gebleken ten aanzien van het 'regelen' van de 'bijzondere verhouding' tot Indonesië; men meende dat de regeling ter zake van Nieuw Guinea in het Charter van soevereiniteitsoverdracht de bedoelde grondwetsbepaling voor Nieuw Guinea buiten werking had gesteld, terwijl binnen het jaar na de soevereiniteitsoverdracht onderhandelingen geen resultaat opleverden. 'Hierdoor is voor een afzonderlijke regeling van de betrekkingen van dit, tot het Koninkrijk der Nederlanden behorende gebiedsdeel Indonesië de ratio komen te vervallen',

27 Vgl. de bij de Memorie van Antwoord gewijzigde tekst op dit punt; Bijl. Hand. Tw.K. onderwerp 775; de gewijzigde tekst berustte op het advies van de voorlopige federale regering van Indonesië. Aanvankelijk had de Regering vermoedelijk Nieuw Guinea helemaal vergeten!

28 Art. 209, lid 7, luidde: 'Voorzover enig deel van Indonesië niet gaat behoren tot de Verenigde Staten van Indonesië zullen de betrekkingen van dat gebiedsdeel tot deze Staten en tot het Koninkrijk... zoveel mogelijk in overeenstemming met de beginselen van dit hoofdstuk – afzonderlijk worden geregeld'.

aldus deelde de Regering op 6 januari 1953 mee²⁹. Het klinkt niet fraai, te minder omdat internationaal was verzekerd, dat bedoelde grondwetsbepaling was 'a rewording of article 3 of the Linggadjati Agreement' en 'identical with its meaning'³⁰. Nog vreemder was het dat na de soevereiniteitsoverdracht Regering en Kamer beide de enige oplossing, om de Unie te verstaan als de band tussen Indonesië en Nieuw Guinea, zoals de Commissie Generaal had bepleit, als het ware principieel verwierpen; de Unie en de kwestie Nieuw Guinea zouden twee geheel afzonderlijke zaken zijn en men betreurde het zelfs, indien Indonesië deze gelijktijdig aan de orde stelde³¹.

g. *Besluit Bewind Indonesië in Overgangstijd*

Na de verkiezingen van 7 juli 1948 handhaafde het nieuwe kabinet Drees-Van Schaik voorshands het tot dan toe ingenomen standpunt ten aanzien van Nieuw Guinea³², het voorbehoud namelijk van een afzonderlijke status, zulks 'mede in verband met de mogelijke vestiging van Indische Nederlanders'.

Gedurende 1948 maakte de vorming van de federatie—in toenemende tegenstelling tot de Republiek—voortgang en

29 Aldus Memorie van Antwoord aan de Eerste Kamer ter zake van de begroting voor Buitenlandse Zaken voor 1953, pag. 7.

30 Aldus Van Royen tegenover de United Nations Commission for Indonesia; Indonesië in de Veiligheidsraad van de V.N., februari—december 1949, uitg. Min. Buitenl. Zaken, no. 21, 1950, pag. 140/141, alsmede pag. 189.

31 Vreemd is daarom, dat bijv. De Graaf aan Röling verwijt, dat Röling onvoldoende zou scheiden de RTC-akkoorden enerzijds en het Nieuw Guinea-geschil anderzijds.

32 M.v.A. aan Tw.K. op wetsontwerp nr. 907; antwoord op vraag 16 uit het Voorlopig Verslag.

de onderhandelingen onder de bijstand van de Commissie van Goede Diensten concentreerden zich meer en meer op dit centrale probleem. In oktober 1948 werd hier te lande een bespreking gevoerd met de vertegenwoordiging van de niet-republikeinse deelgebieden over de vorming van een interim-regering. In overeenstemming met de door de federale bijeenkomst van Bandoeng op 15 juli 1948 gevormde 'Bijeenkomst Federaal Overleg'³³ kwam een interimregeling tot stand³⁴, waarbij voor de interimperiode de Nederlandse regering voor wat de status van een buiten de federatie gesteld Nieuw Guinea betreft de concessie deed van een proto-condominium, zulks weliswaar sans préjudice voor wat de toekomstige definitieve status aangaat³⁵.

33 Wij memoreren, dat op 9 maart 1948 een Voorlopige Federale Regering was ingesteld, die de federale conferentie van Bandoeng organiseerde, welke op 27 mei bijeenkwam. Het verdere overleg leidde te onzent tot de Noodwet Indonesië (wet van 29 oktober 1948, Stbl. I 461), bij welke totstandkoming de Regering moest beloven van de machtiging geen gebruik te maken om op de status van Nieuw Guinea te prejudiciëren. Aldus, na aandrang in het V.V., overgenomen bij de openbare beraadslaging door Tilanus (Hand. Tw.K. 1948/49, pag. 123) en Welter (ib. pag. 119/120), op wetsontwerp 1018: M.v.A. Bij deze gelegenheid sprak Welter de vaak geciteerde woorden, dat de regering de smaragd (Nieuw Guinea) uit de gordel van smaragd moest houden, 'Het is een ruwe, nog ongeslepen smaragd, maar een smaragd van grote waarde'.

34 Op basis van het overleg en op de wettelijke grondslag van de Noodwet Indonesië kwam bij K.B. 14 december 1948 Stbl. I 544 tot stand het K.B. Bewind Indonesië in Overgangstijd.

35 Artikel 65 van genoemd K.B. betrof Nieuw Guinea. Over het gepleegd overleg, krachtens hetwelk niet op de toekomst werd geprejudicieerd: de Memorie van Antwoord op wetsontwerp Noodwet Indonesië (nr. 1018); Van Maarseveen op 16 februari 1949. Hand. Tw.K. 1948/49, pag. 1252/3.

Op grond van dit overleg met de federale vertegenwoordigers weigerde het kabinet op 16 februari 1949 zich uit te spreken over de toekomstige status van Nieuw Guinea, ondanks de aandrang van Van de Wetering, die bepleitte, dat Nederland ter wille van de Indische Nederlanders moest tonen, 'dat het nog altijd die oude taaie en vasthoudende geest bezit om van Nieuw Guinea een Nieuw Nederland te maken'³⁶.

Dit belette niet, dat het Kabinet vasthield aan de 'wens' 'dat in de geest van de artikelen 3 en 4 van Linggadjati ook Nieuw Guinea een eigen status ten opzichte van het Koninkrijk nieuwe stijl en de vstI moet kunnen verkrijgen, ook al zou de autochtone bevolking zich thans nog moeilijk kunnen uitspreken'³⁷. Van Maarseveen voegde hieraan toe, dat de Regering, ook al kon zij zich niet definitief uitspreken, bereid was rekening te houden met 'de omstandigheid, dat de bewoners van dit eiland als Melanesiërs wel dienen te worden onderscheiden van de andere bewoners van Indonesië'³⁸.

h. Tweede politionele actie en gevolgen

Op 19 december begon de tweede politionele actie. Op 22 december verklaarde Van Royen voor de Veiligheidsraad: 'Het geschil gaat niet over de vraag of Indonesië al of niet onafhankelijk zal worden. Alle partijen zijn het erover eens,

36 Hand. Tw.K. 1948/49, pag. 1203 (Van de Wetering); ib. pag. 1252/3 (Van Maarseveen).

37 Mem. v. Ant. aan Tw. Kamer op begr. voor 1949, hoofdst. XIII, pag. 10, 1e kol.

38 Van Maarseveen, 16 februari 1949; Hand. T.K. 48/9, pag. 1253.

dat wat eens Nederlands Oost Indië was, zo spoedig mogelijk een onafhankelijke staat dient te worden'³⁹.

Op deze laatste zin heeft Indonesië zich later ten behoeve van zijn eis inzake Nieuw Guinea herhaaldelijk beroepen⁴⁰. Hiertegenover is door Nederland dan gesteld, dat Van Royen in diezelfde rede verklaarde, dat Nederland vasthield aan de beginselen van de overeenkomsten van Linggadjati en van de Renville en dat één van de beginselen juist was, dat Nieuw Guinea een eigen status zou krijgen⁴¹. Doch dit beroep faalde, daar deze 'wens' aangaande een aparte status nimmer een overeengekomen beginsel geweest is. Buitendien bracht einde december 1948 de grote mate van afhankelijkheid van Nederland ten opzichte van de federalen mee, dat een beroep op een voorbehoud ten aanzien van Nieuw Guinea deze samenwerking in gevaar zou hebben gebracht.

Te Batavia werd op 22 juni 1949 overeenstemming bereikt tussen de Nederlandse delegatie enerzijds en de Republiek en de Bijeenkomst Federaal Overleg anderzijds over de

39 Indonesië in de Veiligheidsraad, nov. 1948 - januari 1949, Uitg. Min. v. Buitenl. zaken no. 19, pag. 520.

40 Zo bijv. memorandum dd. 17 augustus 1954, waarmee Indonesië het verzoek toelichtte, de kwestie Nieuw Guinea op de agenda van de Algemene Vergadering te plaatsen: Ned. Nieuw Guinea in de 9e Alg. Verg., uitg. Min. v. Buitenl. Zaken, no. 37, pag. 35/36; Soedjarwo 24 september 1954 in de Alg. Verg., ib. pag. 66; op 23 nov. 1954 in de Eerste Commissie, ib. pag. 125 en 128. Vervolgens Soedjarwo 23 februari 1957, Ned. N. Guinea in de 11e Alg. Verg.; Uitg. Min. B. Z. no. 49, pag. 96 en 106; Soebandrio 20 november 1957 in de Eerste Commissie; Ned. N. Guinea in de 12e Alg. Verg., Uitg. Min. van B. Z. no. 53, pag. 94; Ali Sastroamidjojo op 26 november 1957 in de Eerste Commissie ib. pag. 185/6.

41 Bijv. Schürmann op 26 november 1957, Ned. N. Guinea in de 12e Alg. Verg.; uitg. Ministerie van Buitenlandse Zaken, no. 53, pag. 211.

agenda voor de te houden Ronde Tafel Conferentie. Nieuw Guinea wordt op deze agenda geplaatst, zulks op verlangen van Nederland. Roem (voor de Republiek) en Sultan Hamid (voor de BFO) verklaren formeel, dat zij met het opnemen van dit punt op de agenda slechts akkoord kunnen gaan onder de voorwaarde, 'that it was fully understood that they considered that New Guinea should be a part of the United States of Indonesia'. Van Royen verklaarde hiertegenover dat het opnemen van dit punt niet prejudiceerde op de houding van partijen en dat de Nederlandse Regering ten volle haar positie op dit punt handhaafde⁴². De openlijke verklaring van Sultan Hamid op diezelfde 22 juni 1949, dat Nieuw Guinea deel moest blijven van Indonesië drukte de verwijdering uit tussen de federalen en Nederland, doch verbond tevens in belangrijke mate het prestige der federalen aan deze Nieuw Guinea-kwestie.

Voor wat de positie van Nederland betreft gedurende het overleg, dat aan de bepaling van de agenda op 22 juni was voorafgegaan, bestaat enig meningsverschil. Nederland meent, dat vanaf het begin dezer besprekingen het Nederlandse standpunt in deze volkomen duidelijk was gemaakt aan de gesprekspartners; Indonesië evenwel verklaarde, dat de houding van Nederland ter RTC voor de Indonesische delegaties kwam als 'een schok'⁴³.

Een belangwekkende bijzonderheid uit deze fase is, dat

42 Uitg. Min. van Buitenl. Zaken, no. 21, pag. 406 e.v. Vgl. voorts pag. 142.

43 Verklaring Von Balluseck op 22 september 1954 voor het General Committee (het Bureau) van de Algemene Vergadering; Ned. N. Guinea voor de 9e Alg. Verg.; uitg. Min. Buitenl. Zaken, no. 37, pag. 49. Verklaring van Soedjarwo op 30 november 1954 in de Eerste Commissie, *ibidem*, pag. 303.

Van Mook op 14 juli 1949 op verzoek van een Nederlandse diplomaat zijn visie heeft doen weten op het Nederlandse voornemen, ter RTC Nieuw Guinea te gaan uitzonderen van de soevereiniteitsoverdracht. Hij was van mening, dat ons land zich aldus opnieuw zal beroven van een groot deel van de resterende goede wil in Indonesië, zulks ter wille van een zaak welke slechts emotionele waarde heeft en welke ons eindeloze last zal bezorgen. Als men thans zou bepleiten, dat men Nieuw Guinea moet houden ter wille van het belang van de Papoea's, dan zou dit betekenen, aldus Van Mook, een vrij fundamentele verandering in de wijze waarop wij tot nu toe Nieuw Guinea bestuurden en in de methoden van missie en zending. Tot dusver immers werd voor middelbare rangen altijd van Indonesiërs gebruik gemaakt; als men hiermee zou voortgaan in een afgescheiden Nieuw Guinea, dan zal dit tot grote onrust leiden. In elk geval zal Indonesië in een afscheiding van Nieuw Guinea steeds een overblijfsel van kolonialisme en een bedreiging zien. Noch in Linggadjati noch in Denpasar was de uitsluiting van Nieuw Guinea gemaakt tot een voorwaarde; de status van Nieuw Guinea binnen de Verenigde Staten van Indonesië was slechts onbeslist gelaten. Hoofdzaak echter is, aldus Van Mook medio 1949, dat de gesuggereerde oplossingen buiten de Verenigde Staten van Indonesië noch een toekomst noch enige aantrekkelijkheid hebben⁴⁴.

i. *Het einde van het zelfbestuur in Nieuw Guinea*

Wat Nieuw Guinea zelf betreft, hier hadden in 1949 twee staatsrechtelijke wijzigingen plaatsgehad. In januari was de

44 Weergegeven door Louis Fischer, *The Story of Indonesia*, London, 1959, pag. 136/7. Voorzover ons bekend is Van Mook's advies in Nederland niet gepubliceerd.

uit 1945 daterende⁴⁵ residentie Nieuw Guinea gemaakt tot een openbaar lichaam⁴⁶. Veel belangrijker was, dat in overeenstemming met de bepalingen van de met de sultan van Tidore gesloten contracten het zelfbestuur van de sultan, dat overigens al geruime tijd slechts van formele aard was, werd beëindigd, zulks ongeveer anderhalve maand voordat de RTC zou beginnen⁴⁷. Over deze stap heerste vooral in Oost Indonesië grote ontstemming.

j. *Debatten vóór de RTC*

In ons land heeft de Tweede Kamer op 13 en 14 juli 1949 in comité-generaal over de Indonesische kwestie beraadslaagd en als resultaat kwam de mededeling op 14 juli dat de Kamer zich 'bij herhaling' verklaarde 'voor de snelle totstandkoming van vrije en soevereine Verenigde Staten van Indonesië, gevormd door gelijkwaardige deelstaten op de grondslag van een onbelemmerd zelfbeschikkingsrecht der Indonesische volken'⁴⁸. Zo hield de Kamer ook na de feitelijke capitulatie van 7 mei en ondanks de duidelijke zegepraal van de republikeinse versie van het zelfbeschikkingsrecht vast aan de vorm van zelfbeschikking, welke—naar men zeide—uitging van de 'Indonesische volken'. Menselijkerwijze was dit niet anders mogelijk en niet anders te verwachten; maar in binnen- en buitenland voelde men aan, dat dit een tot teleurstelling

45 Besluit 28 september 1945, Ind. Staatsblad 1946, no. 5; besluit fgd. gouverneur Grote Oost 19 november 1947, Bijblad Staatsblad N. Indië 15143.

46 Besluit Hoge Vertegenwoordiger van de Kroon 14 januari 1949, Stbl. Indonesië 1949, no. 5.

47 Besluit H.V. Kroon 8 juli 1949, St. Indon. 1949, no. 180.

48 Besluit tot comité-generaal: Hand. Tw.K. 1948/49, pag. 1656/1662; Mededeling: ibidem, pag. 1679/80.

gedoemd streven moest worden. Innerlijk had Nederland van de gang van zaken niets willen leren.

Op 16 en 17 augustus volgde in de Tweede Kamer een openbare beraadslaging, een week voor het begin van de Ronde Tafel Conferentie; aanleiding tot het debat was een regeringsnota van 3 augustus⁴⁹. Hierin was over Nieuw Guinea slechts verwezen naar het opnemen van dit gebied als agenda-punt. Romme zweeg geheel over Nieuw Guinea. Maar Schouten, Welter, die opnieuw het behouden van deze laatste smaragd bepleitte, Oud, Van de Wetering en Zandt eisten nu handhaving van Nederlandse soevereiniteit⁵⁰.

Het verschil in standpunt blijkt bij vergelijking van wat Schouten op 16 augustus stelde en wat Meijerink had betoogd op 16 februari 1949⁵¹. Meijerink had nadrukkelijk erkend, dat bij Nieuw Guinea niet alleen de belangen van de Indische Nederlanders waren betrokken, welke belangen door Van de Wetering sterk op de voorgrond waren geplaatst, maar ook andere belangen en met name ook belangen van Indonesië. Schouten wees eenvoudig bespreking van het voegen van Nieuw Guinea bij Indonesië of Oost Indonesië categorisch af. Hij meende dat een dergelijke toevoeging bij Indonesië noch op geografische, noch op etnografische noch op historische gronden in redelijkheid zou kunnen steunen. Oud stelde, dat – ingeval de bevolking niet haar eigen lot kan bepalen – de Nederlandse soevereiniteit gehandhaafd moet blijven totdat de bevolking wél haar eigen lot kan bepalen. 'In geen geval mag Nieuw Guinea een onderhandelingsobject worden tussen Nederland en Indonesië, want dat zou beteke-

49 Tweede Kamerstuk 786, no. 37.

50 Schouten, *ibidem*, pag. 1821/2; Welter, pag. 1828/9; Oud, pag. 1835; Van de Wetering, pag. 1837; Zandt, pag. 1850/1.

51 Hand. Tw.K. 1948/49, pag. 1218.

nen een overgang van de ene koloniale status in de andere en het doel van de hervorming van het Koninkrijk is niet overgang van koloniale status, maar de opheffing van de koloniale status waar dit mogelijk is'. Dit is, voorzover wij konden nagaan, de eerste maal dat de zelfbeschikking van de inheemse bevolking als criterium is gegeven, zonder dat het kolonisatie-motief meespeelt. Tot dan toe was de onmogelijkheid van wilsbepaling der Papoea's argument geweest om langs deze weg een aparte status van Nieuw Guinea open te houden, maar het doel van die aparte status lag steeds primair bij het belang der Indische Nederlanders. Van de Wetering vertrouwd, dat de Regering 'voldoende begrepen heeft mijn onverzettelijkheid op dit gebied'.

De beschouwingen van de hier bedoelde sprekers werden in het algemeen gekenmerkt door de bittere gevoelens over het probleem van Ambon en van de Minahassa. Nu men moest aannemen, dat van enig extern zelfbeschikkingsrecht voor deze bevolkingen niets zou terechtkomen, klampte men zich met groter felheid vast aan de externe afscheiding van een gebied, welks bevolking nagenoeg geheel in het stenen tijdperk leefde. Misschien had men het gevoel, dat men de bevolkingen van Ambon en van de Minahassa niet helemaal in de steek liet, indien Nieuw Guinea onder Nederlandse soevereiniteit bleef. Ook begaan zijn met het lot van de Indische Nederlanders heeft een grote rol gespeeld, vooral bij Van de Wetering en bij ds. Zandt. En daar was ten slotte het argument van de laatste smaragd, welke men moest behouden.

VI De resultaten van de Ronde Tafel Conferentie

De Ronde Tafel Conferentie (RTC) is gehouden te 's-Gravenhage van 23 augustus tot en met 2 november 1949. Partijen waren de Nederlandse delegatie (voorzitter Van Maarseveen), die van de Republikeinse Regering (voorzitter Hatta) en die van de Bijeenkomst Federaal Overleg (BFO; voorzitter Sultan Hamid). De UNCI nam aan de conferentie deel en blijkens de Mantelresolutie, artikel VI, zou de UNCI, orgaan van de Veiligheidsraad, op de nakoming der overeenkomst toezien.

De door de mantelresolutie bestreken hoofdovereenkomsten waren:

- a) het Charter van Soevereiniteitsoverdracht;
- b) het Uniestatuut met daarbij aangehechte overeenkomsten waaronder vooral de militaire overeenkomst en de financiële en economische overeenkomst ('finec');
- c) de Overgangsovereenkomst, betreffende enige gevolgen van de soevereiniteitsoverdracht, met name artikel 2 over het interne en het externe zelfbeschikkingsrecht. Naar Nederlands grondwettelijk recht was de Unie, naar Nederlands belang de 'finec', naar Nederlands verantwoordelijkheidsgevoel artikel 2 van de Overgangsovereenkomst en voor veler gevoel van nationaal prestige de handhaving van Nieuw Guïnea via het Charter van Soevereiniteitsoverdracht het gewichtigst.

Nadat de resultaten door de wetgevers van partijen waren goedgekeurd, vond op 27 december 1949 de soevereiniteitsoverdracht plaats.

Vanuit grondwettelijke gezichtshoek was de Unie een zeer zwakke constructie; op het stuk van het zelfbeschikkings-

recht, dat Nederland had toegekend aan allerlei federale delen in Indonesië, was de Overgangsovereenkomst een ernstige teleurstelling, temeer omdat het Nederlands streven in deze ook bij de BFO nauwelijks steun kreeg. De zg. 'finec' was een gewichtig Nederlands succes en zij deed blijken, dat de Republiek op dit niveau tot samenwerking en wederzijdse belangenbehartiging bereid was. Zoals door Nederland steeds is erkend zijn de bepalingen op dit niveau door de Republiek tot in 1956 correct nagekomen¹. Maar na 1950 werd de Unie een dode letter en reeds in de eerste helft van 1950 stortte de federale bouw van Indonesië ineen.

Toen Welter aan de Regering verweet, dat zij zich op een 'vernederende' wijze had onderworpen aan 'praktisch alle eisen, van Indonesische zijde gesteld' ontkende de Regering zulks als 'in volstreekte tegenspraak met de feiten: De kwestie Nieuw Guinea stelt dit duidelijk in het licht'².

Men kan gevoeglijk zeggen, dat binnenlands politiek – zoals de zaken waren gelopen – het kabinet in een dwangpositie verkeerde, toen tegen het einde van de RTC over het probleem Nieuw Guinea een regeling moest worden getroffen. Door dat de kamerleden die in deze zaken de mening der fracties weergaven in de Nederlandse delegatie waren opgenomen, kon voor het kabinet geen twijfel bestaan over de grenzen van het politiek bereikbare. Op Nieuw Guinea dreigde tegen het

1 Drees op 15 november 1951 in de Tweede Kamer, Hand. Tw.K. 1951/52, pag. 412; Drees op 20 februari 1952, Hand. E.K. 1951/52, pag. 269; Luns erkende op 6 maart 1954, Hand. E.K. 1953/54, pag. 540, dat de toen op economisch gebied door Indonesië getroffen maatregelen niet speciaal tegen Nederland waren gericht en dat geen discriminatie had plaats gehad.

2 Aldus een nota van Welter bij het V.V. op wetsontwerp 1478 en in het regeringsantwoord op deze nota.

einde van de RTC de conferentie te stranden. Hier stonden op onverzoenbare manier tegenover elkaar het standpunt van de Nederlandse en dat van de BFO-delegatie. Beide partijen beriepen zich op etnologische, sociologische, religieuze en economische argumenten. Ook de Indonesische partij verklaarde zich bereid de doeleinden van het Handvest van de Verenigde Naties (artikel 73) ten aanzien van Nieuw Guinea na te leven³. Zo werd men het – met name in een werkgroep – eens over het beslissende criterium; dit zou zijn de vraag: 'Is wijziging in de beheervoering over Nieuw Guinea in verband met de eisen, die aan een dergelijke beheervoering naar geldende normen worden gesteld, in het belang van de bevolking van dat gebied?'⁴ Betwist is, of de Nederlandse Regering ter RTC een aanbod heeft gedaan van een condominium⁵.

Een merkwaardig aspect is de bereidheid van de republikeinse delegatie welke uit solidariteit met de BFO-delegatie de eis van deze laatste steunde, om ten aanzien van Nieuw Guinea een compromis te aanvaarden, ten einde aldus Nederland uit de interne politieke moeilijkheden te helpen. Dit was ongetwijfeld een gevolg van de nuchtere en zakelijke visie van Hatta⁶. Hatta heeft ongetwijfeld aangenomen, dat de kwestie Nieuw Guinea in een wat rustiger sfeer op een beide partijen bevredigende wijze kon worden geregeld en een deel van het Nederlandse Kabinet dacht er ook zo over.

Wèl heeft de gedistantieerde republikeinse houding bij

3 Memorie van Toelichting wetsontwerp 1478, pag. 7; A. M. Taylor, *Indonesian Independence*, pag. 236.

4 De zojuist aangegeven passage in de M.v.T.

5 M.v.A. aan Eerste Kamer op wetsontwerp 1478, pag. 8, laatste zin; over Hatta's verklaring: Hand. E.K. 1949/50, pag. 59, 2e kol.

6 Taylor, pag. 237, noot 46.

gedragen tot de beslissing van het kabinet in oktober 1949 om aan het standpunt, dat Nieuw Guinea niet zou worden overgedragen, vast te houden. En de levendige herinnering aan die houding van de republikeinse delegatie heeft later meegebracht, dat de leidende politici in ons land in de felheid waarmee in een volgende fase Indonesië zijn eisen ten aanzien van Nieuw Guinea gingen stellen, niet zo gemakkelijk subjectieve oprechtheid en goede trouw hebben kunnen aannemen; men ging veeleer in die felle agitatie zien een stok, waarmee men de hond kon slaan, ten einde de binnenlandse teleurstellingen te compenseren. Had men Nieuw Guinea niet, dan had men een andere stok gevonden, ten einde voor alles Nederland als de schuldige te kunnen treffen. Dat een aantal Nederlandse staatslieden zo dacht en hierbij volkomen te goeder trouw was, staat vast. Dat men zich in de betekenis van Hatta's inschikkelijkheid heeft vergist echter evenzo. Hatta wilde slechts een tactische tegemoetkoming, maar hij heeft nimmer gesteld, dat Indonesië vrede zou kunnen nemen met separatie van Nieuw Guinea. Dit blijkt overduidelijk uit Hatta's openlijke verzekering reeds op 14 december 1949 in het republikeinse parlement, dat de kwestie Nieuw Guinea door onderhandelingen zou worden opgelost en dat men niet behoefde te vrezen, dat het eiland niet tot Indonesië zou terugkeren⁷.

Omdat was afgesproken, dat de conferentie op 2 november zou eindigen, en omdat tegen het einde van oktober nog geen oplossing in zicht was, werd de UNCT in de kwestie betrokken. Deze besefte, dat Nederland uit de conferentie moest komen 'with some remnant of its former empire in the archipelago', doch dat anderzijds voor de Indonesische, en

7 Bone, *The Dynamics*, pag. 66.

speciaal de federale, delegaties uitsluiting van Nieuw Guinea buiten de soevereiniteitsoverdracht zou zijn 'a denial of that full and unfettered transfer of sovereignty to which they were committed'⁸. Het Australische lid Critchley had al enige tijd tevoren binnen de UNCI een alternatief voorstel gesuggereerd: hetzij Nieuw Guinea te plaatsen onder een internationaal trustschap⁹ met Nederland, Indonesië of de Verenigde Naties als besturende autoriteit, hetzij de kwestie Nieuw Guinea uit te stellen. Critchley prefereerde dit laatste. Hij had gesuggereerd, dat het Charter van soevereiniteitsoverdracht Nieuw Guinea zou uitzonderen met het proviso, dat zijn status onderwerp zou zijn van verdere onderhandelingen, welke binnen een bepaalde tijd zouden moeten zijn voltooid.

Het schijnt dat Indonesië reeds ter RTC sterk gekant was tegen een trustschap en voor deze oplossing bevreesd was¹⁰.

Op 29 oktober legde de UNCI deze laatste suggestie van Critchley aan partijen voor en wel door voor te stellen 'maintenance of the status quo of the Residency with the stipulation that within a year from the date of sovereignty the question of the territory's status would be determined through negotiations'¹¹.

Van Royen aanvaardde dit voorstel op twee gronden: vooreerst hield het voorstel geen soevereiniteitsoverdracht

8 Taylor, pag. 237.

9 Het 'Algemeen Handelsblad' had op 10 augustus 1949 een trustschap bepleit. Deze suggestie was aan de leden van de UNCI onbekend: R. C. Bone, *The Dynamics of the Western New Guinea (Irian Barat) Problem*. Cornell Un. Ithaca, New York, 1958, p. 58. Over een verdergaande suggestie van H. Kraemer uit die dagen: Kraemer, 'Het Parool' 10 maart 1961.

10 Survey of International Affairs 1949-50, Oxford Un. Press, 1953, pag. 394.

11 Taylor, pag. 238.

in en vervolgens bleven beide partijen vrij bij de verdere onderhandelingen haar standpunt te bepalen.

Op 31 oktober bleek de formule voor Indonesië acceptabel, mits daarin werd opgenomen, dat 'een geschil' ter zake bleef bestaan. Van Royen trachtte tevergeefs de term 'geschil' buiten de tekst te houden, doch de UNCI stelde op dit punt de Indonesische delegatie in het gelijk. Zo werd in de overwegingen opgenomen, dat de standpunten ten aanzien van Nieuw Guinea 'remain in dispute'. Opgemerkt worde, dat Nieuw Guinea zelf, d.i. de status van het gebied zoals die zou zijn op het moment van de soevereiniteitsoverdracht over de rest van Indonesië, strikt genomen niet gezegd werd in geschil te blijven. Zekerheidshalve verlangde op zijn beurt Van Royen, dat, nu de term 'geschil' was opgenomen, de term 'status quo' zou worden omschreven, daar deze laatste anders in dier voege zou kunnen worden opgevat, dat het gebied volkenrechtelijk betwist gebied was, en dat dus ook de hele rechtspositie van het gebied onzeker zou zijn. Die verduidelijking kwam tot stand door toevoeging van de woorden 'through continuing under the Government of the Netherlands'¹². Tegen het insereren van deze woorden in het artikel zelf maakte Sultan Hamid bezwaar; hij vond deze toevoeging overbodig en erkende: 'onder handhaving van de status quo diende te worden verstaan het blijven onder de Nederlandse soevereiniteit'¹³. Maar Van Royen handhaafde, dat een verduidelijking van de status quo nodig was nu de term geschil was opgenomen. Bij wijze van compromis is de ver-

12 Vgl. Taylor, pag. 238/9; Verslag UNCI: Indonesië in de Veiligheidsraad, februari-december 1949, Uitg. Min. Buitenl. Zaken, no. 21, pag. 216/7.

13 Van Maarseveen, 7 december 1949, Hand. Tw. K. 1949-50 pag. 891, 2e kol.

klaring van die term toen opgenomen niet in het artikel, doch in een afzonderlijke briefwisseling, welke uiteraard eveneens kracht van overeenkomst had. Elders in de overeenkomsten moesten op het laatste moment voorzieningen in verband met het compromis aangaande Nieuw Guinea worden getroffen; zelfstandige betekenis heeft de formulering van deze voorzieningen voor de kwestie Nieuw Guinea verder niet¹⁴.

De ten aanzien van Nieuw Guinea getroffen bepalingen (los dus van de bijkomende - irrelevante - teksten) worden als bijlage I toegevoegd.

Artikel 2 van het Charter van soevereiniteitsoverdracht heeft aanleiding gegeven tot tegenstrijdige beschouwingen en soms is ook wel de verwarring nodeloos vergroot¹⁵.

Van meet af aan, d.w.z. ter RTC en in de Memorie van Toelichting op het wetsontwerp Soevereiniteitsoverdracht Indo-

14 Het betreft art. 4, lid 3, Overgangsovereenkomst en de toevoeging (aantekening) onder de Toescheidingsovereenkomst. (Resultaten van de RTC, uitg. Secretariaat-Generaal van de RTC, pag. 45 en 52). Cfm Röling, *Nieuw Guinea Wereldprobleem*, pag. 33/4.

15 Irrelevant is bijv. dat in de oorspronkelijk door de Nederlandse delegatie van artikel 1 lid 1, gegeven formulering stond dat Nederland de soevereiniteit overdroeg 'met inachtneming van het bepaalde in dit Charter'. Vooreerst is die oorspronkelijke tekst ouder dan het door de UNCI voorgestelde compromis. Vervolgens hebben wij reden om aan te nemen, dat het bezwaar tegen de formule 'met inachtneming van het bepaalde in dit Charter' voortvloeide uit de geëiste onvoorwaardelijkheid van de soevereiniteitsoverdracht; in geen geval wilde Indonesië de voorlopige constitutie als een voorwaarde gesteld zien voor de soevereiniteitsoverdracht. Vgl. Van de Wetering, *Hand. Tw.K. 1949/50*, pag. 851; M.v.T. wetsontwerp 1478, pag. 6/7.

Irrelevant is ook het betoog van J. W. H. Leslie Miller, *Socialisme en Democratie*, oktober 1956, pag. 483 over het woord 'gezag'

nesië, heeft Nederland zich op het standpunt gesteld, dat handhaving van de status quo betekende voortzetting van de soevereiniteit; bovendien brengt dit mee, en is steeds ook gesteld, dat mislukking van de overeengekomen onderhandelingen in deze voortzetting van de soevereiniteit geen enkel verschil zou maken.

Ter adstructie van dit standpunt kan worden gewezen op de reden waarom Van Royen een toelichting liet opnemen op de term status quo. Dit was juist om te verhinderen, dat de status quo zou worden bepaald door het geschil.

Vervolgens kan worden gewezen op de aperte afwezigheid van de wil van Nederland de soevereiniteit de jure over Nieuw Guinea over te dragen.

Ten derde kan erop worden gewezen, dat vóór de soevereiniteitsoverdracht naar traditioneel volkenrecht Nieuw Guinea behoorde tot de Nederlandse soevereiniteit, zoals overigens ook door de Renville-overeenkomst was vastgelegd. De facto gezag heeft ook de Republiek nimmer in Nieuw Guinea gehad; Merauke was nimmer onder Japans bezetting en

en het Maleise equivalent. Voorzover van belang is er geen verschil tussen de Nederlandse en de Maleise tekst op het stuk van de overeengekomen toelichting op de term status quo; zijn beroep op de Engelse tekst ('through continuïng under the Government' enz.) is dus overbodig. Hij meent dat de Engelse tekst eerder nog dan de Nederlandse zou wijzen in de richting, dat slechts een factisch bestuur voor de tijd van 1 jaar is gehandhaafd. De juridische betekenis van 'through continuïng under' is echter gelijk met 'handhaving van het gezag van'. Niet onvermakelijk is, dat Soedjarwo op 23 november 1954 (Ned. Nieuw Guinea in de 9e Alg. Verg.; uitg. Min. Buiteni. Zaken, no. 37, pag. 129/130) de Engelse tekst sterker voor het Nederlandse standpunt acht dan de Nederlandse. Dit is het omgekeerde van wat Miller meent! Ook zonder dit soort o.i. verversende redeneringen is de kwestie ingewikkeld genoeg.

Nieuw-Guinea was praktisch op Japan heroverd geruime tijd vóór augustus 1945.

Naar volkenrecht was dus slechts één geschil denkbaar ter RTC: moet Nieuw Guinea mede in de soevereiniteitsoverdracht worden inbegrepen, ja of neen, moet m.a.w. de soevereiniteit, welke bij Nederland was, worden overgedragen¹⁶? Dit geschil is gehandhaafd. Dit geschil was een politiek geschil, in dier voege, dat de Indonesische partijen ter RTC verlangden, dat ook de soevereiniteit over Nieuw Guinea zou worden overgedragen. De standpunten der partijen waren niet overeen te brengen en deze standpunten bleven in geschil, naar artikel 2 uitdrukkelijk zegt. Maar dit sluit dan ook in, dat Nederland de soevereiniteit over Nieuw Guinea niet reeds bij het Charter van Soevereiniteitsoverdracht overdroeg. In deze zelfde richting wijst de formule 'het vraagstuk van de staatkundige status', dat zal moeten worden 'bepaald' (bedoeld zal zijn: opgelost, want een vraagstuk 'bepalen' is iets anders dan het vraagstuk 'oplossen'). Hier staat niet het vraagstuk van de juridische status. Naar traditioneel volkenrecht was en bleef Nederland soeverein.

Dit betekent overigens niet, dat de tekst bevredigend en volkomen duidelijk is. Weinig gelukkig is met name, a) dat in artikel 1 de soevereiniteit wordt overgedragen over geheel Indonesië (= Nederlands Indië) en dat dan in de uitzonderingsbepaling ten aanzien van Nieuw Guinea (artikel 2) de term 'soevereiniteit' niet voorkomt; b) dat de Republiek aanvaardt op de voet van haar grondwettelijke bepa-

16 Zo zeide ook de UNCI in § 42 van haar rapport aan de Veiligheidsraad: 'Directly conflicting viewpoints were maintained, however, between the parties as to whether the transfer of sovereignty over Indonesia should also include the residency of New Guinea'.

lingen en dat artikel 2 van de ter RTC overgelegde grondwettelijke tekst insluit, dat volgens die grondwet Nieuw Guinea behoort tot het grondgebied van de v s 1¹⁷; c) dat de term 'status quo' verduidelijkt werd alleen met de formule, dat het gezag van de Regering en niet met de formule, dat de soevereiniteit van de Staat werd voortgezet; d) dat niet explicite werd gesteld, dat de status quo kon voortduren ook na het jaar, waarbinnen moest worden onderhandeld over de staatkundige status; ongelukkig is ten slotte, e) dat de term 'geschil' werd vastgelegd zonder dat omlijnd werd, waarover 'geschil' bestond, welke standpunten m.a.w. tegenover elkaar stonden; zo bijv. de vraag of Indonesië óók betwistte dat de soevereiniteit de jure bij Nederland bleef, dan wel alleen overdracht van soevereiniteit bleef verlangen. Men moet aannemen, dat de tekst opzettelijk zó is geredigeerd, dat er ruimte is voor twee tegenstrijdige interpretaties.

De federale en de republikeinse delegaties gingen ieder uit van verschillende visies op hetgeen ter RTC gebeurde, los dus van de kwestie Nieuw Guinea. De republikeinse delegatie ging uit van de soevereiniteitsproclamatie van 1945; deze gold naar republikeins begrip voor geheel Nederlands Indië¹⁸, maar herhaalde malen had de republiek in het kader van een algehele overeenkomst over het liquideren van Nederlands

17 Artikel 2 van de voorlopige Constitutie.

18 Onhoudbaar is de stelling, dat de onafhankelijkheidsproclamatie van 1945 niet mede op Nieuw Guinea sloeg, zoals Schürmann op 23 februari 1957 in de Eerste Commissie van de Alg. Verg. der VN stelde: Ned. Nieuw Guinea in de 11e Alg. Verg. van de VN, nov. 1956—maart 1957, Uitg. Min. Buitenl. Zaken, no. 49, pag. 136 e.v., waarna de discussies op 23 en 27 februari: pag. 141 e.v., 200 e.v. en 217.

koloniaal gezag afstand willen doen van deze basis van het bestaan van de Indonesische Staat.

De aanvaarding van de soevereiniteitsoverdracht was voor de republiek een politieke oplossing van het politieke geschil met Nederland, te weten de opstand tegen de Nederlandse soevereiniteit. Voor de Republiek was destijds de soevereiniteitsoverdracht dus een soort novatie of een soort conversie, waardoor het revolutionaire Indonesië werd omgezet in een 'overeengekomen' Indonesië. Maar nu liet artikel 2 van het Charter van Soevereiniteitsoverdracht een deel van het revolutionaire geschil open en onopgelost. Beschouwt men artikel 2 vanuit deze achtergrond, dan betekent artikel 2 in wezen, dat de republiek aanvaardde, dat Nederland gedurende een jaar het gezag zou uitoefenen over Nieuw Guinea, maar dat na dit jaar, behoudens overeenkomst in tegengestelde zin, de koloniale en revolutionaire strijd zou herleven voor wat deze laatste rest van het Nederlandse koloniale gezag over het voormalige Nederlands Indië betrof. Voor de federalen echter, die steeds aanvaard hadden dat Nederland volwaardig soeverein was over Indonesië en die hoogstens de soevereiniteit van de nieuwe staat *mede* wilden terugvoeren op de Republiek, was Nieuw Guinea inderdaad zuiver een kwestie van overdracht of niet overdracht van de ene soeverein (Nederland) naar de andere soeverein (het ter RTC geschapen Indonesië). Hier was geen sprake van novatie of conversie, doch van een cessie zonder meer, zij het dan dat de federalen op grond vooral van de toezeggingen te Denpasar meenden een titel te hebben, welke een rechtsaanspraak gaf op de overdracht van de soevereiniteit over Nieuw Guinea. Vandaar dan ook, dat de uitspraak van Sultan Hamid, dat de status quo voor hem betekende voortzetting van de soevereiniteit geheel past in de federale gedachtengang, al achte de

BFO niet-overdracht dan ook een vorm van wanprestatie. Maar die uitspraak paste niet in de republikeinse gedachten-gang. De republikeinse delegatie evenwel meende niet, dat de koloniale strijd zou moeten worden voortgezet en dat dus de RTC hierop zou moeten stranden. De Republiek heeft – geenszins op losse gronden – aangenomen, dat de aansluiting van Nieuw Guinea bij Indonesië haar beslag zou kunnen krijgen op deze of gene manier zodra de gemoederen wat waren gekalmeerd.

De betekenis van de artikelen 1 en 2 van het Charter van Soevereiniteitsoverdracht was dan ook verschillend al naar gelang men de zaak bekeek door Nederlandse, Republikeinse of Federale bril. Men was erin geslaagd een formule te vinden, welke aan ieders wensen tegemoet kwam.

Het voortbestaan van de Nederlandse soevereiniteit naar positief volkenrecht sluit op zich niet uit, dat een internationale rechter ten slotte zou kunnen uitmaken, dat de Nederlandse interpretatie niet houdbaar is. Zolang dit evenwel niet is gebeurd, kan o.i. voor wat de gevestigde 'zakenrechtelijke' verhoudingen (de vraag, wie thans soeverein is) geen twijfel bestaan aan de Nederlandse soevereiniteit als consequentie van de internationale rechtszekerheid. Voor de Republiek en hierna voor de eenheidstaat was en is uitgangspunt de vraag of al dan niet ter zake van Nieuw Guinea de koloniale strijd, welke op 17 augustus 1945 was begonnen, moest worden voortgezet. Dat Nieuw Guinea niet van Indonesië mocht worden gesepareerd (onder meer al vanwege de volstreekte onrijpheid van de bevolking) stond voor elke Indonesiër vast. Niet-aansluiting bij Indonesië zou de koloniale strijd doen herleven. Dit is het hoofdpunt van Indonesië en als men dit hoofdpunt voor ogen houdt kan men de wisselingen welke in de juridische aankleding van de eis van Indonesië optraden

gemakkelijk verklaren. Te onzent zijn deze wisselingen wel eens te zeer los van de internationaal-politieke aard van de Indonesische eis en visie behandeld¹⁹. Vandaar de voortdurende beklemtoning door Indonesië, dat het een politiek, niet een juridisch geschil is.

De juridische aankleding en presentatie maken op het eerste gezicht een incoherente indruk. Nu eens wordt ervan uitgegaan, dat de soevereiniteit bij Nederland is doch behoort te worden overgedragen, dan weer stelt Indonesië, dat bij het Charter van Soevereiniteitsoverdracht de soevereiniteit reeds was overgedragen, en dat hierna slechts een beheersgezag bij Nederland berustte; de territoriale soevereiniteit zou bij Indonesië zijn gekomen door de soevereiniteitsoverdracht in december 1949; de 'Gebietshoheit' zou bij Nederland zijn gebleven, zij het dan voor een beperkte tijd (een jaar), behoudens nader overeen te komen verlenging; het onderscheid van territoriale soevereiniteit en Gebietshoheit is een meer voorkomend verschijnsel²⁰. En een derde keer stelt Indonesië, dat het gebied en de bevolking reeds bij Indonesië behoren vanaf de soevereiniteitsproclamatie van 1945. De eerste manier van voorstellen komen wij vooral in de eerste fase tegen; maar in de eerste fase vinden wij ook

19 Schürmann in de Eerste Commissie van de Alg. Verg. v. d. Ver. Naties op 23 februari 1957, Ned. Nieuw Guinea in de 11e Alg. Verg.; Uitg. Min. Buitenl. Zaken no. 49, pag. 116/7; zo ook Röling, pag. 36, 42 en 84/5.

20 Verdross, *Völkerrecht*, 4. Aufl. pag. 203 e.v.; voorbeelden: Panama, Okinawa; van 1878-1914: Cyprus, van 1878-1908: Bosnië Herzegowina. Soedjarwo gaf in de Politieke Commissie van de Algemene Vergadering op 27 november 1954 als voorbeeld een situatie tussen Panama en Costa Rica uit het begin van deze eeuw: Ned. Nieuw Guinea in de 9e Alg. Verg. v. N., uitg. Min. Buitenl. Zaken, no. 37, pag. 226.

reeds zeer duidelijk uitspraken, welke op het derde standpunt duiden (soevereiniteit reeds vanaf 1945 bij de Republiek)²¹.

Vanaf de nota van 10 december 1951 wordt op de voorgrond gesteld de theorie, dat de soevereiniteit over Nieuw Guinea werd overgedragen in december 1949 en deze theorie wordt dan gehandhaafd tot in 1956, toen de overeenkomsten van de Ronde Tafel Conferentie werden opgezegd²². Maar ook in deze jaren vindt men duidelijk uitgesproken, dat de soevereiniteit eigenlijk al voortvloeit uit de 'vrijheidsstrijd', d.w.z. uit de revolutie van 1945²³.

21 De vorm van verlangen om overdracht in: oral note 7 december 1950 (Bijlagen Hand. Tw.K. 1950/51, onderwerp 2051, no. 2), doch in precies deze zelfde note komt ook de herleiding van de soevereiniteitsaanspraak op de revolutie voort; deze laatste herleiding vindt men in de slotverklaring van Roem op 27 december 1950. De overdrachtsfiguur keert terug in de rede van Natsir van 3 januari 1951 voor het Indonesische parlement: R. C. Bone, *The Dynamics of the Western New Guinea Problem*, Cornell Un. Ithaca, New York, 1958 (Monograph Series), pag. 97/9. Maar in Indonesië zelf is de herleiding van de aanspraak naar de revolutie van meet af aan gesteld: Anak Agung en Hatta op hun terugreis naar Indonesië; Van de Wetering, Hand. Tw.K. 1949/50, pag. 851; Soekarno in zijn rede van 17 augustus 1950. Op 21 september 1950 benoemde de Indonesische Regering een vertegenwoordiger van West Irian in het Indonesische parlement (Survey of International Affairs 1949-1950, Oxford Un. Press, 1953, pag. 398).

22 Zie regeringsnota dd. 29 november 1951 n.a.v. het Verslag Tweede Kamer, begroting 1952 hoofdstuk XIII A, nr. 8, pag. 21; *Keesing's Historisch Archief* (1951) 9709. Vgl. ook Indonesisch protest op november 1951 in de 4e commissie Alg. Verg. VN. Zie de 6e Alg. Verg., uitg. Min. Buitenl. Zaken, no. 29, pag. 157 en 317.

23 Zo in de rede van door Ali Sastroamidjojo, toen Indonesisch ambassadeur in Washington, op 21 oktober 1952 in de Alg. Verg. (waarin beroep op de revolutie-grondslag gepaard ging met de

Na 1956 vinden wij vrijwel uitsluitend uitspraken, dat de soevereiniteit berust op de revolutie van 1945. Maar wij zijn ervan overtuigd, dat Indonesië bereid is—en wel krachtens heel zijn uitgangspunt, zolang althans een mogelijkheid tot overeenstemming met Nederland bestaat—om bij een overeenkomst met Nederland als vanzelfsprekend te spreken over 'soevereiniteitsoverdracht'.

Uitgaande van de revolutionaire basis is het louter een technische vraag of men meent, dat voor Nieuw Guinea einde december 1949 al dan niet een omvorming tot overeengekomen soevereiniteitsoverdracht plaats had, daar voorop staat dat Nederland zich op het standpunt stelt, hetwelk ook internationaal wordt aanvaard, dat Nederland soevereiniteit behield en blijft uitoefenen. De interpretatie van het Charter van Soevereiniteitsoverdracht, welke op de voorgrond stond van einde 1951 tot 1956, is een juridische uitleg, welke uitdrukt de politieke visie welke de Republiek op de zaak heeft. Maar zelfs dit kan niet beletten, dat in het internationale rechtsverkeer Nederland soeverein is.

Toen dan ook bleek, dat Nederland niet bereid was tot soevereiniteitsoverdracht, is de revolutionaire basis van de aanspraak van Indonesië op Nieuw Guinea herleefd.

In de zakenrechtelijke vraag: wie is thans soeverein, staat Nederland sterk; de wil tot overdracht ontbrak; de tekst

sinds 10 november 1951 gegeven interpretatie van art. 2 Charter Soevereiniteitsoverdracht). Eerste gedeelte van de 7e Alg. Verg. VN; uitg. Min. Buitenl. Zaken, no. 32, pag. 279 e.v. Zo de regeringsverklaring van augustus 1953, waarmee het kabinet Ali Sastroamidjojo optrad. Ook in de toelichtende brief toen Indonesië in 1954 plaatsing op de agenda van de VN verzocht van de kwestie Nieuw Guinea: Ned. Nieuw Guinea in 9e Alg. Verg. VN, uitg. Min. Buitenl. Zaken, no. 37, pag. 35; Soenarjo op 30 september 1954; ibidem, pag. 87.

moge twijfelachtig zijn, maar het bezit der soevereiniteit is bij Nederland gebleven en internationaal is de Nederlandse soevereiniteit erkend.

Nederland heeft enige malen aangeboden de rechtsvraag, wie thans soeverein is te onderwerpen aan een internationale rechter²⁴. De vraag of de rechter een andere interpretatie zal volgen dan Nederland op het stuk van het gebeuren in 1949 is niet uitgesloten, hoewel niet zeer waarschijnlijk. Maar Indonesië gaat ervan uit dat het geschil een politiek geschil is. Nederland heeft nimmer aangeboden om het geschil met Indonesië—zoals dat in 1949 bestond—door een internationale arbitrage *ex aequo ac bono* te doen beslechten²⁵; Indonesië zou een goede kans hebben een dergelijk geding te winnen. In zoverre is dan ook onjuist de stelling, welke van Nederlandse zijde wel wordt verkondigd, dat Nederland de Indonesische claim aan internationale rechtspraak wilde onderwerpen. Zo zeide Luns op 23 februari 1961²⁶: 'Ik zou willen herhalen, dat de Nederlandse Regering steeds heeft gezegd

24 Suggestie van Drees op 15 november 1951 in de Tweede Kamer dat Indonesië de zaak aan het Uniehof van Arbitrage zou voorleggen; Hand. Tw.K. 1951/1952, pag. 412, 2e kol. In gelijke geest (Uniehof of Internationaal Gerechtshof bij de besprekingen van januari 1952 met de missie Soepomo: Drees in Eerste Kamer, 20 februari 1952, Hand. E.K. 1951/52, pag. 269 e.v. en 285 e.v.

25 Drees 20 februari 1952, loc. cit.. De vraag of artikel VIII (rechtsgeschillenregeling) van het op 12 augustus 1954 getekende doch nimmer geratificeerde protocol niet een rechterlijke uitspraak over het geschil met Indonesië over Nieuw Guinea mogelijk maakte wekte ongerustheid bij Gerbrandy (10 december 1954; Hand. Tw. K. 1954/55, pag. 501), Molenaar (26 april 1955, Hand. E.K. 1954/5, pag. 475; en 1 juni 1955 (ibidem, pag. 586) en Gerretson (27 april 1955, ibidem, pag. 504/5).

26 Hand. Tw.K. 1960/61, pag. 611, 1e kol.

aan de Indonesische Regering, in de Verenigde Naties en buiten de Verenigde Naties: Indien Gij, Indonesië, denkt, dat u een claim hebt, dan willen wij u toezeggen, dat u naar het orgaan van de Verenigde Naties, dat daarvoor bestemd is, het Internationale Hof, kunt gaan en dat wij ons dan zullen onderwerpen aan de uitspraak van dit hof voor wat betreft deze claim'. Nimmer is de vraag of Nederland de soevereiniteit over Nieuw Guinea had *behoren* over te leveren (wegens vroegere toezeggingen of wegens redelijkheid) door Nederland arbitrabel verklaard.

Achteraf is het afscheiden van Nieuw Guinea van Indonesië een *vergissing* geweest. Zij was in feite nodig ten einde de twee derde meerderheid voor de wet op de soevereiniteitsoverdracht te kunnen krijgen. Nieuw Guinea was de prijs welke betaald moest worden om de CHU en de VVD bereid te vinden tot medewerking en welke deze partijen noodzakelijk achtten om zich tegenover haar leden en kiezers verantwoord te gevoelen. Men had dit al geruime tijd zien aankomen. Noch voor de KVP noch voor de PVDA noch voor het kabinet was Nieuw Guinea een punt van beslissend belang, tenzij dan juist in verband met de eis van twee derde meerderheid. Dit eenmaal gegeven, bestonden niet onredelijke argumenten om aldus te handelen: de verlangens van de Indo-Europeanen, ook al was inmiddels al wel duidelijk geworden, dat deze maar weinig perspectieven hadden; de vergaande primitiviteit van Nieuw Guinea, waar Nederland dan nog een taak hield. De positieve betekenis van bedoelde afscheiding zag menigeen hierin, dat Nederland aldus nog een troef in handen hield, welke bijv. bij latere moeilijkheden van nut zou kunnen zijn. Voor een deel van ons volk was de overgang van de tweede politionele actie naar RTC onbegrijpelijk en onverteerbaar; voor dit deel werd Nieuw Guinea een sym-

bool van het resterende verzet tegen de Republiek en bovenal tegen het beleid van de Nederlandse Regering.

Een staatkundige of zedelijke verplichting om Nieuw Guinea af te scheiden van Indonesië stond in die dagen niet op de voorgrond. Bij Tilanus ging het enerzijds om het belang van de bevolking en anderzijds om de zedelijke verplichtingen van Nederland tegenover de Indische Nederlanden²⁷. Men vond echter, dat het allesbehalve vanzelf sprak, dat de zelfbeschikking van Indonesië mede de Papoea's van West Nieuw Guinea zou moeten omvatten en deze visie was als 't ware een alleszins logische consequentie van de methode waarmede Nederland de Indonesische zelfbeschikking had benaderd, te weten vanuit de verscheidenheid en vanuit de afzonderlijke delen. Bij deze visie wordt het inderdaad verdedigbaar om Nieuw Guinea een geheel afzonderlijke status toe te kennen, opdat in elk geval ons land daar een nieuwe taak zou krijgen en opdat zich dan hier een eigen vorm van zelfbeschikking zou kunnen vormen.

Ter RTC zijn van Indonesische zijde allerlei suggesties gedaan opdat Nederland—ook bestuurlijk—zijn wens om een taak op Nieuw Guinea te behouden zou kunnen realiseren en opdat ev. Indische Nederlanders zich daar zouden kunnen vestigen. Maar de omstandigheid, dat Nederland geen dezer suggesties—hoe vergaand ook—aanvaardbaar achtte en vasthield aan de de jure en de facto soevereiniteit, bewijst beter dan wat ook, dat irrationele factoren een grote rol speelden. De socialistische fractie in de Tweede Kamer sprak uit, dat zij het betreunde, dat niet een van de vele tussenwegen, welke door het belang van de bevolking opengelaten werden, kon worden gekozen en zij hoopte, dat Nederland voor verdere

27 Hand. Tw.K. 1949/50, pag. 824, 2e kol.

onderhandelingen mede als uitgangspunt zou nemen het belang bij een goede verstandhouding met Indonesië²⁸.

Later verklaarde de fractie van de Partij van de Arbeid, dat zij slechts in het uitzonderen van Nieuw Guinea buiten de soevereiniteitsoverdracht had berust vanwege de eis der tweede derde meerderheid²⁹.

Voor de Katholieke Volkspartij ging de zaak reeds een principieel karakter krijgen³⁰: haar Tweede Kamerfractie sprak zich uit voor het standpunt, 'dat er geen reden is tot statuswijziging, totdat de bevolking zelf uitspraak kan doen omtrent haar politieke status'; de KVP-fractie vroeg of het kabinet in zijn geheel achter het gevoerde beleid stond en of het kabinet dit beleid 'eenparig' zou handhaven. Zij wist natuurlijk dat die 'eenparigheid' een staatsrechtelijke fictie was. De Eerste Kamerfractie van de KVP stond blijkbaar meer gereserveerd tegenover de in 1949 gevallen beslissing³¹.

De partijen welke tot 1948 oppositiepartijen waren geweest, raakten weliswaar de kern van de moeilijkheid: dat het uitstel zou leiden tot voortdurende en verscherping van het geschil tussen Indonesië en Nederland, maar dit was kritiek op het inwilligen van Nederland in de compromisformule, niet op het afscheiden van Nieuw Guinea; geen

28 Wetsontwerp Hand. Tw.K. 1949/50, onderwerp 1478, Voorlopig Verslag (no. 10), pag. 18/19.

29 De Kadet 18 januari 1951, Hand. Tw.K. 1950/51, pag. 1167; Burger 30 september 1958, Hand. Tw.K. 1958/59, pag. 44, 2e kol.

30 Voorlopig Verslag op het op 13 december 1949 ingediende ontwerp Machtigingswet Nieuw Guinea, onderwerp nr. 1504.

31 Zij liet begin 1952 'in het midden', of het behoud van de soevereiniteit over Nieuw Guinea ter RTC al dan niet een verstandig beleid is geweest. Aldus V.V. Eerste Kamer, Hoofdstuk XIII Rijksbegroting voor 1952, pag. 9; Ruys op 20 februari 1952: Hand. E.K. 1951/52, pag. 276.

van deze critici, die soms letterlijk de latere Indonesische interpretatie van artikel 2 van het Charter van Soevereiniteits-overdracht aandroegen, zulks tot wanhoop van Van Maarseveen³², kwam op het denkbeeld, dat hun kritiek eigenlijk bewees, dat zoals de zaak lag de separatie van Nieuw Guinea te gevaarlijk was voor de Nederlands-Indonesische verhoudingen³³.

Van Maarseveen zeide in antwoord op de visie en de vraag van de KVP-fractie dat de Regering ervan overtuigd was, 'dat het belang van de bevolking van Nieuw Guinea vordert, dat dit gebied vooralsnog onder het gezag van de Nederlandse Regering blijft, en dat wanneer de bevolking daarvoor rijp is, zij zelf over haar staatkundige toekomst moet kunnen beslissen'³⁴. Maar in de Memorie van Antwoord aan de Tweede Kamer had de Regering aan haar overtuiging in deze zin de clausulering toegevoegd: 'Het zou echter niet juist zijn uit het oog te verliezen, dat van Indonesische zijde dit standpunt niet werd aanvaard'; Nederland heeft zich verbonden door onderhandelingen tot bepaling van het vraagstuk van de status te geraken. En de Regering betreurde het, dat ter RTC op basis van het criterium 'het belang van de bevolking' geen keuze uit de verschillende wegen kon worden gedaan en zij hoopte op een spoedige en bevredigende oplossing³⁵.

32 Vooral in Memorie van Antw. wetsontwerp 1478 aan Eerste Kamer, pag. 8; Van Maarseveen, Hand. E.K. 1949/50, pag. 32.

33 Vide: Welter in een afzonderlijke nota bij het V.V. van de Tw.K. op wetsontwerp 1478 en Hand. Tw.K. 1949/50, pag. 813, 2e kol.; Van de Wetering, Hand. Tw.K. 1949/50, pag. 850/1 en 919; CHU-fractie E.K. Voorl. V. pag. 6; Kolff, Hand. E.K. 1949/1950, pag. 59 e.v. en 102.

34 Hand. Tw.K. 1949/50, pag. 891, 2e kol.

35 M.v.A. wetsontw. 1478, no. 14, pag. 15/16.

Van Maarseveen hield met deze uitspraken voor de Regering ruimte open.

Uit een en ander blijkt, zoals trouwens ook uit het resultaat van de besprekingen welke in de tweede helft van 1948 waren gevoerd met de Bijeenkomst Federaal Overleg, dat de kwestie van de zelfbeschikking bij Nieuw Guinea een rol ging spelen. Men sprak niet van verplichtingen van Nederland of van een recht op zelfbeschikking; maar zowel de KVP als de Regering meenden, dat het in het belang was van de bevolking onder Nederlands gezag te blijven totdat de bevolking zichzelf kon uitspreken. Het heeft aan openlijke waarschuwingen van Indonesië reeds in de fase tussen de RTC en de soevereiniteitsuitspraak niet ontbroken. Zo zeide Palar in de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties op 12 december 1949: 'The difficult negotiations which will have to be undertaken on the issue of New Guinea will cast a shadow on the cooperation between the Republic of the United States of Indonesia and the Netherlands. You cannot cooperate with your right hand and carry on a dispute with your left'. Van Royen antwoordde, dat hij vertrouwde dat binnen een jaar een oplossing zou worden gevonden³⁶.

Bij elke terugblik op de gang van zaken tot aan 27 december 1949 moet men ook voor ogen houden, dat sedertdien in de wereld veel is veranderd en dat men thans alom wel terdege inziet, dat de verantwoordelijkheden van de voormalige koloniale mogendheden voor de verdere gang van zaken van nieuwe Staten na de soevereiniteitsoverdracht van veel begrensd aard zijn, dan Nederland toen vrij algemeen aan-

36 Indonesië in de Veiligheidsraad van de VN februari-december 1949, Uitg. Min. Buitenz. Zaken, no. 21, pag. 457/8 (Palar) en 460 (Van Royen).

nam. Ook het creëren van een aparte verantwoordelijkheid van Nederland voor een deel van het voormalige Indonesië was een symptoom van deze overspannen voorstellingen welke toen nog betrekkelijk normaal konden worden geoordeeld, ook al gaf Engeland dan een heel wat verstandiger voorbeeld en in (het niet door Japan bezette) India en in (het wél door Japan bezette) Burma. Wij concluderen, dat Nieuw Guinea in deze fase gevolg was van de federale visie van Nederland op de zelfbeschikking van Indonesië en dat - eenmaal aangenomen deze visie - het Nederlandse standpunt helemaal niet vreemd was. Doch niet alleen Indonesië maar ook de algemene ontwikkeling op het zuidelijk halfrond heeft sedertdien duidelijk gemaakt, dat zulke koloniale leidinggeving vóór de soevereiniteitsoverdracht aan de gang van zaken ná de soevereiniteitsoverdracht de moeilijkheden eerder vergroot dan verkleint. Indonesië heeft van meet af aan en daarna in toenemende mate de door afscheiding geboren aparte verantwoordelijkheid van Nederland voor Nieuw Guinea opgevat als een bewijs van voortgaande inmenging in een Indonesische aangelegenheid, als een verloochening van afspraken en beloften, als een poging koloniale mogendheid te blijven spelen in een deel van Indonesië en als een onbewuste daad van protest van Nederland tegen de gebeurtenissen na 1945 in Indonesië. Een daad van separatie als die welke wij ten aanzien van Nieuw Guinea tot stand brachten is sedertdien nergens nagevolgd (de moeilijkheden over de Sahara hebben een heel ander karakter) en een westelijke mogendheid welke thans zo iets nog zou beproeven zou ook in ons land zeer ernstige twijfel wekken aan de verstandelijke vermogens van die westelijke mogendheid. Ons land weet dit wel, maar men heeft er enige moeite mee de les op zichzelf toe te passen.

VII Nieuw Guinea als wig tussen Nederland en Indonesië

a) *De Nieuw Guinea Conferentie van 1950*

In dit hoofdstuk beperken wij ons tot de uitwendige geschiedenis. De Nederlandse argumenten zullen wij in het volgend hoofdstuk niet in historische doch in systematische volgorde behandelen, doch in hoofdzaak slechts voor zover zij thans nog van belang zijn.

Op de eerste ministersconferentie van de Nederlands-Indonesische Unie¹ beloofde Van Maarseveen, 'dat Nederland aan geen ander land "Irian" zal afstaan dan aan Indonesië'². De conferentie stelde een gemengde commissie in, de Commissie Nieuw Guinea (Irian) 1950³. Deze maakte een studiereis in Nieuw Guinea. De Nederlandse en de Indonesische leden brachten echter niet een gezamenlijk rapport uit⁴, zodat

1 Gehouden te Djakarta van 25 maart tot 1 april 1950; zie voor verslag: Bijl. Hand. Tw.K. 1949/50, onderwerp 1657, 2, Bijlage II bij Nota omtrent de ontwikkeling van zaken in Indonesië, pag. 18 e.v.; de nota zelf: pag. 2, 2e kol. Op deze conferentie heeft Van Maarseveen naar Hatta meedeelde het vooruitzicht gegeven, dat Indonesië zou krijgen wat het wenste, als het de kwestie enige tijd met rust zou laten: Hatta op 18 november 1957; hierover: Voorl. Versl. Alg. pol. beschouwingen E.K. begr. voor 1958, § 8; regeringsantwoord: M.v.A.

2 Aldus Indonesische leden Commissie Nieuw Guinea (Irian) 1950, 4e stuk, Bijlagen, pag. 86; het is niet weersproken: notulen, ibidem, pag. 83/5.

3 Leden waren de Nederlandse hoogleraren Van Dijk, Van der Kolff en Pieters; voor Indonesië: Latuharhary, Makaliwy en Yamin.

4 Het rapport is in vier stukken verschenen in 1950 bij het Secretariaat van de Nederlands-Indonesische Unie, 's-Gravenhage.

deze commissie de moeilijkheid eerder heeft vergroot dan verkleind. Medio 1950 leidden de debatten in de Tweede Kamer en met name de scherpe kritiek van Oud⁵ op het Indonesische beleid van het kabinet tot een verstarring van het Nederlandse standpunt. Van Maarseveen deed aan de volksvertegenwoordiging een tweevoudige toezegging: a) dat de Regering 'onveranderlijk' op het standpunt bleef staan, 'dat Nieuw Guinea ook na afloop van dit jaar onder Nederlands gezag behoort te blijven'⁶, een uitspraak, welke door de katholieke en socialistische senatoren werd betreurd, omdat zij vooruitliep op de onderhandelingen⁷; b) dat de Regering eerst aan de Tweede Kamer de gelegenheid zou geven haar mening over de kwestie Nieuw Guinea te zeggen, alvorens de Regering met Indonesië overleg zou plegen⁸. Door deze toezegging is het beleid in de volgende fase geheel door de Tweede Kamer beheerst en is het initiatief van de Regering in belangrijke mate lamgelegd. In het bijzonder Stikker, Van Maarseveen en Liefstinck hebben zich vanaf begin augustus de grootste moeite gegeven om een dreigende impasse te

5 Hand. Tw.K. 1949/50, pag. 1882; de door Oud op 26 mei 1950 ingediende motie van wantrouwen (wegens het regeringsbeleid ter zake van de zelfbeschikking binnen Indonesië) werd verworpen, doch kreeg de steun van de hele VVD en van een deel van de CHU: *ib.*, pag. 1921.

6 Van Maarseveen in Tw.K. op 26 mei 1950: *ib.*, pag. 1895; en kort hierna op 20 juni 1950 dezelfde uitspraak in E.K.: Hand. 1949/1950, pag. 785.

7 Voorlopig Verslag dd. 26 september 1950 ontw. begr. Hoofdstuk XIII (wetsontw. nr. 1654), pag. 8. Zo ook De Kadet in Tw.K.: Hand. Tw.K. 1950/51, pag. 1169, 1e kol.

8 Aldus Van Maarseveen op 11 juli 1950, in een brief aan Tw.K. Hand. Tw.K. 1949/50, pag. 2184/5 vervolgens op 19 juli 1950, *ib.* 2281, 1e kol.

voorkomen; doch de gemoederen in de Tweede Kamer waren door de ontwikkeling in Indonesië (de ineenstorting van de federale opbouw in het bijzonder) voor dergelijke pleidooien niet ontvankelijk, met uitzondering van de fractie van de Partij van de Arbeid. Het is in deze fase geweest, dat psychologisch begrijpelijke gevoelens van gegriefdheid de vruchtbare bodem werden om een zedelijk plichtsbesef jegens de inwoners van Nieuw Guinea wortel te doen schieten en om aldus een nauwelijks meer te overwinnen barrière op te richten tegen elke verleiding om met Indonesië tot een praktische oplossing te kunnen komen.

Bovendien hadden de verkiezingen in Australië van november 1949 een nederlaag gebracht voor de Labourpartij. Begin juni 1950 verklaarde het kabinet Menzies in het parlement te Canberra dat Australië, vanwege het vitale belang van Australië bij Nieuw Guinea, niet in een eventuele overdracht van Westelijk Nieuw Guinea aan Indonesië zou kunnen berusten⁹. Nergens blijkt dat in deze fase de Verenigde Staten om strategische redenen overdracht aan Indonesië onraadzaam achtten.

Op 17 augustus 1950 zeide Soekarno in een redevoering: 'Een deel van ons land wordt nog gekoloniseerd door de Nederlanders'. Mocht Nieuw Guinea niet in 1950 bij Indonesië komen, dan zou een grote strijd ontstaan tot het moment dat

9 Jaarboek Min. Buitenl. Zaken 1949/50, pag. 45. Zie ook Bone, *The Dynamics*, pag. 78 (vgl. zijn noot 12). Zie verder het strategische argument van Sir Percy Spender op 24 november 1954: Ned. Nieuw Guinea in de 9e Alg. Verg. van de VN; Uitg. Min. Buitenl. Zaken no. 37, pag. 174 en 194; hiertegen: India, ib. pag. 253 e.v. Zie ook Ned. Nieuw Guinea in de 11e Alg. Verg. v. d. VN; Uitg. Min. Buitenl. Zaken, no. 49, pag. 146/7 (letterlijke herhaling van standpunt van twee jaar tevoren).

Irian zou zijn teruggekeerd¹⁰. In oktober en november 1950 waarschuwde het Nederlandse bedrijfsleven in Indonesië voor de noodlottige gevolgen voor de Indonesisch-Nederlandse betrekkingen als Nederland zijn standpunt inzake Nieuw Guinea zou handhaven¹¹. De Regering gaf duidelijk blijk van haar bereidheid tot een oplossing in de Troonrede van 19 september 1950: 'Niettemin mag de hoop worden gekoesterd, dat het belang dat voor beide Staten in een goede samenwerking gelegen is, op den duur over de moeilijkheden zal doen zegevieren'. Einde september werd een comité generaal gehouden en in de geheime debatten heeft de Regering weinig steun gevonden voor haar in de Troonrede uitgesproken hoop. Vooral het conflict tussen Oud en Stikker spitste zich steeds meer toe, zoals opnieuw in november bij de algemene politieke beschouwingen bleek¹². Ook de KVP distantiëerde zich in diplomatieke woorden van de bereidheid welke in het kabinet leefde om in vergaande mate tegemoet te komen aan het Indonesische verlangen¹³.

Zo werd dan in december 1950 te Den Haag de Nieuw Guinea Conferentie gehouden¹⁴.

Na de uiteenzetting van beider standpunt verklaarde Indo-

10 Bone, *The Dynamics*, pag. 83 e.v.

11 Bone, *The Dynamics*, pag. 87 e.v.

12 Oud; Hand. Tw.K. 1950/51, pag. 407, 2e kol. en 496, 1e kol.

13 Romme sprak vertrouwen uit in het beleid, doch maakte ten aanzien van Nieuw Guinea de duidelijke reserve, dat dit gold het 'tot nu toe gevoerde beleid'; Hand. Tw.K. 1950/51, pag. 443, 2e kol.

14 Gehouden van 4 tot en met 27 december. Verslag en stukken vindt men in de Nota betreffende de onderhandelingen: Bijl. Tw.K. 1950/51, onderwerp 2051. Hieraan was voorafgegaan een tweede ministersconferentie van de Unie (20-29 november): Bijlage 5 bij ontwerp begroting hoofdstuk XIII A voor 1951.

nesië zich op 11 december in geval van soevereiniteitsoverdracht tot een aantal tegemoetkomingen aan Nederland bereid en beloofde autonomie en zelfbewind voor Nieuw Guinea alsmede onverwijlde instelling van een eigen vertegenwoordigend lichaam¹⁵.

Nederland van zijn kant wilde bij handhaving van Nederlandse soevereiniteit een aantal toezeggingen aan Indonesië doen. In oral notes van 13 en 14 december bood Nederland onder meer aan :

1) aan de uitoefening van zelfbeschikkingsrecht te doen voorafgaan een periode van vrije voorlichting;

2) aan Indonesië te allen tijde gelegenheid te geven de kennis van de Indonesische cultuur en taal te verspreiden en te bevorderen (mits de beïnvloeding niet van politiek karakter zou zijn¹⁶);

3) een paritair samen te stellen Nieuw Guinea Raad of de ministersconferentie van de Unie, in welke Indonesië alle zaken Nieuw Guinea betreffende aan de orde zou kunnen stellen, waaraan Nederland jaarlijks rapport zou uitbrengen, en waar bij eenstemmigheid bindende beslissingen ten aanzien van Nieuw Guinea zouden kunnen worden genomen.

Voorts was Nederland bereid om de uitoefening van de zelfbeschikking te beperken tot de autochtone bevolking¹⁷

15 De tegemoetkomingen waren in 7 punten verdeeld; ook de P.v.d.A. achtte dit ontoereikend; De Kadet sprak over het verdelen van 'een niemendal' in 7 punten; Hand. Tw.K. 1950/51, pag. 1169; Jonkman, Hand. E.K. 1950/51, pag. 342.

16 Deze laatste reserve vindt men in de uiteenzetting van de Nederlandse delegatie op 12 december.

17 N.a.v. dit punt deelde Drees op 11 april 1951 mee, dat de Regering door verwerping van haar voorstellen hieraan niet meer was gebonden: Hand. E.K. 1950/51, pag. 353, 1e kol. in fine.

en die uitoefening te doen plaats hebben onder wederzijds toezicht, terwijl Nederland beloofde van Nieuw Guinea geen toevluchtsoord te maken voor Nederlands gezinde Indonesiërs.

Op 15 december 1950 reisde Roem af naar Djakarta om zijn Regering te raadplegen. Te onzent heeft de Regering zich koortsachtig beraden over de verdere mogelijkheden, zoals inschakeling van een internationale commissie van goede diensten, uitstellen voor een jaar, soevereiniteitsoverdracht (of opdracht) aan een Nieuw Guinea Raad of aan de Nederlands-Indonesische Unie, een zuiver condominium¹⁸, een internationaal beheerschap van de Nieuw Guinea Raad. Stikker en de Partij van de Arbeid wilden verder gaan en waren—onder bepaalde voorwaarden—tot soevereiniteitsoverdracht bereid. De Katholieke Volkspartij accepteerde de figuur van soevereiniteitsopdracht aan de Nederlands Indonesische Unie. De andere regeringsfracties, de vvd en de CHU, evenwel wezen ook deze concessie af. Het conflict tussen Stikker en de liberale kamerfractie (Oud) liep zo hoog, dat de vraag aan de orde moest komen, of de vorming van een ander kabinet niet de voorkeur had; het was staatsrechtelijk buitendien niet zeker, dat voor een oplossing een twee derde meerderheid nodig zou zijn.

Roem keerde op 23 december 1950 in Den Haag terug met de mededeling, dat Indonesië de Nederlandse voorstellen van 13 en 14 december afwees. Hij stelde voor, thans overeen te komen, dat de soevereiniteitsoverdracht zou plaats hebben medio 1951, doch dat tevoren een conferentie zou worden gehouden om de Indonesische voorstellen nader uit te werken.

¹⁸ Een dergelijke figuur kritiseerde Gerretson, 'De Telegraaf', 23 december 1950.

Het zullen voor de Nederlandse politici niet de meest rustige kerstdagen zijn geweest. Des middags op 26 december vergaderde de Regering met de Kamercommissie voor Uniezaken. Hier aanvaardden KVP en PVDA het regeringsdenkbeeld van een voorstel tot soevereiniteitsopdracht aan de Unie, met behoud van het feitelijk bewind door Nederland en met verzekering van het zelfbeschikkingsrecht te zijner tijd voor de bevolking¹⁹. Zou dit voorstel voor Indonesië niet aanvaardbaar zijn, en Stikker was ervan overtuigd, dat zulks het geval was, dan wilde het kabinet een alternatief voorstel doen: 'voor het verdere verloop van de onderhandelingen bijstand te verzoeken van de UNCI, of, zo daaraan door Indonesië voorkeur mocht worden gegeven, een andere ad hoc te formeren internationale commissie als commissie voor goede diensten'. Kabinet en kamercommissie begrepen hierbij, dat dit laatste voorstel in feite zou uitlopen op soevereiniteitsoverdracht. Van zijn kant was Stikker dan kennelijk van mening, dat, daar toch door het kabinet een voorstel werd gedaan in deze richting, de Regering beter deed om zelf over een aanvaardbare vorm van soevereiniteitsoverdracht te gaan onderhandelen.

Terwijl de KVP het denkbeeld van soevereiniteitsopdracht aan de Unie aanvaardbaar achtte, verwierp ook de KVP-fractie voor wat haar houding betreft het denkbeeld van een internationale bemiddeling. Voor dit laatste voorstel had het kabinet dus geen meerderheid te verwachten in de Tweede

19 Hand. Tw.K. 1950/51, pag. 1203; van dit laatste punt (voorbehoud van zelfbeschikking) wordt geen melding gemaakt; vgl.: het verslag Bijl. Tw.K. onderwerp 2051, 2, pag. 6, 2e kol. Het is dus wél gemaakt. Doch hoe het met de co-soevereiniteit van Indonesië in overeenstemming kon worden gebracht is niet aan de orde gekomen.

Kamer. Anderzijds bracht het verlangen van Stikker om af te treden toch reeds mee, dat het kabinet zou vallen, indien zelfs het voorstel van een commissie van goede diensten achterwege zou blijven.

De fractie van de Partij van de Arbeid wendde zich schriftelijk tot het kabinet met een pleidooi voor soevereiniteitsoverdracht, zulks onder nader te regelen voorwaarden²⁰.

Na de vergadering met de kamercommissie begon om 17 uur van diezelfde tweede Kerstdag de bespreking in beperkte kring met de Indonesische delegatie. Het voorstel van soevereiniteitsoverdracht aan de Unie met behoud van feitelijk beheer door Nederland werd afgewezen. Toen bood de Nederlandse delegatie de figuur van een internationale commissie van goede diensten aan. De Indonesische delegatie echter antwoordde, dat zij op grond van haar instructie het antwoord op dit voorstel moest schuldig blijven.

In de slotzitting op 27 december werden beide standpunten toegelicht. Tegen de opdracht aan de Unie werd aangevoerd: 'dat de verhouding tussen Nederland en West Irian in wezen van geheel andere aard is dan die tussen Indonesië en West Irian en dat wij ons niet kunnen gelijkstellen of vereenzelvigen met Nederland in een koloniale verhouding ten opzichte van West Irian'. Ten aanzien van het voorstel ener internationale commissie van goede diensten verklaarde de

20 H. Vos, 'Het Vrije Volk', 20 januari 1951. Ook na de RTC had de socialistische partij herhaaldelijk doen blijken, dat zij voor handhaving van het gezag over Nieuw Guinea niets gevoelde: Schermerhorn in een rede te Utrecht vlak voor de soevereiniteitsoverdracht (gec. door Van de Wetering, Hand. Tw.K. 1949/50, pag. 851); Van der Goes van Naters, Hand. Tw.K. ib. pag. 831, 2e kol.; soc. E.K.-fractie in het Voorl. Verslag begroting Hoofdst. XIII van E.K. wetsontwerp nr. 1654, pag. 8; De Kadet, Hand. Tw.K. 1949/50, pag. 2252.

Indonesische delegatieleider Roem: 'Afgezien van de vraag of voor dit voorstel grond genoeg aanwezig zou zijn in de overeenkomst van de RTC—quod non—zijn wij van mening, dat deze conferentie thans beëindigd moet worden.' Soekarno had op 17 augustus 1950 gezegd: 'Na dit jaar is geen van beide partijen nog gebonden door deze bepaling van de RTC' (d.i. artikel 2 van het Charter van Soevereiniteitsoverdracht)²¹. Hierbij zij opgemerkt, dat het Nederlandse kabinet er evenzo van is uitgegaan, dat artikel 2 van genoemd Charter is uitgewerkt, maar dat toch—daar het bestaan van het 'geschil' met zoveel woorden was erkend—op de Regering krachtens de RTC een verplichting bleef rusten om over de status van Nieuw Guïnea te onderhandelen²². Dit standpunt is tot aan de kabinetsformatie van 1952 nadrukkelijk gehandhaafd.

Roem eindigde zijn uiteenzetting op de slotvergadering met de navolgende formele verklaring:

'I. dat de Republiek Indonesia Haar aanspraak op West Irian blijft handhaven, namelijk dat dit gebied deel uitmaakt van het grondgebied van Indonesia;

'II. dat de status quo over West Irian, dat volgens de RTC slechts met toestemming van Indonesia zou voortduren, vanaf deze dag wordt voortgezet, evenwel zonder evenbedoelde instemming van de zijde van de Republiek Indonesia.'

De Nederlandse Regering handhaafde uitdrukkelijk haar voorstel van een internationale commissie. Hierop reageerde de Indonesische premier Natsir in een rede van 3 januari

21 Bone, *The Dynamics*, pag. 83 e.v.

22 Memorie van Antw. aan Eerste Kamer begroting Hoofdst. XIII voor 1951, pag. 14; toch beriep Peters zich op bedoeld art. 2 i.v.m. de onderhandelingen met de missie Soepomo; zie Hand. E.K. 1950/1951, pag. 898; daarna: pag. 907; vgl. Molenaar: pag. 905.

1951 in het Indonesische parlement:²³ 'Ten aanzien van de soevereiniteitsoverdracht kan er geen compromis zijn. Onderhandelingen, welke niet gevoerd worden op basis van soevereiniteitsoverdracht, zullen geen resultaat hebben, ook niet al worden zij door een derde partij bijgewoond.' Hij merkte op, dat de zelfbeschikking van de Papoea's reeds was uitgeoefend tegelijk met die van geheel Indonesië; Nederland bekeek deze kwestie echter vanuit zijn vroegere 'balkanisatieplannen'.

Op 8 januari 1951 overhandigden de Verenigde Staten een nota in Den Haag, waarin spijt werd uitgedrukt over het mislukken van de onderhandelingen en partijen werden aangespoord alles in het werk te stellen tot hervatting van de onderhandelingen²⁴. Het hierin opgesloten neutrale standpunt hebben de Verenigde Staten nimmer prijsgegeven.

b) *Kabinetscrisis*

De beroering in onze politieke wereld over de conferentie en met name over de houding van het kabinet werd vergroot door een conflict binnen de Partij van de Arbeid naar aanleiding van een uitspraak van Van der Goes van Naters op 4 januari 1951 in een interview, dat de Partij van de Arbeid in beginsel niet afkerig was van nieuwe onderhandelingen op basis van soevereiniteitsoverdracht; deze uitspraak leidde tot het aftreden van Van der Goes als voorzitter van de Tweede Kamerfractie van de Partij van de Arbeid²⁵.

Naar wij hebben begrepen, heeft begin 1951 de Tweede

23 Bone, *The Dynamics*, pag. 97/8.

24 Keesings Hist. Archief (1951) 9173. Ook Engeland stuurde een dergelijke nota.

25 Vgl. De Kadt, Hand. Tw.K. 1950/51, pag. 1170, 2e kol.; Keesings Historisch Archief (1951) 9172.

Kamer in comité-generaal over het probleem beraadslaagd. Een plan om van Nieuw Guinea een trustschap van Nederland te maken is hier toen afgewezen.

Op 18 januari 1951 begonnen in de Tweede Kamer de debatten.

Terwijl de socialistische fractie nadrukkelijk de overeenstemming met Indonesië primair stelde en de kwestie Nieuw Guinea als secundair beschouwde (De Kadt herinnerde aan een vergelijking van Vorrink, dat Nieuw Guinea voor ons land was als een olifant op zolder), kwam zij toch in zoverre tegemoet aan het standpunt van de andere partijen, dat De Kadt verklaarde, dat afgewezen moesten worden onderhandelingen 'op de basis die Indonesië aanwijst'²⁶.

Romme noemde het voorstel tot soevereiniteitsoverdracht (opdracht) aan de Unie een 'uiterste en laatste poging'. Hij meende, 'dat onze verantwoordelijkheid tegenover het volk van West Nieuw Guinea zich ertegen verzet om de soevereiniteit over dit land over te dragen aan Indonesië. Wij willen zorgen, dat de soevereiniteit straks, als het ogenblik van politieke rijpheid daartoe gekomen is, zal worden overgedragen aan de Papoea's'²⁷.

Op 23 januari 1951 verdedigde Van Maarseveen²⁸ op superieure wijze het regeringsstandpunt. Hij wees erop, dat de verhoudingen tussen Nederland en Indonesië bedreigd zijn 'door een geschil over een land dat op zich zelf genomen thans nog van geringe economische betekenis is en waarvan het bezit op zich zelf op dit ogenblik noch voor Indonesië noch voor Nederland onmisbaar schijnt.' Hij kon moeilijk

26 De Kadt, Hand. Tw.K. 1950/51, pag. 1167/1171; Burger, ibidem, pag. 1221.

27 Ib. pag. 1183, 2e kol. e.v.

28 Hand. Tw.K. 1950/51, pag. 1203 e.v.

verstaan, waarom Nieuw Guinea bij Indonesië zou moeten. 'Indien men echter van de concrete aspecten van het Nieuw Guinea-vraagstuk enige distantie neemt, dan dringt zich de vraag op, of de samenwerking tussen Oost en West niet zo belangrijk voor beiden is, dat men moet trachten te voorkomen, dat Oost en West ten aanzien van Nieuw Guinea met elkander in botsing komen'²⁹ Maar hij wees onderhandelingen af, welke alleen zouden moeten plaats hebben op basis van soevereiniteitsoverdracht aan Indonesië. Zo zou Nederland volkomen in strijd handelen met 'de verplichtingen die Nederland krachtens artikel 73 van het Handvest van de Verenigde Naties aanvaard heeft, en zou Nederland met name de rechten schenden, welke de bevolking van Nieuw Guinea aan genoemd artikel 73 ontleent.' Maar hij verzuchtte: 'het Nieuw Guinea-vraagstuk heeft in de sentimentssfeer waarin het is geraakt, veel te grote afmetingen gekregen.'

Temidden van de 'motiën-cascade'³⁰ was er ook een motie Tilanus³¹ welke uitsprak:

'dat Nieuw Guinea geen deel uitmaakt van Indonesië;

'dat Indonesië geen zakelijk of moreel recht op Nieuw Guinea kan geldend maken;

'dat de soevereiniteit over Nieuw Guinea bij Nederland berust en bij Nederland behoort te blijven, totdat de bevolking van Nieuw Guinea te bekwamer tijd door uitoefening van het zelfstandig zelfbeschikkingsrecht over zijn staatkundige status zelf zal kunnen beslissen;

'dat in dat geval de soevereiniteit over Nieuw Guinea afhankelijk zal zijn van de uitslag van een alsdan over Nieuw

29 *Ib.* pag. 1204, 1e kol.

30 Romme, *ib.* pag. 1218/9.

31 *Ibidem*, pag. 1218.

Guinea te houden volksstemming.' Deze motie is dááron belangrijk, omdat zij—ofschoon verworpen—toch praktisch één derde van de Tweede Kamer op zich verenigde en dus het beleid vastnagelde, in zoverre men van mening was dat een twee derde meerderheid toentertijd was vereist³². Bovendien was zij—met uitzondering van de figuur van soevereiniteitsoverdracht aan de Unie—geheel geput uit verklaringen afgelegd door de Nederlandse delegatie bij de Nieuw Guinea-conferentie. Telkenmale kwam Tilanus op deze motie terug³³, totdat ten slotte Luns verzekerde op 10 december 1952, dat tussen de motie en het regeringsstandpunt geen 'intrinsieke' verschillen bestonden³⁴.

Doordat de liberale fractie ondanks de waarschuwing van Stikker op 24 januari 1951 in haar geheel stemde voor een motie van wantrouwen trad Stikker af en brak een kabinet-crisis uit. Deze crisis duurde lange tijd en werd ten slotte voor wat Nieuw Guinea betreft opgelost door de ijskast-formule. Deze formule werd in de regeringsverklaring van 17 maart 1951 aldus omschreven:

'De Regering acht een goede verstandhouding tussen Nederland en Indonesië van vitaal belang en zal het mogelijke doen om een vruchtbare samenwerking te bevorderen. Zij betreurt het, dat in Indonesië het geschil over Nieuw Guinea geacht wordt daarvoor een belemmering te zijn. Voor het ogenblik echter kan geen weg worden aangegeven, langs welke dit geschil op voor beide partijen aannemelijke

32 De Regering sprak zich hierover niet uit: Drees 11 april 1951, Hand. E.K. 1950/51, pag. 353; Peters 9 augustus 1951, Hand. E.K. 1950/51, pag. 907.

33 19 maart 1951; Hand. Tw.K. 1950/51, pag. 1261; 20 maart, ib. pag. 1299; 13 november 1951, Hand. Tw.K. 1951/52, pag. 367.

34 Hand. Tw.K. 1952/53, pag. 439, 2e kol.

wijze kan worden opgelost. Indonesië schijnt slechts hervatting van de besprekingen te wensen, wanneer vooraf vaststaat, dat de soevereiniteit over Nieuw Guinea aan Indonesië zal worden overgedragen. Het is duidelijk, dat de Staten-Generaal een hervatting op die voorwaarden niet verantwoord achten en dat een kabinet, dat de steun van de volksvertegenwoordiging moet genieten, op deze grondslag niet zou kunnen worden gevormd. Onder deze omstandigheden kan geen kabinet anders doen dan een afwachtende houding aannemen en de ontwikkeling op de voet volgen. Indien te eniger tijd het kabinet in verband met een belangrijke verandering in de omstandigheden zou menen een wijziging in de status van Nieuw Guinea te moeten bevorderen, dan zal het, gezien de unieke betekenis, welke deze aangelegenheid kennelijk voor de volksvertegenwoordiging heeft, het Parlement vooraf in de gelegenheid stellen zijn mening hierover kenbaar te maken.'

Hieruit treedt duidelijk aan het licht, dat het het parlement is dat in deze zaak de leiding had genomen. Tot twee maal toe legde de Regering in haar verklaring de verantwoordelijkheid op de volksvertegenwoordiging. Staatsrechtelijk is deze ontwikkeling gevaarlijk; Drees erkende: 'Als wij te zeer die weg opgingen, zou het betekenen, dat conferenties volstrekt onvruchtbaar worden, omdat men zich van tevoren vastlegt op bepaalde standpunten'³⁵. Even later stelde het kabinet de situatie nog scherper, door de afwachtende houding van het kabinet te verklaren door 'het feit, dat de standpunten van Indonesië en van de Staten-Generaal zo ver uit elkaar liggen'³⁶. En kort hierna deed zich hetzelfde

35 Hand. Tw.K. 1950/51, pag. 1286.

36 Memorie van Antwoord aan Eerste Kamer begroting Hoofdst. XIII voor 1952, pag. 6.

verschijnsel voor inzake het wederom door de Staten-Generaal geweigerde externe zelfbeschikkingsrecht van Suriname³⁷. In de Eerste Kamer werd op deze staatsrechtelijke figuur terecht kritiek uitgeoefend³⁸.

Inmiddels was dus in de Tweede Kamer algemene overeenstemming dat niet kon worden onderhandeld op de basis waarop Indonesië alleen meende te kunnen onderhandelen; de Regering bleef wat haar betreft op het standpunt staan, dat zij in strijd zou komen met de RTC als zij zou weigeren te onderhandelen over de status van Nieuw Guinea, doch ook zij was het met de Tweede Kamer eens, dat op de Indonesische grondslag geen onderhandelingen konden worden begonnen³⁹.

c) *Missie Soepomo*

Na de mislukking van de Nieuw Guinea Conferentie had het Indonesische kabinet aan een commissie onder voorzitterschap van de Indonesische hoogleraar Soepomo opdracht gegeven herziening van de RTC-akkoorden te gaan bestuderen, waar tegenover het kabinet een eis van de volksvertegenwoordiging tot eenzijdige opzegging door Indonesië

37 Memorie van Antwoord aan Eerste Kamer begroting Hoofdst. XIII voor 1953, pag. 5: 'Nu èn door de Nederlandse Antillen èn naar is te verwachten door de meerderheid der Staten-Generaal deze interpretatie niet zal worden aanvaard, dient overwogen te worden, of langs andere weg overeenstemming kan worden bereikt.'

38 Op 10 april 1951: Jonkman (Hand. E.K. 1950/51, pag. 341) en Algra (pag. 348). Op 11 april erkende Drees dat dit was 'een zeer zwak punt' (pag. 351). Op 26 maart en 1 april 1952: Algra (Hand. E.K. 1951/52, pag. 581 en 610) en Molenaar (pag. 612). Op 24 maart 1953: Algra (Hand. E.K. 1952/53, pag. 325).

39 Aldus Drees bij de algemene politieke beschouwingen in de Eerste Kamer op 11 april 1951: Hand. E.K. 1950/51, pag. 352/3.

had kunnen afwenden. De Regering ging akkoord met bespreking over een herziening van de Unie. Zij liet welbewust de mogelijkheid van onderhandelingen over Nieuw Guinea open, maar stelde, dat moest worden voorkomen dat onderhandeld zou worden 'indien bij voorbaat zou moeten worden aangenomen, dat deze geen succes zouden kunnen hebben.' Zij verklaarde 'onveranderd' op het standpunt te staan, 'dat de soevereiniteit over Nieuw Guinea bij het Koninkrijk blijft berusten, *zolang* ter zake tussen Nederland en Indonesië niet anders is overeengekomen'⁴⁰.

Nadat in augustus de missie Soepomo was gearriveerd zeide Soekarno op 17 augustus dat de Unie moest worden verbroken vanwege het geschil over Nieuw Guinea. Nadat de Regering hierop toelichting had gevraagd en gekregen, verklaarde zij zich op 21 september in een communiqué bereid ook over Nieuw Guinea te spreken, ten einde meer begrip voor elkaars standpunt te wekken⁴¹. De Regering

40 M.v.A. aan E.K. begr. Hfdst. XIII voor 1951, pag. 14; hier-tegen: Molenaar: Hand. E.K. 1950/51, pag. 882, 1e kol.; hierna weigerde de Regering zich uit te spreken over de *toekomstige* status, omdat deze nog in geschil was: M.v.A. aan Tw.K. Hoofdst. XIII A begr. voor 1952, pag. 14; Peters, Hand. Tw.K. 1951/2, pag. 857, 1e kol.

41 Jaarboek Min. van Buitenl. Zaken 1951/52, pag. 129. Op 19 november 1951 verklaarde Kernkamp voor Nederland in de 4e Commissie VN in antwoord op het Indonesisch protest tegen het rapporteren door Nederland, dat de Regering bereid was 'to examine the whole question with the Indonesian Government'; de 6e Alg. Verg. v. d. VN; Uitg. Min. Buitenl. Zaken, no. 29, pag. 157 en 317.

Bij de KVP bestond steeds bezwaar tegen bespreking over herziening van de Unie als Indonesië deze eiste vanwege de Nieuw Guinea-zaak: De Graaf, Hand. Tw.K. 1950/51, pag. 1990; 1951/52, pag. 744.

erkende, dat 'de Nieuw Guinea-kwestie steeds een ongunstige invloed blijft uitoefenen op de betrekkingen tussen de beide landen;' maar zij vond het niet juist 'een direct verband' te leggen tussen de Nederlandse taak in Nieuw Guinea en de belangen van Nederlanders in Indonesië⁴².

Het voornemen om in november te gaan onderhandelen werd doorkruist door de Indonesische reacties op de indiening in Nederland van voorstellen tot grondwetsherziening; volgens deze voorstellen zou West Nieuw Guinea als Nederlands Nieuw Guinea worden opgenomen in de grondwettelijke gebiedsomschrijving van het Koninkrijk⁴³.

Hierop volgde een nota-wisseling tussen de Indonesische Regering en de Nederlandse⁴⁴. Nauwelijks was deze nieuwe moeilijkheid overwonnen of een nieuw incident rees: op 7 december 1951 nam de havencommandant in de haven van Tandjong Priok voor Nieuw Guinea bestemde wapens en ammunitie op het m.s. Blitar in beslag. Daar dit - en een hierna nog volgende tweede inbeslagneming op het m.s. Talisse - bleek te worden gefundeerd op de pretentie dat Nieuw Guinea reeds onder de de jure soevereiniteit van Indonesië zou vallen, weigerde de Regering te onderhan-

42 M.v.A. (dd. 7 november 1951) aan Tw.K. voor afg. politieke beschouwingen begr. voor 1952.

43 Wetsontwerp Bijl. Hand. Tw.K. 1951/52, no. 2341; het wetsontwerp is in eerste lezing door de Eerste Kamer op 7 mei 1952 verworpen. De indiening maakte internationaal een weinig gunstige indruk. Zelfs Casey (Australië) vond het niet tactvol. Keesings Hist. Archief, 1951, 9849.

44 Indonesisch protest van 10 november 1951 en Nederlandse antwoordnota van 15 november; Nota naar aanl. v. h. Verslag Tw.K. begr. Hoofdstuk XIII A, nr. 8, pag. 21; Keesings Historisch Archief 1951, 9709.

delen, zolang deze fundering zou worden gehandhaafd⁴⁵.

Terwijl de KVP vooropstelde dat zij samenwerking met Indonesië niet met Nieuw Guinea wenste te kopen⁴⁶ en terwijl de partijen welke wel eens als derde macht zijn aangeduid unaniem tegen onderhandelingen over Nieuw Guinea waren⁴⁷, was alleen de socialistische fractie bereid om wat het zwaarst is (de Nederlandse toekomstmogelijkheden in Indonesië) ook het zwaarst te laten wegen, zoals De Kadt het formuleerde⁴⁸.

Eindelijk konden op 16 januari 1952 de besprekingen met de in december onverwacht in Den Haag teruggekeerde missie Soepomo beginnen.

Daar Indonesië zich op het standpunt stelde, dat ingevolge het Charter van Soevereiniteitsoverdracht de soevereiniteit de jure bij Indonesië berustte, suggereerde de Nederlandse Regering, na overleg met de Tweede Kamercommissie voor Uniezaken, dat Indonesië dit geschil als een rechtsgeschil

45 Het geheel maakt de indruk van een operette. In de nota van 4 januari 1952 van de Indonesische Regering werd de inbeslagneming gebaseerd op 'psychologische overwegingen'; deze wees Nederland in de nota van 9 januari af. Zie o.m. Mem. v. Antw. aan E.K. begr. Hoofdst. XIII A voor 1952, pag. 11; Drees, 20 februari 1952, Hand. E.K. 1951/2, pag. 269, 1e kol.; M.v.A. begr. Buitenl. Zaken voor 1953, aan Tw.K., pag. 21, 2e kol. en 24; toen was de Regering opnieuw van plan niet verder te onderhandelen als de zaak niet werd geregeld. Regeling had plaats in 1953.

46 Hand. Tw.K. 1951/52, pag. 744.

47 Oud, ib. pag. 412; Van de Wetering, pag. 712 e.v. en 852; Meyerink, pag. 731 en 853. De gehele CHU-fractie in de E.K. keurde naar Kolff op 19 februari 1952 zeide de bespreking over Nieuw Guinea af: Hand. E.K. 1951/52, pag. 243, 2e kol.

48 Ibidem, pag. 735, 2e kol.

aan het Uniehof van Arbitrage of desverlangd aan het Internationale Gerechtshof zou onderwerpen⁴⁹.

Indonesië wees deze suggesties af, omdat het geschil voor Indonesië van politieke aard was⁵⁰. Begin februari 1952 was Yamin over Nieuw Guinea de Regering in Djakarta gaan consulteren 'ten einde het door beide partijen zeer ernstig nagestreefde doel: een blijvende verbetering van de verhouding tussen Nederland en Indonesië mede door oplossing van dit probleem te verwezenlijken', gelijk de Nederlandse Regering aankondigde⁵¹. Op 16 februari keerde Yamin terug met het bericht, dat Indonesië verlangde dat—onder reservering van de rechtskwestie—de bespreking 'op praktische wijze zou worden voortgezet'. Op aandringen van Yamin en anderen is in Djakarta de instemming van Soekarno en het kabinet verworven voor een voorstel om een overgangsfase te scheppen gedurende welke gezamenlijk te dragen verantwoordelijkheid zou bestaan voor het bestuur van Nieuw Guinea, welke overgangsfase dan zou worden gevolgd door onderhandelingen over soevereiniteitsoverdracht na de in Nederland in 1952 te houden verkiezingen⁵². Daar dit denkbeeld pas werd geopperd op 29 februari en

49 Drees, 20 februari 1952, Hand. E.K. 1951/52, pag. 270/1 en 285/6; Mem. v. Antw. aan E.K. begr. Hoofdst. XIII voor 1952; de Kamercommissie verlangde, dat niet Nederland de zaak aanhangig zou maken, omdat men bevreesd was zo de schijn te wekken, alsof Nederland twijfelde aan de juistheid van het eigen standpunt.

50 Drees, Hand. E.K. 1951/2, pag. 271.

51 Communiqué van minister Peters, dd. 2 februari 1952; Keatings Historisch Archief (1951), pag. 9849.

52 De juiste tekst van het voorstel is ons onbekend. De weergave resulteert mede uit mededelingen van Indonesische zijde. Het voorstel kwam ter sprake in de Eerste Kamer; Wendelaar 11 maart 1952,

daar toen reeds de missie Soepomo was teruggeroepen vanwege een kabinetscrisis in Indonesië, is dit denkbeeld niet in behandeling geweest⁵³. Indonesië aanvaardde aldus een andere basis voor de onderhandelingen dan op 3 januari 1951 door Natsir gesteld, al werd dan de stelling, dat Nieuw Guinea reeds onder de de jure soevereiniteit van Indonesië stond, vooropgesteld. Het eerste punt werd echter in Nederland onvoldoende opgemerkt. De besprekingen over opheffing van het Uniestatuut hadden vorderingen gemaakt; moeilijkheden bleven bestaan ter zake van de financiële en economische overeenkomst, zo op het stuk van de door Indonesië gewenste zetelverplaatsing, c.q. oprichting van Indonesische dochtermaatschappij voor de in Indonesië bestaande bedrijven⁵⁴.

De opgeschorte besprekingen zijn pas in 1954 hervat.

d) *Weigering over de status van Nieuw Guinea te onderhandelen; protocol 1954*

Op 20 februari 1952 had Drees gewaarschuwd, dat Nederland toch niet alleen moest letten op de schaduwzijden van de ontwikkeling in Indonesië en dat het geschil over Nieuw Guinea niet kon worden beëindigd door eenzijdige Neder-

Hand. E.K. 1951/2, pag. 378, 1e kol.; Blom, 12 maart 1952, ib. pag. 426, 2e kol.

53 Zie: Rapport Commissie voor Internationale Zaken van de Oecumenische Raad van Kerken in Nederland, 'Nieuw Guinea als probleem van het Nederlandse Volk, A'dam, 1956, pag. 10/11. 54 Het betreft hier art. 12, lid 1, sub e, van de Fin. Ec. Overeenkomst, welke bepaling een ter RTC gesloten compromis bevat. Wij vermelden dit voorbeeld, omdat het aantoonst, dat ook in 1952 reeds de Finec op de helling kwam, ook al is deze overeenkomst niet een annex geweest van het Uniestatuut.

landse verklaringen. 'Dit zal vermoedelijk nog lang een geschilpunt tussen Indonesië en Nederland blijven. Voor de goede verstandhouding zal dit zeker moeilijkheden mede brengen'⁵⁵. En wederom beklemtoonde de Regering op 18 maart 1952 de positieve aspecten in de verhouding met Indonesië en vroeg zij begrip voor de moeilijkheden waarvoor Indonesië stond⁵⁶. Minister Peters erkende, 'dat er steeds twijfel aangaande een bevredigende ontwikkeling van de verhouding met Indonesië kan blijven bestaan, zolang Nieuw Guinea betwist gebied blijft'⁵⁷.

De fractie van de KVP in de Eerste Kamer had zich tot dan toe niet op een bepaald standpunt vastgelegd. In februari 1952 evenwel sprak deze fractie uit, dat zij in het midden wilde laten of het verstandig beleid was geweest om Nieuw Guinea af te scheiden buiten de soevereiniteitsoverdracht, doch dat, nu dit eenmaal was gebeurd, de Nederlandse soevereiniteit verplichtingen oplegde, waarvan Nederland geen afstand mocht doen. Onderhandelingen over afstand van soevereiniteit wees de fractie af⁵⁸. In deze zelfde zin sprak ook Molenaar⁵⁹.

Na de verkiezingen van 25 juni 1952 kreeg Drees de eerste formatie-opdracht. Noch in het geschil met Indonesië noch in de meningsverschillen omtrent Nieuw Guinea tussen de Partij van de Arbeid en de andere partijen was een oplossing in zicht. De Partij van de Arbeid verlangde, dat een opening

55 Hand. E.K. 1951/52, pag. 269.

56 M.v.A. aan E.K. begr. Hoofdst. XIII voor 1952.

57 Hand. E.K. 1951/52, pag. 579.

58 V.V. begr. Hoofdst. XIII voor 1952, E.K., pag. 9; Ruys, 20 februari 1952, Hand. E.K. 1951/2, pag. 276.

59 Ibidem, pag. 585/6.

bleef bestaan voor onderhandelingen over de status van Nieuw Guinea hetzij rechtstreeks met Indonesië hetzij op internationaal niveau. Maar de fractieleiders van de andere partijen, die aan het overleg deelnamen, wezen een dergelijke bereidverklaring af. Romme heeft toen een nieuwe formule geredigeerd. Wat de besprekingen met Indonesië betreft zou het kabinet de vrije hand hebben, al zouden eventueel de ministers van anti-revolutionairen huize in dat geval aftreden; de fracties zouden op dit punt evenzo vrij blijven. Op dit stuk kon men dus een voortleving zien van de ijskastformule. Het beleid ten aanzien van Indonesië kwam te ressorteren onder Luns.

In de Troonrede van 16 september 1952 en vooral in de Memorie van Antwoord op hoofdstuk I van de begroting voor 1953 (§ 7) werd het standpunt vastgelegd: 'dat de soevereiniteit de jure en de facto over het hier besproken gebiedsdeel is bij het Koninkrijk der Nederlanden'. En na een beroep op de bepalingen van het Handvest werd gezegd: 'De Regering ziet in een hervatting van de besprekingen met Indonesië omtrent de status van Nieuw Guinea geen heil. Zij is echter bereid bij een over Nieuw Guinea te voeren gesprek ertoe mede te werken om eventuele misvattingen en daaruit voortvloeiende verontrusting van de kant van de Indonesische Regering omtrent de Nederlandse oogmerken ten aanzien van dat gebiedsdeel weg te nemen. Evenzeer is zij bereid suggesties in overweging te nemen, welke, zonder de Nederlandse soevereiniteit over Nieuw Guinea te kort te doen, een bijdrage zouden kunnen opleveren tot verbetering van de betrekkingen tussen beide landen. Aan afstand van Nieuw Guinea door het Koninkrijk of aan beperkingen der Nederlandse soevereiniteit over dit gebiedsdeel dan wel aan het aanvaarden van een mandaat denkt de Regering

niet'⁶⁰. De verstrakking van houding bleek ook uit de mededeling, dat de bereidheid om over opheffing van de Unie te onderhandelen niet 'ongeconditioneerd' was⁶¹, alsmede uit openbaarmaking van de tijdens de kabinetsformatie reeds besproken plannen tot samenwerking met Australië: bij internationaal samengaan moest niet in de eerste plaats aan Aziatische landen worden gedacht; Nieuw Guinea immers ligt in het Pacificgebied, in Australië⁶².

De socialistische fractie in de Tweede Kamer maakte in 1952 en 1953 een ontwikkeling door in haar mening omtrent Nieuw Guinea. F. Goedhart liet zich op 10 december 1952 in fel kritische zin over Indonesië uit⁶³, zozeer, dat Luns hem hiervoor waarschuwde: 'De liefde kan niet van een kant komen'⁶⁴. Goedhart meende, dat zolang geen stabiele verhoudingen bestonden in Indonesië, van onderhandelingen over de status van Nieuw Guinea geen sprake kon zijn. Maar Stufkes bepleitte twee dagen later ten aanzien van Nieuw Guinea een internationale samenwerking, bij welke ook Indonesië zou zijn betrokken⁶⁵. Het volgend jaar, op 12 no-

60 Aldus de M.v.A. welke wij noemen. Vgl. voorts Jaarboek Min. Buitenl. Zaken 1952/3, pag. 117; Drees, Hand. Tw.K. 1952/3, pag. 120 en 158. Bij de begrotingsdebatten einde 1952 wees Luns nadrukkelijk elke internationalisering van de Nederlandse verantwoordelijkheid af: Hand. Tw.K. 1952/53, pag. 439, 2e kol.

61 Mem. v. Antw. dd. 2 december 1952, begr. Buitenl. Zaken voor 1953, pag. 4.

62 Mem. v. Antw. aan Tw.K. dd. 11 december 1952 begroting Hoofdst. XIII.

63 Hand. Tw.K. 1952/53, pag. 411, 2e kol. Hier sprak een bitter teleurgesteld man: vgl. F. Goedhart's *Een Revolutie op drift*, A'dam, 1953.

64 Hand. Tw.K. 1952/53, pag. 437.

65 Ibidem, pag. 487.

vember 1953, sloot de socialistische fractie zich de facto aan bij het meerderheidsstandpunt⁶⁶, waarvoor Kernkamp erkenning betuigde⁶⁷.

Ook in de Eerste Kamer bleek vrijwel algehele eenstemmigheid te bestaan, dat onderhandelingen over Nieuw Guinea uit den boze waren⁶⁸. Ruys ging in de ogen van Luns echter te ver⁶⁹, toen hij zeide, dat de Regering de bereidheid om over herziening van de RTC-overeenkomsten te spreken afhankelijk moest stellen van de voorwaarde, dat 'het gezeur om Irian eens en voorgoed beëindigd wordt'⁷⁰.

In deze zelfde tijd, in een rede van 10 november 1952, zeide Soekarno, dat Indonesië de zaak Nieuw Guinea nu eenzijdig zou oplossen zonder besprekingen met de Nederlanders. Doch hij verklaarde tevens in een particulier onderhoud met een vooraanstaand vertegenwoordiger van het Nederlands bedrijfsleven, dat hij bij erkenning van Indonesische soevereiniteit aan Nederland het bestuur wilde laten voor 20 of 25 jaar, waarbij dan ook een internationale commissie zou kunnen optreden. De verzekeringen, telkenmale door Soe-

66 Zulks bij monde van F. Goedhart: Hand. Tw.K. 1953/54, pag. 434.

67 Ibidem, pag. 452.

68 Aldus vrijwel alle sprekers; om de bittere stemming in Nederland in deze dagen te proeven leze men Hand. E.K. 1952/53: Moleenaar, pag. 368 e.v.; Ruys de Beerenbrouck, pag. 373 e.v.; Reyers, pag. 374 e.v. en zelfs De Dreu, pag. 393. Men kan even goed nemen de beschouwingen van mei 1954 bijv. van Ruys, Algra en Wendelaar, Hand. E.K. 1953/54, pag. 513 e.v. Het is niet de vraag, of er geen gerechtvaardigde grieven waren, doch of men niet alle proporties uit het oog verloor, wellicht beseffende, dat de Nieuw Guinea-kwestie de zaak steeds erger zou maken.

69 Hand. E.K. 1952/53, pag. 416, 1e kol.

70 Ib. pag. 373, 1e kol.

karno herhaald, dat de verslechtering van de betrekkingen door de strijd over Nieuw Guinea hem leed deed, werden in Nederland niet geloofd. Men moet bedenken, dat tot einde 1953 de Nederlandse Militaire Missie in Djakarta met goed succes haar adviserende taak is blijven vervullen. Pas op 30 juli 1953 trad het weinig pro-Nederlands gezinde kabinet Ali Sastroamidjojo op.

Grote ontstemming werd gewekt door de reis van Luns en Kernkamp naar Australië in juli 1953, te meer omdat Nederland de Indonesische suggestie om tevoren met Indonesië te overleggen van de hand had gewezen⁷¹. Toen Luns zijn reis via Djakarta moest maken trad op pijnlijke wijze aan het licht dat hij daar persona ingrata was. De betekenis van dergelijke persoonlijke 'confrontaties' moet men niet onderschatten. Het factische resultaat was dat Plesman hartelijk werd ontvangen, doch dat Luns werd genegeerd. Welke de achtergronden zijn geweest, kunnen wij niet beoordelen. De effecten zijn rampzalig geweest. De plagerij om in het Jaarboek van Buitenlandse Zaken voor 1952/53 Nieuw Guinea te laten verhuizen van Azië naar Australië wekte eveneens een bittere reactie⁷². Naar aanleiding van het bezoek van de twee Nederlandse ministers aan Australië verklaarde Indonesië, dat het sluiten van een verdrag betreffende Nieuw Guinea als een onvriendelijke daad tegenover

71 Afwijzing van de Indonesische suggestie: nota 24 juli 1953; Bone, *The Dynamics*, pag. 122 Soedjarwo, 9e Alg. Verg. VN; Ned. Nieuw Guinea in de 9e Alg. Verg. VN; Uitg. Min. Buitenl. Zaken, no. 37, pag. 134. De in 1953 met Australië afgesproken samenwerking kreeg slechts 'een meer incidenteel technisch karakter', Mem. v. Antw. aan Tw.K. begroting Buitenl. Zaken voor 1958, pag. 17, 2e kol.

72 Jaarboek Min. Buitenl. Zaken 1953/54, pag. 126.

Indonesië zou worden beschouwd. Hierna, in verband met de plagerij in het Jaarboek, verklaarde het gehele kabinet van Indonesië officieel, dat elke band met betrekking tot Nieuw Guinea en andere mogendheden zou worden beschouwd 'als onwettig' en als strijdig met de vriendschappelijke betrekkingen. Al zijn er natuurlijk enkele overeenkomsten van louter administratief karakter (post b.v.) ten aanzien van Nieuw Guinea gesloten, een overeenkomst met politieke betekenis is nimmer tot stand gebracht. Zelfs met Australië is in 1957 niet een overeenkomst doch een 'gemeenschappelijke verklaring' tot stand gekomen. In september 1954 werd te Manilla de collectieve veiligheidsorganisatie voor Zuid Oost Azië gesloten (SEATO) tussen Australië, Frankrijk, Nieuw Zeeland, Pakistan, Filippijnen, Thailand, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Nederland is niet tot de conferentie uitgenodigd en West Nieuw Guinea valt dus buiten het verdragsgebied. Zo stond Nederland in Nieuw Guinea geïsoleerd. Nimmer is aan Nederland een analoge alliantie door enig land ter wereld aangeboden.

Pas in maart 1954 stelde Indonesië hervatting van de twee jaren tevoren onderbroken besprekingen over het beëindigen van de in feite reeds afgestorven Unie aan de orde; Nederland verklaarde zich op 14 april 1954 tot deze hervatting bereid. 'De Nederlandse Regering heeft niet nagelaten aan de Indonesische Regering duidelijk te maken, dat zij over de status van Nieuw Guinea niet wenst te spreken en dat de Unie-verhouding en de Indonesische aanspraken op Nieuw Guinea geen enkel verband met elkaar houden'⁷³.

Na een opvallend koele aankondiging kon de conferentie

73 Luns, Hand. E.K. 1953/54, pag. 542; Jaarboek Min. Buitenl. Zaken 1953/54, pag. 127.

op 29 juni 1954 beginnen. Terwijl het kabinet-Ali verlangde de Unie en de financieel-economische overeenkomst te beëindigen, was het Indonesische doel ongetwijfeld tevens om Nederland formeel te doen weigeren over de status van Nieuw Guinea te onderhandelen, opdat de voorbereiding voor het aanhangig maken van de kwestie Nieuw Guinea bij de Algemene Vergadering zou kunnen starten.

Naar destijds werd gepubliceerd verlangde de Indonesische delegatie op de eerste vergadering van 29 juni 1954:

- a) onvoorwaardelijke opheffing van de Unie;
- b) hierna herziening van de RTC-overeenkomsten;
- c) bespreking van de terugkeer van Irian Barat tot het grondgebied van de Republiek Indonesia.

Nederland weigerde dat bij voorbaat al de kwesties a) en b) zouden worden losgekoppeld. Bovenal weigerde Nederland te spreken over de derde kwestie. En hiertegen diende de Indonesische delegatie in de vergadering van 6 juli 1954 een formeel protest in. Nederland trachtte hierna de weigering wat te verzwakken in een antwoordnota van 14 juli 1954⁷⁴, doch op dit punt had Indonesië zijn doel bereikt. De weg naar de Algemene Vergadering was vrij gekomen.

In de commissievergaderingen werd men het gemakkelijk eens. Op alle kardinale punten⁷⁵ gaf de Indonesische delegatie toe en men kwam tot een concept, waarop deze dele-

74 In deze nota wees Nederland erop, dat slechts met bepaalde clausuleringen was geweigerd: a) niet in het kader van een algehele herziening van de betrekkingen; b) vanwege de onmogelijkheid een oplossing te vinden; c) voorts dat Indonesië de Nederlandse tevoren gedane weigering had aanvaard door desondanks de delegatie te laten komen.

75 De hoofdpunten waren: a) regeling van de onteigening: art. 3 van de 'finec'; b) behoud van het in art. 12, lid 1, sub e der 'finec'

gatie de instructies van Djakarta nodig had. Yamin vertrok – evenals in 1952 – naar Djakarta en keerde op 31 juli in Den Haag terug met de mededeling, dat Djakarta handhaving van de oorspronkelijke eisen verlangde. Toch nam hierna de Indonesische delegatie genoegen met enige redactionele wijzigingen in het concept. De arbitrage-regeling (protocol artikel VIII) werd hierdoor zelfs nog wat beter in Nederlandse ogen.

Zo is dan tot stand gekomen het voor Nederland – juist op het financieel-economische terrein – onverwacht gunstige protocol van 10 augustus 1954, waaraan een brief was toegevoegd⁷⁶. In artikel IV van het Protocol lag de moeilijkheid. Hierin werd bepaald, dat de gehandhaafde financieel-economische regelingen in onderling overleg zouden worden afgeschaft of gewijzigd. De Indonesische Regering zag hierin een bereidverklaring van Nederland om te gaan onderhandelen over deze zaken, als Indonesië dit vroeg. Maar de Nederlandse Regering wees deze interpretatie categorisch af⁷⁷. Deze moeilijkheid bleek pas in de volgende fase.

In de slotvergadering op 10 juli prees Soenarjo Luns ten

neergelegde compromis inzake de vraag van de zetelverplaatsing of de verplichte oprichting van Indonesische dochtermaatschappijen voor in Indonesië werkzame ondernemingen; c) handhaving van de regeling over het transfereren van schadeloosstellingen bij onteigening; art. 18, lid 8; d) een sluitende arbitrage-regeling.

76 Tractatenblad 1954, nr. 113; Bijl. Hand. Tw.K. 1954/55, onderwerp 3897. Einde september 1954 diende de Indonesische Regering en op 14 maart 1955 diende de Nederlandse Regering een wetsontwerp tot goedkeuring in; beide zijn blijven liggen.

77 Voor Indonesisch standpunt: uitspraak minister Soenarjo op 1 juli 1955 in parlement: Keesings Historisch Archief (1955) 11976; zie ook 11988. Voor Nederland: M.v.A. aan Tw.K. begr. Buitenl. Zaken voor 1955, pag. 10, kol. 2.

behandeld te krijgen binnen het kader van de 4e commissie (niet-zelfbesturende gebieden) was het in 1952 gelukt de kwestie Marokko te doen behandelen als politieke kwestie, los dus van de toepassing van artikel 73 van het Handvest. Deze zelfde weg was gevolgd voor Cyprus en werd nu door Indonesië beproefd.

Op 17 augustus 1954, een week na de ondertekening van het protocol, verzocht Indonesië aan de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties om de kwestie West Irian (West Nieuw Guinea) te plaatsen op de voorlopige agenda van de negende algemene vergadering. Het Bureau ('General Committee') beval plaatsing op de agenda aan⁷⁹ en conform dit advies besloot de Algemene Vergadering⁸⁰ deze kwestie op de agenda te plaatsen.

In de politieke commissie diende Indonesië een ontwerp resolutie⁸¹ in, volgens welke de Algemene Vergadering een beroep deed op partijen om de onderhandelingen te hervatten om tot spoedige overeenkomst over de politieke status van Nieuw Guinea te komen; de Secretaris Generaal zou partijen bijstaan en eventueel in overleg met partijen iemand kunnen benoemen om goede diensten te bewijzen; de Secretaris-Generaal zou dan aan de volgende Algemene Vergadering verslag uitbrengen. De Latijns-Amerikaanse landen gaven aan deze resolutie onvoldoende steun. Krishna Menon⁸², de leider van de delegatie van India, die zich achter

79 7 stemmen voor; 3 tegen; 5 onthoudingen (onder wie de Verenigde Staten). Uitg. Min. Buitenl. Zaken no. 37, pag. 12.

80 39 stemmen voor plaatsing op de agenda; 11 tegen; 10 onthoudingen (onder wie Canada en de Verenigde Staten); Uitg. Min. Buitenl. Zaken, no. 37, pag. 14.

81 Uitg. Min. Buitenl. Zaken, no. 37, pag. 89.

82 Uitg. Min. Buitenl. Zaken, no. 37, pag. 26.

het Indonesische standpunt had gesteld, bracht een nieuw ontwerp resolutie tot stand, dat werd ingediend door acht landen, vijf Latijns-Amerikaanse, India, Syrië en Zuidslavië. Hierin werd de hoop uitgesproken, dat beide Regeringen haar pogingen om het geschil in overeenstemming met het Handvest tot oplossing te brengen zouden voortzetten, en aan partijen gevraagd aan de volgende Algemene Vergadering verslag uit te brengen over de gemaakte vorderingen⁸³. Ook tegen deze resolutie maakte Nederland bezwaar; Indonesië ging uit van de stelling, dat de soevereiniteit reeds bij Indonesië berustte en wees a priori elk compromis op dit punt van de hand, zodat oplossing van het geschil erkenning van de eis van Indonesië inhield. Dit is evenwel een rechtskwestie, waarover de Algemene Vergadering niet kan beslissen; bedoelt men dit niet, dan is de resolutie een ijdele hoop⁸⁴. Deze redenering is onhoudbaar. Immers zij gaat voorbij aan het eigenlijke geschil, zoals dat in 1949 werd uitgesteld en doet het voorkomen alsof het geschil uitsluitend zou zijn een vraag van juridische interpretatie van de formule in artikel 2 van het Charter welke formule oplossing van het geschil uitstelde. Het is juist, dat Indonesië geen andere oplossing aanvaardde dan een oplossing welke de soevereiniteit bij Indonesië zou brengen, doch binnen dit kader zijn vele figuren mogelijk, waarover in het belang van de autochtone bevolking zou kunnen worden onderhandeld.

Inmiddels was de toon van de Indonesische beschouwingen vaak zo bitter, dat een zeker niet vooringenomen en een scherpzinnig man als De Kadt, die een groot deel der debatten in New York bijwoonde, kort hierna in de Tweede Kamer

83 Uitg. Min. Buitenl. Zaken, no. 37, pag. 310.

84 Uitg. Min. Buitenl. Zaken, no. 37, pag. 325 (Von Balluseck op 10 december 1954 in de Alg. Verg.).

zeide, dat de Indonesische redevoeringen blijk gaven van 'een doodsvijandschap jegens Nederland'; 'deze werkelijkheid sluit ieder onderhandelingsperspectief uit'⁸⁵.

Een amendement van Columbia om in de resolutie tot uitdrukking te brengen, dat een oplossing gevonden moest worden 'in overeenstemming met de beginselen van het Handvest en in het bijzonder met de belangen en rechten van de inwoners van West Nieuw Guinea' werd verworpen; Nederland stemde hier voor⁸⁶. Hierna nam de Politieke Commissie de resolutie van de acht landen aan⁸⁷. Op 10 december werd echter de vereiste twee derde meerderheid in de Algemene Vergadering niet gehaald, zodat de resolutie dus was verworpen⁸⁸.

Na de uitslag sprak Soedjarwo zijn teleurstelling uit, dat verhinderd was, dat de Algemene Vergadering een morele aanmoediging gaf tot onderhandelen. Maar ook zonder vreedzame aanmoediging van de Verenigde Naties zou

85 Hand. Tw.K. 1954/55, pag. 474, 2e kol. (9 december 1954).

86 Uitg. Min. Buitenl. Zaken, no. 37, pag. 28. De verwerping geschiedde met 11 stemmen voor (waaronder dus Nederland), 31 tegen en 16 onthoudingen.

87 De gehele resolutie werd hier aanvaard met 34 stemmen voor, 14 tegen en 10 onthoudingen. De tegenstemmers waren alle wettelijke landen, benevens Columbia, Turkije en Zuid Afrika. Canada, Indonesië, Israël en de Ver. Staten kwamen voor onder de onthoudingen.

88 Voor stemden alle Aziatische landen behalve Nationalistisch China en Israël, die tegen stemden, en de Afrikaanse landen. Voor stemden vervolgens Argentinië, Bolivia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Honduras, Mexico, Paraguay, Salvador, Uruguay en Venezuela; verder Griekenland en ten slotte ook het communistische blok en Zuidslavië. Van stemming onthielden zich: Guatemala, Haiti en de Ver. Staten. De stemuitslag was: 34 voor, 23 tegen en 3 onthoudingen. Uitg. Min. Buitenl. Zaken, no. 37, pag. 32/33.

Indonesië naar een bevredigende oplossing blijven streven. 'Moge mijn Regering de kracht gegeven worden, op vreedzame wijze naar deze oplossing te zoeken'⁸⁹.

Wij hebben begrepen, dat na deze gang van zaken in New York aan Nederland van de zijde van een aantal delegaties is gesuggereerd een trustschap aan de orde te stellen en dat zulks toen door de Regering is afgewezen.

Inmiddels hadden vanaf medio 1953 de politieke arrestaties van Nederlanders een ernstige omvang aangenomen en de lengte van hun voorarrest wekte grote verontwaardiging⁹⁰. Reeds in het begin van 1954 waren twee bescheiden infiltratiepogingen van Indonesische zijde in Nieuw Guinea geconstateerd⁹¹; in de tweede helft van oktober 1954 had de eerste ernstige infiltratiepoging plaats; het betrof toen 48 militairen van het 25e regiment infanterie van het Indonesische leger, die vanuit Ambon in Zuid Nieuw Guinea aan land waren gegaan; de meesten gaven zich over, doch een

89 Uitg. Min. v. Buitenl. Zaken, no. 37, pag. 340.

90 Wij beperken ons tot een verwijzing naar het Nederlandse Witboek over de arrestaties van 13 juni 1955, 'Administration of Justice in Indonesia' en hierna naar de nota van 4 december 1956, waarin de Regering voorstelde, na een uitvoerig resumé, terzake van het betrokken geschil de rechtsmacht van het Internationale Gerechtshof te erkennen: Bijlagen I-III bij M.v.A. aan E.K. op begroting B.Z. voor 1957. Aangetekend worde, dat Indonesië in het Witboek een anti-Indonesische campagne zag en Ali Sastroamidjojo sprak zelfs van laster. Vgl. Keesings Historisch Archief, 1955, 11950/51, 12000 en 12006. Ook echter in Indonesië vond menig een de gang van zaken schandelijk. Typerend is de openlijke uitspraak van de President van het Indonesische Hooggerechtshof, Wirjono Perodjodikoro van 4 november 1955 die bespoediging der processen verlangde. Keesings Historisch Archief 1955; pag. 12196.

91 M.v.A. aan E.K. begroting van Buitenl. Zaken voor 1954, dd. 21 april 1954.

deel trok zich terug en voerde de Nederlandse hoofdagente van politie Van Krieken mee; hij werd pas einde 1955 volgens een ANP-bericht van 1 december 1955 in vrijheid gesteld⁹².

Het kan geen verwondering wekken, dat zowel de behandeling in de Algemene Vergadering als de historie met de processen en met de infiltraties in Nederland tot een nog verder gaande verstrakking van het standpunt leidde, zozeer zelfs dat de houding een enigszins krampachtige indruk gaat maken. In de komende jaren wordt telkens en telkens hetzelfde gevraagd en hetzelfde met nadruk verklaard: 'dat de Regering onveranderlijk op het standpunt staat, dat de soevereiniteit over Westelijk Nieuw Guinea de jure en de facto bij Nederland berust en bij Nederland behoort te blijven berusten, totdat de inwoners van dit gebied in staat zijn zelf over hun toekomst te beslissen'⁹³. En hieraan wordt dan

92 Zie verder bijv. Kernkamp op 10 december 1954, Hand. Tw.K. 1954/55, pag. 507, 2e kol.; Mem. v. Antw. aan Tw.K. Begr. Buitenl. Zaken voor 1955, dd. 13 december 1954, pag. 4; voor de protesten en het communiqué van de Nederlandse Regering van 18 november 1954: Bijlage III bij deze Memorie van Antwoord.

93 Aldus de Mem. v. Antw. dd. 24 november 1954 aan de Tw.K. op de begroting voor Nieuw Guinea voor 1955. Zo ook de Mem. v. Toelichting op begr. Hoofdstuk XIII begroting voor 1955, pag. 6. Uit onze notities geven wij de voornaamste herhalingen tot begin 1957: Mem. v. Antw. begr. Hoofdst. XIII voor 1955, pag. 4; de Eerste Kamer wilde weten of dit standpunt opportunistisch dan wel principieel was; de Regering stelde dat haar weergegeven houding 'een vast beginsel van de Nederlandse politiek behoort te blijven': M.v.A. dd. 9 mei 1955 op een aantal Nieuw Guinea betreffende wetsontwerpen (onderwerpen nrs. 3512; 1710; 3516). Hierna herhaling door Kernkamp in de Tweede Kamer op 8 december 1955, Hand. Tw.K. 1955/56, pag. 465, 1e kol.; dan: Luns op 22 december 1955, ibidem, pag. 569, 2e kol. en 570. Vervolgens Mem. v.

in deze tijd toegevoegd: 'Door de loop der historie rust op Nederland met betrekking tot de ontwikkeling van Nieuw Guinea . . . een eigen verantwoordelijkheid, die niet met anderen kan worden gedeeld en ook niet op anderen kan worden afgewenteld.' Weliswaar kan Nederland tot de praktische verwezenlijking van die doeleinden internationaal samenwerken. 'In deze zin, maar dan ook alleen in deze zin, en niet in die van een met anderen gedeelde verantwoordelijkheid, is samenwerking met andere landen mogelijk'⁹⁴.

Nadat de socialistische fractie in de Tweede Kamer eerst de internationale aspecten van de kwestie Nieuw Guinea had beklemtoond en nadat zij zich afgevraagd had welke Nederlandse belangen er nu eigenlijk mee gediend waren dat ons land een positie handhaafde, welke ons zonder enig voordeel betreft in Aziatische conflicten⁹⁵, verklaarde De Kadet op 9 december 1954⁹⁶ dat de socialistische fractie akkoord ging met het doel van de regeringspolitiek: de bevolking rijp maken voor zelfbeschikking. 'De hele ontwikkeling van de wereld en van Indonesië sedert de soevereiniteitsoverdracht maakt het onmogelijk een oplossing te zoe-

Antwoord dd. 21 april 1956 aan Eerste Kamer op begr. Buitenl. Zaken voor 1956, pag. 9; Beel in de Eerste Kamer op 16 mei 1956, Hand. E.K. 1955/56, pag. 531/2; Drees op 25 oktober 1956 in de Tweede Kamer, Hand. Tw.K. 1956/57, pag. 101 en 102; Drees op 9 januari 1957 in de Eerste Kamer, Hand. E.K. 1956/57, pag. 112 en 113; Memorie van Antwoord dd. 12 februari 1957 aan Tw.K. op begroting voor Nieuw Guinea voor 1956 (onderwerp nr. 4349).

94 Mem. v. Antw. aan Tw.K. begr. Nieuw Guinea voor 1955 (onderwerp 3512).

95 Voorl. Verslag op wetsontwerp 3512, no. 11, § 4.

96 Hand. Tw.K. 1954/55, pag. 474, 1e kol. In de repliek hield De Kadet aanstonds de mogelijkheid open om bij verbetering van de situatie over het geschil te gaan praten: pag. 529.

ken in de richting van overdracht aan Indonesië, een gemeenschappelijk beheer met Indonesië of zelfs maar samenwerking met Indonesië. Ja, die ontwikkeling sluit zelfs – zolang de toestanden blijven, zoals zij zijn – onderhandelingen met Indonesië uit.'

Daags hierna kon Kernkamp⁹⁷ dan ook constateren, 'dat in de Nederlandse volksvertegenwoordiging, met uitzondering van slechts enkele leden, alle politieke partijen het erover eens zijn, dat :

1e de soevereiniteit over westelijk Nieuw Guinea de jure en de facto bij Nederland berust en dient te blijven berusten, totdat de inwoners van dit gebied in staat zijn over eigen lot te beslissen;

2e geen sprake kan zijn van overdracht van soevereiniteit aan Indonesië, noch van het voeren van nieuwe onderhandelingen met Indonesië over de toekomstige status van dit gebied;

3e geen enkele vorm van gemengd bestuur over of gedeelde verantwoordelijkheid voor Nederlands Nieuw Guinea voor ons aanvaardbaar is.'

Afgezien van de communisten sloot nu ook de Eerste Kamer zich eenstemmig bij Kernkamp's conclusies aan en eenstemmig sprak zij uit, dat het niet de schuld van Nederland was dat de betrekkingen tot Indonesië niet innig waren geworden⁹⁸. H. Vos leek de enige politicus in Nederland te zijn die de onderhandelingen over overdracht van Nieuw Guinea aan Indonesië bleef verdedigen (zulks op een congres van de Partij van de Arbeid).

Zo dreven beide landen steeds verder van elkaar. De Indo-

97 10 december 1954; Hand. Tw.K. 1954/55, pag. 507, 1e kol.

98 Voorl. Verslag E.K. dd. 9 maart 1955, op wetsontwerpen 3512, 1710 en 3516.

nesische waarnemende Hoge Commissaris in Den Haag, Susanto Tirtoprodjo verklaarde bij zijn afscheid op 6 april 1955 uit Den Haag wegens benoeming elders, dat de verhouding tussen beide landen gedurende zijn ambtsperiode was verslechterd. Nederland moest berusten 'in de volledige overdracht van de soevereiniteit over het gehele territorium van het voormalige Nederlands Indië', d.w.z. erkenning van de nationale eis van Indonesië op Irian Barat. Voorts moest ons land elke zucht tot inmenging in de binnenlandse aangelegenheden van Indonesië opgeven. Hij wees erop, dat een normaal functioneren van het Nederlandse bedrijfsleven in Indonesië nooit meer kon zijn dan een overgangstoestand. Het bedrijfsleven moest zich aanpassen en Indonesië zou er dan zijnerzijds mee akkoord gaan om de koloniale economie 'om te buigen' tot een nationale economie⁹⁹.

In mei 1954 had Ali Sastroamidjojo te Colombo het initiatief genomen om de anti-koloniale landen tot een 'derde macht' te vormen en einde december 1954 besloten de premiers van Indonesië, India, Pakistan, Ceylon en Birma te Bogor (het vroegere Buitenzorg) tot een conferentie in april 1955 te Bandoeng; de vijf premiers waren het eens met het Indonesische standpunt inzake West Nieuw Guinea. De conferentie kwam bijeen van 18 tot 24 april 1955 en hier waren 29 Afro-Aziatische landen vertegenwoordigd, waaronder twee communistische (China en Noord Viet-Nam); Israël was niet uitgenodigd. Opvallend was vooral een rede van sir John Kotelawala (Ceylon) tegen het sowjet-kolonialisme; hij kreeg steun van Turkije, Irak en de Libanon. In Turkestan was een tegen de sowjets gerichte nationale beweging in actie gekomen. In het slotcommuniqué gaf

99 Keesings Historisch Archief 1955, p. 11870.

de conferentie steun aan 'the position of Indonesia in the case of West Irian based on the relevant agreements between Indonesia and the Netherlands'; de conferentie wees elk onderscheid tussen 'goed' en 'slecht' kolonialisme af. 'Colonialism in all its manifestations is an evil which should speedily be brought to an end'¹⁰⁰.

Vanaf de conferentie van Bandoeng zijn in de visie van het Westen de papieren van neutraliteit in het conflict van het westen met het communistische blok zeer sterk gestegen. Van doorslaggevend gewicht was, dat communistisch China hier niet tot een leidende rol kon doordringen. Door de steun welke deze gezaghebbende conferentie openlijk aan Indonesië gaf in zijn eis omtrent Nieuw Guinea daalde met een slag de internationale positie van ons land in deze zaak juist op het moment, dat het binnenlandse front een geheel was gaan vertonen.

Maar bovendien trad in Indonesië in augustus 1955 het pro-westerse kabinet-Harahap op en bleek duidelijk, dat ook voor de vrienden van Nederland in Indonesië de kwestie Nieuw Guinea van beslissend gewicht was. De ontstellende debâcle van de eind 1955–begin 1956 gehouden conferentie van Genève heeft de internationale positie van Nederland in het geschil verzwakt, in Indonesië tot de eerste eenzijdige daden van verbreking van betrekkingen geleid en binnen het eigen land het eenheidsfront van einde 1954/1955 geleidelijk aan doen ineenstorten.

100 Vgl. o.m. Ned. Nieuw Guinea in de Tiende Alg. Verg. van de VN, uitg. Min. v. Buitenl. Zaken, no. 42, pag. 7; Institute of Pacific Relations, Selected Documents of the Bandung Conference, spec. pag. 33; Chronique de Politique Etrangère, VIII no. 4; juillet 1955, pag. 387 e.v.; Keesings Historisch Archief 1955, p. 11863 en 11883.

Op 10 augustus hadden 15 Aziatische en Afrikaanse staten verzocht de kwestie Nieuw Guinea opnieuw te plaatsen op de agenda van de te houden Algemene Vergadering van 1955. Kort hierna trad het kabinet-Harahap op en verklaarde men over en weer bereidheid elkaar tegemoet te komen. Maar Nederland stelde, dat 'uiteraard' Nieuw Guinea van het in het vooruitgestelde overleg was uitgesloten¹⁰¹. Indonesië kon om interne politieke redenen niet terugkomen op het verzoek der 15 landen tot plaatsing van de kwestie Nieuw Guinea op de agenda; maar Anak Agung Gde Agung sprak op zeer verzoenende toon op 28 september in de Algemene Vergadering. Luns verzette zich scherp tegen het opnemen van dit agenda-punt; dit zou 'seriously harm our common purpose' en het Indonesisch aandringen kwalificeerde hij als een 'sad and regrettable error'¹⁰². Op 3 oktober herhaalde hij, dat hoewel besprekingen met Indonesië noodzakelijk waren, de soevereiniteit over Nieuw Guinea uiteindelijk alleen kon worden bepaald door de bewoners zelf¹⁰³. In het Bureau (General Committee) werd ondanks een voorstel van Nieuw Zeeland om het verzoek uit te stellen, besloten om aan te bevelen de kwestie op de agenda te plaatsen¹⁰⁴. De Algemene Vergadering besloot dienovereenkomstig op 3 oktober¹⁰⁵. De zaak zelf zou pas in de eerste helft van december in de politieke commissie komen.

101 Ministerieel voorwoord Uitg. Min. v. Buitenl. Zaken, no. 42.

102 Uitg. Min. Buitenl. Zaken, no. 42, pag. 25 en 27.

103 Ibidem, pag. 43 e.v.

104 Uitg. Min. Buitenl. Zaken, no. 42, pag. 13 (7 voor, 5 tegen en 2 onthoudingen, waaronder de Ver. Staten).

105 Uitg. Min. Buitenl. Zaken, no. 42, pag. 16. De stemverhouding was: 31 voor, 18 tegen en 10 onthoudingen; tot deze laatste behoorden Canada, Griekenland, Turkije en de Ver. Staten.

Medio oktober waren in Den Haag ambtelijke voorbesprekingen begonnen¹⁰⁶. Zowel de Indonesische regeringsverklaring van 7 oktober als de verklaring van Harahap op 24 oktober 1955 voor het Indonesische parlement toonde aan, dat het kabinet de strijd om 'West Irian' zou voortzetten doch verwachtte dat ook over deze kwestie kon worden gesproken. De positie van het kabinet was onzeker door de voorlopige uitslagen van de op 29 september 1955 gehouden Indonesische verkiezingen. Bij onderhandelingen aan dit kabinet te geven concessies leken op losse schroeven te staan¹⁰⁷. In Indonesië werd het kabinet openlijk (door Merdeka) een interimkabinet genoemd. Maar anderzijds mislukking van de onderhandelingen zelfs met dit kabinet zou in Indonesië desastreuze gevolgen hebben; men zou hieruit de consequentie moeten trekken, dat met Nederland dus door onderhandelingen niets viel te bereiken. Desondanks werd elk beroep dat de Indonesische onderhandelaren op deze fatale consequenties van een mislukking deden, door de Nederlandse onderhandelaren helaas aan gevoeld als chantage, alsof een dergelijke waarschuwing voor onvermijdelijke gevolgen hiermee mag worden vergeleken.

Op 19 november arriveerde als ambassadeur in bijzondere missie Oetjo Ramelan; hij verklaarde aan journalisten, dat het niet in de bedoeling lag de soevereiniteitskwestie te bespreken doch uit te gaan van het werkelijk belang van de bevolking van Nieuw Guineë. Nadat het daags tevoren verschenen Voorlopig Verslag van de Tweede Kamer over

106 Een drietal Indonesische diplomaten onder leiding van Mansoer was hiertoe naar Den Haag gekomen.

107 De Nederlandse pers was het erover eens, dat het een ongunstig moment was 'Het Vaderland', 22 november 1955; 'Alg. Handelsblad' en 'N.R.C.' 23 november 1955.

de begroting van Buitenlandse Zaken zich uitputte in pessimistische beschouwingen en in exposés van grieven, deelde de Memorie van Antwoord van 12 december mede, dat aan de komst van Oetojo was voorafgegaan de duidelijke mededeling enerzijds dat aan bepaalde grieven moest worden tegemoet gekomen alvorens van werkelijke verbetering van verhoudingen sprake kon zijn en anderzijds dat de soevereiniteit van Nederland over West Nieuw Guinea 'niet discutabel' gesteld kon worden. In het Nederlandse standpunt viel niet alleen geen wijziging te constateren, maar kon ook geen wijziging komen!

Op 22 november begon het overleg met Oetojo, en Luns stelde zich op het standpunt, dat de conferentie, welke Indonesië zo snel mogelijk wenste, pas zou kunnen beginnen na de behandeling van de kwestie Nieuw Guinea in de Verenigde Naties, indien Indonesië althans niet alsnog het verzoek introk. Een vroege conferentie was dus hiermee afgewezen. Luns vertrok op 2 december naar New York. Het in Den Haag en Djakarta gevoerde overleg resulteerde in een communiqué van 7 december van de beide regeringen over de agenda van de te houden conferentie:

'I Bespreking van het Indonesische voorstel tot vervanging van het op 10 augustus 1954 tussen Indonesië en Nederland gesloten Protocol en daarbij behorende briefwisseling door een nieuw Protocol en andere overeenkomsten.

'II Bespreking van het Indonesische voorstel tot vervanging van de bestaande financieel-economische overeenkomst door een of meer nieuwe overeenkomsten en de methoden, welke daartoe zouden kunnen leiden.

'III Bespreking van bepaalde vraagstukken betreffende Nieuw Guinea, met dien verstande, dat ten aanzien van de soevereiniteit iedere partij haar eigen standpunt handhaaft.

'iv Andere aangelegenheden dan in de voorafgaande agendapunten genoemd, welke door een der partijen van belang worden geacht voor de betrekkingen tussen beide landen'¹⁰⁸.

Technisch was dit stuk bewonderenswaardig. Nederland kon er – vooral door punt iv (bv. de zaak van de arrestanten) – alle kanten mee op.

Nederland hield steeds vast aan de eis, dat op alle agendapunten overeenstemming moest worden bereikt, wilde het mogelijk zijn overeenkomsten ter conferentie te sluiten¹⁰⁹. Agenda-punt III (Nieuw Guinea) was zo vaag, dat Kernkamp opmerkte hiervan de betekenis niet te weten¹¹⁰, terwijl Luns op 22 december 1955 deze Nederlandse bereidheid tegenover Indonesië vergeleek met een Nederlandse bereidheid om ook met Australië een zelfde gesprek te voeren!¹¹¹

Hoe dit zij, op basis van de overeengekomen agenda kwam te New York een compromis-resolutie¹¹² tot stand, welke met algemene stemmen werd aangenomen. Op 10 december kon dan eindelijk de conferentie¹¹³ beginnen, allereerst in Den Haag en op 16 december – conform de wens van Indo-

108 Uitg. Min. Buitenl. Zaken, no. 42, pag. 57.

109 Mem. v. Antw. aan E.K. begr. Buitenl. Zaken voor 1956, pag. 8, 2e kol.

110 Op 8 december 1955 in de Tw.K.; Hand. Tw.K. 1955/56, pag. 465, 1e kol.

111 Ibidem, pag. 569, 2e kol./570.

112 Uitg. Min. Buitenl. Zaken, no. 42, pag. 58.

113 Nederlandse delegatie: Luns, Van der Kieft, Zijlstra, Donker en Blom. Indonesische delegatie: Anak Agung Gde Agung, Soemistro (partijgenoot van Sjahrir), Kasimo (Katholieke partij Indonesië), Leimena (Prot. partij Parkindo), Moh. Roem en Arudji Kartawinata.

nesië – in Genève. Deze verplaatsing is een misgreep geweest; in Genève ontbrak de normale sociale achtergrond om op informele manier aan te vullen of te verzachten wat verkeerd liep langs de meer formele gesprekken. Overigens had heel de conferentie – behalve begin- en slotzitting – een informeel karakter en notulen bestaan niet. Wel hebben beurtelings alle onderwerpen, 'voorzover naar Nederlandse opvattingen' onder de agenda begrepen voorwerp van bespreking uitgemaakt.

Wat Nieuw Guinea betreft heeft op 16 december United Press een bericht verspreid volgens hetwelk Indonesië zou aandringen op het recht tot deelneming in de activiteiten op het omstreden gebied, waartegenover dan de aanspraken op soevereiniteit voorlopig ter zijde zouden worden gehouden. De soevereiniteit zou 'uiteindelijk' niet meer 'onmiddellijk' doel zijn. Indonesië wenste vergunning voor Indonesische lucht- en scheepvaartlijnen en voor andere Indonesische communicatiemiddelen; vervolgens medewerking aan de bestrijding van het analfabetisme; ten slotte uitbreiding van de handelsbetrekkingen met West Nieuw Guinea¹¹⁴.

Men moet aannemen, dat aldus werd samengevat het doel, dat de Indonesische delegatie volgens haar instructie zou nastreven.

In de Tweede Kamer lokte deze suggestie algemeen verzet uit en men sprak van een poging tot pacifieke penetratie¹¹⁵. Luns verzekerde aan de Kamer dat aan Indonesië geen mo-

114 Voor ons ligt een kranteknipstel uit 'Het Vaderland' 16 december 1955 (waarop Ritmeester, Hand. Tw.K. 1955/56, pag. 537, gewezen heeft).

115 Schmal, Hand. Tw.K. 1955/56, pag. 495/6; Bruins Slot, pag. 500/501; Lemaire, pag. 503; F. Goedhart, pag. 523/4; De Graaf, pag. 526/7; Ritmeester, pag. 537/9; Van de Wetering, pag. 540/41.

gelijkheden tot politieke infiltratie zouden worden verleend¹¹⁶. Harahap zijnerzijds verklaarde in een nieuwjaarsrede, dat de delegatie haar uiterste best deed om 'West Irian, dat thans nog in de macht is van het kolonialisme' te brengen onder het 'de facto gezag van de Republiek'. In hoeverre dit voorstel verder nog is behandeld op de informele besprekingen is ons onbekend; vermoedelijk is het nimmer voorwerp van serieuze bespreking geweest. Zeker is, dat deze suggestie ongedaan maakte het a priori waarvan Indonesië was uitgegaan na 1950, al was ook de suggestie van de missie-Soepomo van einde februari van soortgelijke aard als de suggestie welke op 16 december bekend werd. Toch is Nederland blijven aannemen, dat Indonesië slechts één basis van onderhandelingen kende: a priori soevereiniteitsoverdracht. Als Indonesië tot een andere basis bereid bleek, gebeurde er evenmin wat. Men moet hierbij in ogenschouwen nemen, dat Nederland ervan uitging, dat het overeengekomene met dit kabinet ten uitvoer gelegd zou worden door een kabinet van geheel andere samenstelling, wellicht met inbegrip van de communisten. Het zeker mede door de waarschuwingen van het kabinet-Harahap opgewekte beeld van de verdere politieke ontwikkeling binnen Indonesië was weinig bemoedigend. Van de andere kant was de suggestie bepaaldelijk niet onredelijk; zij sloot aan op Nederlandse voorstellen uit de Nieuw Guinea-conferentie van 1950 en had gemakkelijk basis van onderhandelingen kunnen zijn, als men gewild had.

Wat de andere punten betreft, Indonesië wilde de afschaffing van de Unie in een aparte overeenkomst. Nederland voelde hier niet voor op grond van de zuiver juridische

116 Ibidem, pag. 570.

overweging, dat het Indonesische parlement dan alleen die de opheffing van de Unie betreffende overeenkomst zou kunnen goedkeuren.

De financieel-economische besprekingen verliepen redelijk goed. Indonesië wenste – evenals in 1954 – zoveel mogelijk het streven naar een nationale economie te bevrijden van internationale regelingen en had de te voeren politiek vastgelegd in 'Statement of Policy' van 7 december 1955, welk stuk redelijke bescherming bood; het bevatte natuurlijk niet de door Nederland begeerde waarborgen op het punt van toekomstige eenzijdige veranderingen. Nederland wist te bereiken, dat enige volkenrechtelijke bescherming werd ingeruimd voor de voornaamste der Nederlandse belangen.

Het buiten bespreking houden van Nieuw Guinea heeft de toch al onaangename sfeer volkomen bedorven. Op 7 januari werd de conferentie onderbroken. Het kabinet kwam in Indonesië steeds zwakker te staan en Nederland kreeg het gevoel meer en meer 'een pion te worden in de interne politieke tegenstellingen', zoals Luns verklaarde¹¹⁷. Op 1 februari stelde Nederland voor de conferentie uit te stellen. En na moeizame onderhandelingen kwam men op 7 februari tot een gezamenlijk communiqué volgens hetwelk 'beide delegaties gereed zijn de besprekingen van de agendapunten der Nederlands-Indonesische conferentie voort te zetten'.

Ten aanzien van Nieuw Guinea was het Indonesisch streven thans beperkt tot een toezegging van Nederland dat binnen afzienbare tijd over de status van Nieuw Guinea zou worden onderhandeld. Nederland heeft ook dit afgewezen. Toen kwam de moeilijkheid over een regeling van arbitrage

117 Luns op 14 februari 1956 in Tw.K.: Hand. Tw.K. 1955/56, pag. 645, 1e kol.

ter zake van de gesloten financieel-economische regeling. Twee teksten stonden tegenover elkaar; wij nemen deze teksten op gezag van Th. C. Droogh, *De koelie wordt toean*, pag. 87 en 88, als bijlage II op. Indonesië was in de Nederlandse richting al verder gegaan dan haalbaar was. Bovendien was ook het succes inzake Nieuw Guinea nihil. En in Indonesië eiste men algemeen dat de besprekingen dienden te eindigen.

Toen Luns ten slotte in een gesprek met Anak Agung, terwijl de mislukking al feitelijk vaststond, op een aantal punten de Indonesische voorstellen wilde aanvaarden, moest Anak Agung meedelen, dat het hiervoor nu te laat was. Zelfs eventuele bereidheid om een latere conferentie over Nieuw Guinea te aanvaarden zou toen niet meer hebben kunnen baten. Het Indonesische kabinet was praktisch demissionair; de algemene ontstemming in Indonesië, zelfs in gematigde kringen, had een kookpunt bereikt.

Buitendien hingen er dan nog altijd punten als die inzake de arrestaties en zonder overeenstemming hierover zou ook de rest geen betekenis hebben naar Nederlands standpunt.

Over de reden van de mislukking heeft de Nederlandse Regering verschillende versies gegeven: eerst werd de mislukking geweten aan de innerlijke onaanvaardbaarheid van de Indonesische redactie van de geschillenregeling¹¹⁸. Daarna werd erop gewezen, dat niet zozeer de geschillenregeling doch ook de kwestie Nieuw Guinea en die der arrestanten

118 Aldus: Hand. Tw.K. 1955/56, pag. 645; Mem. v. Antw. dd. 21 april 1956 aan E.K. begr. Buitenl. Zaken voor 1956, § 6; op 2 mei 1956: Hand. E.K. 1955/6, pag. 482; Luns op 25 november 1957 in de Eerste Commissie der Algemene Vergadering; Ned. Nieuw Guinea in de Twaalfde Alg. Verg. v. d. vn; Uitg. Min. Buitenl. Zaken, no. 53, pag. 158.

nog onopgelost waren¹¹⁹. Op 14 mei 1958 zeide Luns, dat de conferentie van Genève slechts 'zogenaamd' mislukt was op de geschillenregeling. De Nederlandse Regering had, wat dit punt betreft, 'alle concessies, die Indonesië vroeg, gedaan. Met de opmerking, dat die concessies te laat waren gekomen, werd de zaak afgewezen.' Toen interrumppeerde Algra: 'Indonesië wilde geen overeenstemming'. Waarna Luns zeide: 'Zo is het'¹²⁰.

Evenals het een legende is, dat Nederland in 1954 een zo grote bereidwilligheid had getoond is het een legende, dat Nederland in Genève bereid zou zijn geweest om de Unie op te heffen zonder verdere moeilijkheden; slechts als onderdeel van een geheel van regelingen was Nederland tot conventionele opheffing van de Unie bereid. Maar veel ernstiger is de legende, dat Indonesië geen overeenstemming zou hebben gewild. Ongetwijfeld zullen oppositiepartijen geen overeenkomst gewenst hebben, welke het kabinet-Harahaap zou hebben tot stand gebracht. Dat echter het kabinet-Harahaap en de Indonesische delegatie niet het uiterste hebben gedaan om een overeenkomst te verkrijgen, welke naar Indonesisch inzicht ook een oplossing van de kwestie Nieuw Guinea althans in het vooruitzicht moest stellen, is onwaar, en onrechtvaardig tegenover de personen die zich al deze moeite hebben gegeven.

Op 11 februari 1956 verscheen een slotcommuniqué, waarin werd meegedeeld, dat partijen er niet in geslaagd waren tot bepaalde afspraken te komen. Op de slotvergadering zeide Luns o.m. dat de rechtsgeschillenregeling onbereikbaar

119 M.v.A. dd. 1 maart 1957, Begr. Buitendl. Zaken aan Eerste Kamer, pag. 11, 1e kol.

120 Hand. E.K. 1957/58, pag. 448. In deze zin ook De Graaf op 4 februari 1958, Hand. Tw.K. 1957/58, pag. 630, 2e kol.

was gebleken, 'ondanks het feit, dat wij meenden aan door u genoemde bezwaren tegemoet te zijn gekomen.' Anak Agung verweet Nederland, dat het 'in feite de deur heeft gesloten voor verder overleg en gesprek'. Hij had al herhaaldelijk gewezen op 'de verstrekkende gevolgen van een mislukking van ons gesprek'. Thans was een bevredigende oplossing verder dan ooit buiten het bereikbare komen te liggen. 'Dit zal niet alleen onze bilaterale verhouding raken, doch stellig ook invloed hebben op de internationale verhoudingen, welke in dit tijdsgewricht nog zoveel gevaarlijke spanningen inhouden. Ik geloof . . . dat het mislukken van deze conferentie niet zal bijdragen tot vermindering van die spanningen.'

f) *Eerste fase van de breuk*

Zoals tevoren, tot verontwaardiging van sommige Nederlandse delegatieleden, was meegedeeld, adviseerde de Indonesische delegatie nog vanuit Genève tot eenzijdige opzegging door Indonesië van de Unie. Twee dagen na de mislukking besloot de Indonesische regering hiertoe en op 14 februari 1956 werd de Nederlandse Hoge Commissaris daarvan in kennis gesteld. Op 21 februari deelde de Indonesische Regering aan de Nederlandse mee, dat Indonesië zich niet langer gebonden achtte aan het Uniestatuut en aan de hiermee verbonden overeenkomsten. Op 3 maart stelde de Regering aan de Indonesische tijdelijke zaakgelastigde in Den Haag een protestnota ter hand¹²¹. Hierin verklaarde Nederland de eenzijdige handelwijze in strijd met het volkenrecht en deze handelwijze werd te meer ongerechtvaardigd geacht,

121 Bijl. Hand. Tw.K. 1955/56, onderwerp 4264, nr. 4. Tevoren had de Regering de Secretaris-Generaal van de VN ingelicht (op 21 februari 1956): Bijl. Hand. Tw.K. 1955/6, onderwerp 4427, no. 3.

'omdat Nederland, zoals uit de ondertekening van het Protocol van 1954 reeds kon blijken, bereid was volle medewerking te geven tot opheffing van de Nederlands-Indonesische Unie'. Dit was, zoals al gezegd, een halve waarheid. Ons land had zich overspeeld.

Het kabinet-Harahap heeft getracht de gevolgen te matigen. De opzegging had nog geen betrekking op de financieel-economische overeenkomst. Bovendien had het kabinet op 14 februari 1956 verzocht de vertegenwoordiging door Hoge Commissariaten te veranderen in een door Ambassades. Deze gematigdheid evenwel verdween toen op 20 maart 1956 het tweede kabinet-Ali Sastroamidjojo optrad. Dit stelde blijkens zijn program als doel: 'het afwikkelen van de kwestie van de opheffing van alle RTC-overeenkomsten op unilaterale wijze, zowel formeel als materieel en het treffen van maatregelen voor het opvangen van de daaruit voortvloeiende gevolgen.' De omvorming van de Hoge Commissariaten in Ambassades werd onzeker, toen het nieuwe kabinet nog daags voor zijn officieel optreden opnieuw opheffing van de Hoge Commissariaten verzocht en zweeg over de oprichting van Ambassades.

In april 1956 formuleerde Ali Sastroamidjojo voor de American Association te Djakarta de eigenlijke oorzaak van de opheffing van de Unie. Dit was niet zozeer de mislukking te Genève. Zowel de opheffing als de mislukking waren gevolgen van 'de democratische ontwikkeling van Indonesië'. Met dit argument had de oppositie zich tegen het streven van Harahap gekeerd.

Nadat op 1 april 1956 een die dag vervallende schuld niet door Indonesië was voldaan¹²², sprak op 25 april 1956 het

122 Jaarboek Min. v. Buitenl. Zaken 1955/56, pag. 12/3.

Indonesische parlement zich door aanvaarding van een hiertoe strekkend wetsontwerp uit voor de volledige beëindiging van alle RTC-overeenkomsten¹²³. Nadrukkelijk werd nu ook het Charter van Soevereiniteitsoverdracht geannuleerd, zodat de Indonesische Staat van dat ogenblik af formeel zijn bestaan herleidde op 17 augustus 1945. Luns noemde dit een 'herschrijving van de Indonesische geschiedenis'¹²⁴.

Zonder op eerdere Nederlandse *démarches* te hebben geantwoord maakte op 4 augustus 1956 de Indonesische regering bij persbericht bekend, dat zij had besloten 'om de bij de soevereiniteitsoverdracht aanvaarde schulden aan Nederland, de Nederlandse Bank en uit hoofde van Nederlands-Indische openbare obligatie-leningen, welke door de Nederlandse Bank zijn gegarandeerd, niet langer te erkennen en niet meer te zullen betalen. De stand dezer leningen bedroeg op het moment van de opzegging rond f 650 miljoen'¹²⁵. Nederland protesteerde en zond ook aan de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties een nota¹²⁶.

Op 21 maart 1956 verscheen het voorlopig verslag van de Eerste Kamer op de begroting van Buitenlandse Zaken voor 1956. Hierin stelde de socialistische fractie, dat zij 'de bestaande situatie als het geringste kwaad' beschouwde, maar dat deze situatie slechts voor een zeer beperkte tijd houdbaar

123 Wet van 3 mei 1956, no. 13 ('Lembaran Negara', 1956, no. 27).

124 Hand. E.K. 1955/6, pag. 482/3.

125 Jaarboek Min. Buitenl. Zaken 1956/57, pag. 109. Zie ook Mem. v. Antw. aan E.K. begr. Buitenl. Zaken voor 1956, waar een specificatie.

126 Protest dd. 10 augustus 1956; Bijl. Hand. Tw.K. 1956, nr. 4427, no. 1; het persbericht werd op weinig elegante wijze bevestigd in een nota van 14 augustus 1956; *ibidem*, no. 2; notawisseling met Indonesië: onder no. 3; brief aan Secretaris-Generaal: no. 4.

zou zijn. De socialistische fractie merkte op, dat de periode voorbij was, waarin Nederland wereldpolitiek kon voeren in Zuid Oost Azië en in de Pacific. De katholieke fractie sprak haar leedwezen uit over 'de neutralistische houding' van de Verenigde Staten in de kwestie Nieuw Guënea; 'men vergeet aan de overzijde te zeer, dat, behalve vrede ook vriendschap ondeelbaar is', hiermede onbewust het argument aanvoërend, waarmee Palar in de Veiligheidsraad einde 1949 Nederland had gewaarschuwd! In verband met uitlatingen van Foster Dulles in Djakarta sprak Beaufort op 1 mei 1956 in de Eerste Kamer over 'verkoeling' van de betrekkingen tot de Verenigde Staten; het Nederlandse volk voelde zich, aldus Beaufort, gegriefd. In het vv had de katholieke fractie van de regering de verklaring verlangd, dat buiten elke twijfel bleef – ook na de Nederlandse medewerking aan de eenstemmig aangenomen resolutie van de tiende algemene vergadering – 'dat de Nederlandse soevereiniteit over West Nieuw Guënea geen punt van onderhandeling zou uitmaken'. De Regering antwoordde in de Memorie van Antwoord aan de Eerste Kamer, dat ook zij van mening was, dat Nederland geen wereldpolitiek meer kon voeren in Z.O. Azië. Maar Nederland moet wel de consequenties aanvaarden van de uitoefening van de soevereiniteit, 'ook indien zich ten aanzien van dit gebiedsdeel problemen zouden voordoen, waardoor het Koninkrijk wordt betrokken bij ontwikkelingen van wijdere internationale betekenis'. De door de KVP-fractie gevraagde verklaring werd door de Regering gegeven.

Schermerhorn¹²⁷ betoogde bij de debatten op 1 mei dat Indonesië nu was teruggekeerd tot de positie van 17 augustus 1945, zodat mislukt was het beleid dat trachtte Indonesië

127 Hand. E.K. 1956/57, pag. 427.

'verder van 17 augustus 1945 verwijderd te houden dan dit volk psychologisch kon verdragen'. Wij waren in het huidige slop gekomen via 'tussenpaden, vol formalisme' en wij konden er slechts uitkomen door 'de erkenning van het gezamenlijk falen'. In verband vooral met het proces tegen Jungschläger wees Schermerhorn erop, dat Indonesië ook in Azië zijn prestige bergafwaarts had doen gaan. Nieuw Guinea was een internationaal probleem waarvoor hij als oplossing zag vrijwillig aan te bieden een trustverhouding (met Nederland als beherende mogendheid), ongeacht de bezwaren hiertegen van Indonesië¹²⁸. Als dit vooralsnog niet bereikbaar was, dan was de socialistische fractie bereid de huidige toestand te continueren en de bezwaren op de koop toe te nemen. Men kreeg toen met name tussen Schermerhorn en Algra¹²⁹ een debat of men juist deed de term 'koloniaal' te gebruiken voor de Nederlandse verhouding tot Nieuw Guinea; Schermerhorn¹³⁰ bepaalde als koloniaal die verhoudingen, 'die het beherende land in de noodzaak brengen om zelf uit te maken wat voor die bevolking goed is'. En Luns erkende uiteraard, dat de verhouding een koloniale was. Voor het overige zette Luns op 2 mei uiteen in gelijke zin als Schermerhorn, dat in feite was mislukt het streven om de Indonesische revolutie te kanaliseren¹³¹.

Rechtsmiddelen bestaan niet en het anti-Nederlandse optreden van Indonesië laat andere landen vrij onverschillig. Hij erkende dat er aan Nieuw Guinea internationale aspecten

128 Hand. E.K. 1955/56, pag. 428; Vgl. Het Parool 9 januari 1956: 'Twistpunt Nieuw Guinea', waarin evenzo een trust-verhouding werd bepleit.

129 Ibidem pag. 445.

130 Ibidem pag. 494/5.

131 Ibidem pag. 483.

ten zitten, maar ontkende, dat 'de thans ongetwijfeld bestaande koloniale verhouding tussen Nederland en Nieuw Guinea tot de conclusie zou dwingen pogingen aan te wenden om aan deze verhouding reeds thans een ander karakter te geven. Een trustverhouding is niet de enige oplossing en ook deze zou meebrengen, dat Nieuw Guinea nog 'vele jaren' in een koloniale verhouding zou staan'¹³².

Daar ook de Eerste Kamerfractie van de KVP op 15 februari vanwege de internationale aspecten op versnelling van de ontwikkeling was gaan aandringen¹³³, merkte De Dreu op 15 mei 1956¹³⁴ op, dat ook die fractie thans consequenties uit de internationale ontwikkeling trok; het anti-kolonialisme richt zich immers ook tegen het 'moderne superethische kolonialisme'. Hiertegenover stelde Algra¹³⁵ dat het 'volstrekt onaanvaardbaar' was, dat de Nederlandse positie in Nieuw Guinea – welke hij niet als 'koloniaal' beschouwd wilde zien – tot speelbal zou worden gemaakt van de internationale politiek en ook Molenaar¹³⁶ gaf het advies: 'Fais ce que doit, advienne que pourra.' Het trustschaps-denkbeeld werd door andere fracties behalve de socialistische categorisch afgewezen¹³⁷.

Hoe sterk de internationale aspecten de aandacht begonnen te krijgen, zij het dan vooralsnog in een hoofdzakelijk afwevende zin, treedt naar voren uit de uiteenzetting van Beel op

132 Ibidem pag. 485.

133 Voorl. Verslag dd. 15 februari 1956 van Eerste Kamer, op wetsontwerp nr. 3931 (begroting voor Nieuw Guinea dienstjaar 1955).

134 Hand. E.K. 1955/6, pag. 509/10.

135 Ibidem pag. 511.

136 Ibidem pag. 512/13.

137 Reyers: ib. pag. 517/8; Derksen (KVP): pag. 520/1.

16 mei 1956 in de Eerste Kamer. Na de vaste formule te hebben herhaald, dat Nederland soeverein zou blijven tot het moment van zelfbeschikking, wees Beel wederom een internationalisering van het beheer over Nieuw Guinea af. Wèl wilde de Regering ten bate van de economische opening van het gebied internationaal samenwerken¹³⁸. En in verband met de Indonesische infiltraties zeide Beel: 'Militaire operaties van enige omvang tegen Nederlands Nieuw Guinea zouden als openlijke agressie moeten worden gekwalificeerd en zouden dienovereenkomstig worden behandeld.' Hij verzekerde, 'dat de politionele en militaire machtsmiddelen in Nederlands Nieuw Guinea van voldoende sterkte worden geacht om het hoofd te bieden aan gebeurlijkheden, welke mogelijk zouden kunnen worden verwacht'¹³⁹.

De Dreu¹⁴⁰ verklaarde als repliek, dat de socialistische fractie zich 'tot op heden' bij het regeringsstandpunt had 'neergelegd'. Deze fractie bleef zoeken naar een onbetwiste internationale status en In 't Veld beklemtoonde, dat zijn fractie alleen rustige bezinning over dit vraagstuk nastreefde, welk vraagstuk wij niet zo maar met een machtsspreuk kunnen afdoen¹⁴⁰. Terecht voerde Derksen hiertegen aan, dat Indonesië ongetwijfeld ook een trustschap steeds zou blijven aanvechten¹⁴⁰.

De algemene verontrusting in Nederland over de gevolgen van de débâcle in Genève trad het duidelijkst aan het licht in een oproep, welke op 27 juni 1956 de Generale Synode van de Nederlands Hervormde Kerk had gericht tot de kerkeraden. De Synode zeide: 'Nederland zal bereid moeten zijn, zijn aanspraken om alleen op eigen gezag Nieuw Gui-

138 Hand. E.K. 1955/56, pag. 531/2.

139 Ibidem pag. 537.

140 Ibidem pag. 538.

nea te besturen, te laten vallen, en toe te stemmen in een regeling van dit bestuur in een zodanige overeenstemming met de volkerengemeenschap, dat zowel de beste behartiging der bevolkingsbelangen als de grootst mogelijke staatkundige stabiliteit gewaarborgd is.' De dienst welke Nederland wil blijven bewijzen zal eerst dan een christelijke dienst zijn, aldus de Synode, 'wanneer wij hem niet bewijzen door op zelfgekozen paden te gaan en hardnekkig volgehouden eigen plannen ten uitvoer te brengen'¹⁴¹.

Inmiddels kwam in Nederland in 1956 tot stand de grondwetsherziening, waarbij werden geschrapt de in 1948 opgenomen artikelen over de nieuwe rechtsorde met de toenmalige overzeese gebiedsdelen, waarbij Nieuw Guinea werd opgenomen in de grondwettelijke gebiedsomschrijving en waarbij als eis werd gesteld, dat de staatsregeling van Nieuw Guinea bij de wet moet worden geregeld. Staatsrechtelijk staat sedertdien vast, dat soevereiniteitsoverdracht over Nieuw Guinea een afwijking zou zijn van de Grondwet en dat derhalve een hiertoe strekkende overeenkomst slechts kan worden goedgekeurd met een meerderheid van twee derde in beide Kamers (artikel 63 van de Grondwet). Bij de behandeling van de grondwetsherziening is vergeefs getracht om de regeringsvoorstellen in dier voege te amenderen, dat de Grondwet zelf een plaats inruimde voor de zelfbeschikking als doel van de Nederlandse soevereiniteit. De Regering verzette zich hiertegen op twee gronden:

141 Na de grote opschudding gaf de Synode een kalmerende toelichting op 23 juli 1956; de Synode handhaafde de algemene strekking van de Oproep in een rondschrijven aan de kerkeraden van 20 december 1956. De kritiek op de oproep van de Tweede Kamer in: Voorlopig Verslag van 14 november 1956 begr. Ned. Nieuw Guinea voor 1956, wetsontwerp nr. 4349.

a) zelfbeschikking is slechts een beginsel, geen recht; het is veeleer een staatkundige beleidslijn;

b) de vraag is, of alleen de autochtone bevolking dan wel ook andere bewoners moeten meedoen bij uitoefening van 'zelfbeschikkingsrecht'¹⁴².

Uit de historie mag men concluderen, dat een op zelfbeschikking steunende soevereiniteitsoverdracht géén afwijking is van de Grondwet, al wekt de grondwettelijke bepaling de schijn dat een duurzame band beoogd is.

Na de verkiezingen van 13 juni 1956 en na de zeer langdurige formatie (16 juni-12 oktober 1956), gedurende welke Romme de door Drees voorgestelde paragraaf in het regeeringsprogram onvoldoende duidelijk achtte op het stuk van soevereiniteitshandhaving¹⁴³, deelde de regeringsverklaring van 23 oktober 1956 mee, dat de Regering 'op de basis van de bestaande rechtsorde een zodanige ontwikkeling van dit gebied zal bevorderen, dat de mogelijkheid van toepassing van het beginsel van zelfbeschikking wordt bespoedigd.'

Na de mislukking van de conferentie van Genève had Indonesië zijn actie voor 'Irian' verscherpt; zo werd in 1956 de provincie Irian ingesteld en een gouverneur voor dit gebied benoemd. In een brief van 28 februari 1956 had de Indonesische vertegenwoordiger uitvoerig mededeling gedaan aan de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties over de mislukking van de conferentie van Genève. In een schrijven van 8 oktober 1956 vroegen 15 (kort hierop uitge-

¹⁴² Wetsontwerp nr. 4144; amendementen onder no's 8, 11 en 13. Afwijzing door Beel: Hand. Tw.K., 1955/56, pag. 755, 2e kol. en 756. Het amendement werd ten slotte alleen door de P.v.d.A.-fractie en twee leden van de fractie van de KVP gesteund: ib. pag. 784, 1e kol.

¹⁴³ Drees, Hand. Tw.K. 1956/57, pag. 101.

breid tot 16) Afro-Aziatische landen inschrijving van de kwestie Nieuw Guinea op de agenda van de elfde Algemene Vergadering¹⁴⁴. Ook ditmaal adviseerde het General Committee tot plaatsing op de agenda over te gaan¹⁴⁵ en volgde de Algemene Vergadering dit advies¹⁴⁶.

De behandeling in de Politieke Commissie vond pas plaats op 23 februari 1957. Door Burma, Bolivia, Ceylon, Costa Rica, Ecuador, Ethiopië, India, Irak, Pakistan, Saoedi Arabië, Soedan, Syrië en Zuidslavië werd een motie ingediend, welke behelsde :

a) het verzoek aan de voorzitter van de Algemene Vergadering een 'Good Office Commission' van drie leden te benoemen, ten einde bij te staan bij te voeren onderhandelingen tussen de twee betrokken landen;

b) het verzoek aan de commissie van goede diensten aan de volgende vergadering rapport uit te brengen¹⁴⁷.

De verstrakking van het Nederlandse standpunt dat thans volstrekt afwijzend stond tegenover dit denkbeeld blijkt wel hieruit, als men bedenkt, dat een dergelijke figuur op tweede kerstdag 1950 door het Nederlandse kabinet was voorgesteld.

Deze motie werd op 27 februari 1957 door de Politieke

144 Ned. Nieuw Guinea in de Elfde Alg. Verg. v. d. VN, Uitg. Min. Buitenl. Zaken, no. 49, pag. 39 e.v.

145 Uitg. Min. Buitenl. Zaken, no. 49, pag. 12; stemverhoudingen: 6 voor plaatsing, 3 tegen en 5 onthoudingen.

146 Aldus op 15 oktober 1956; stemverhoudingen: 47 vóór de plaatsing, 18 tegen en 14 onthoudingen. Van de westelijke landen stemden vóór: Griekenland, Ierland en Spanje; onthielden zich: Canada, Oostenrijk, Turkije en de Ver. Staten. Van de Latijns-Amerikaanse landen stemden 9 voor de plaatsing, 2 tegen en 8 onthielden zich.

147 Uitg. Min. Buitenl. Zaken, no. 49, pag. 69.

Commissie aangenomen, maar in de Algemene Vergadering haalde zij niet de vereiste twee derde meerderheid¹⁴⁸.

In vele kringen hier te lande en bij de Nederlanders in Indonesië (zoals al bleek uit een adres van intellectuelen dd. 8 december 1956 en uit een adres van Nederlanders in Indonesië dd. 28 januari 1957¹⁴⁹) steeg gedurende 1957 de ongerustheid. Het conflict spitste zich steeds meer toe en het zou van Nederland zware offers gaan vergen. De reacties op het gebeuren in Indonesië na de mislukking van de conferentie van Genève in de politieke kringen leidden in de Tweede Kamer unaniem tot het verlangen naar een Nederlandse tegenactie¹⁵⁰.

De Regering deelde harerzijds mee, dat zij niet wilde vasthouden aan de eis, om alle in 1949 gesloten overeenkomsten

148 Uitg. Min. Buitenl. Zaken, no. 49, pag. 32. Stemverhoudingen: 39 voor, 25 tegen en 9 onthoudingen. Onthoudingen van: Argentinië, Chili, Finland, Laos, Mexico, Spanje, Turkije, Uruguay en de Ver. Staten. In de algemene vergadering werd op 28 februari de motie verworpen; stemverhoudingen 40 voor, 25 tegen en 13 onthoudingen. Thans onthielden zich ook: Kambodja, Panama, Paraguay en Venezuela. China (nationalistisch) en Israël waren de enige Aziatische landen die met Nederland tegen stemden.

149 Keesings Historisch Archief, 1957, pag. 13036.

150 Op 21 maart 1956 (V.V. Eerste Kamer begr. Buitenl. Zaken voor 1956) sporen de senatoren uit de KVP de Regering nog aan haar wettelijke plicht indachtig te zijn t.o.v. 'federale tendenties in Indonesië'. In het V.V. van de Tweede Kamer dd. 30 oktober 1956 begr. Buitenl. Zaken voor 1957, pag. 10 en in het V.V. van de Eerste Kamer dd. 8 februari 1957, dezelfde begr., pag. 12, 1e kol., vragen de katholieke fracties zich af of er dan niets anders zou opzitten dan te berusten. In het V.V. van de Tw.K. op dezelfde begr. (dd. 30 oktober 1956), bepleit de socialistische fractie een tegenactie door internationale publiciteit; aldus ook De Kadt, Hand. Tw.K. 1956/57, pag. 296, 2e kol.

weer tot feitelijke gelding te brengen. Zij wees erop, dat het radicalisme na de verkiezingen in Indonesië was toegenomen en dat het niet juist ware erop te speculeren, 'dat de voortzetting van de Indonesische onbuigzame politiek ten opzichte van Nederland nog principiële tegenstand van enige betekenis zou ontmoeten van de zijde van bepaalde invloedrijke politieke groeperingen in Indonesië'¹⁵¹. Door de facto af te zien van de de jure aanspraken uit door Indonesië opgezegde overeenkomsten erkende de Regering achteraf dat het wel sterk legalistische standpunt dat te Genève was ingenomen weinig vruchtbaar was gebleken.

In zoverre onderging het regeringsstandpunt een lichte verschuiving, dat de Regering tot dan toe in haar openbare verklaringen strak had vastgehouden aan de handhaving van de Nederlandse soevereiniteit. Thans stelde zij dit niet meer als principieel uitgangspunt. Een internationaal beheer stuitte nu niet meer op principieel bezwaar. Zowel Drees¹⁵² als Luns¹⁵³ wees erop, dat een mandaatsverhouding welke voor de bevolking van Nieuw Guinea bevredigend en voor Nederland aanvaardbaar zou zijn, niet bereikbaar is; tegen een mandaatsverhouding op zichzelf bestond in beginsel geen bezwaar. Handhaving van de Nederlandse soevereiniteit werd thans het praktisch noodzakelijk en onvervangbaar lijkend middel om de zelfbeschikking van de Papoea's te verzekeren.

In de socialistische fractie van de Eerste Kamer komt dan in de eerste maanden van 1957 sterk de overtuiging naar

151 Mem. v. Antw. aan Tw.K. dd. 26 november 1956 begr. Buitentl. Zaken voor 1957, pag. 14.

152 Drees in Eerste Kamer op 9 januari 1957, Hand. E.K. 1956/1957, pag. 112.

153 Luns, Hand. E.K. 1956/57, pag. 265; 13 maart 1957.

voren, dat de verantwoordelijkheid voor de onafwendbaar lijkende totale breuk tussen Nederland en Indonesië gedeels ligt bij de Nederlandse houding. Op 8 januari 1957 doet In 't Veld een poging de verwickelingen in een meer begrijpende zin te verklaren¹⁵⁴. Op 8 februari 1957 wijst een groep uit de socialistische Eerste Kamerfractie op het grote belang van Indonesië voor Nederland en op de onvermijdelijkheid van een revolutionaire fase, gedurende welke overmatige belangstelling meer kwaad dan goed sticht. 'Dat de revolutionaire ontwikkeling in Indonesië naar legale en soms naar ethische normen een aantal grove onrechtvaardigheden met zich mede heeft gebracht, kan ... op zichzelf beschouwd geen bepalend element zijn in het door ons als Staat tegenover die andere Staat in te nemen standpunt. Men doet dit, als klein land, anders ook niet'¹⁵⁵. Op 12 maart 1957 liet Schermerhorn een pessimistisch geluid horen, waarmee hij ook thans door de verdere ontwikkeling in het gelijk werd gesteld; hij vreesde, 'dat de afstand tot Indonesië zo groot is geworden, dat deze partner in de toekomst slechts in staat zal zijn, *vanuit het volstreckte niets* misschien een nieuwe bescheiden relatie met ons land op te bouwen'¹⁵⁶.

Hatta betoogde in een interview medio 1957 met een correspondent van 'Vrij Nederland'¹⁵⁷, dat de gespannen sfeer tussen beide landen niet behoefde te bestaan, en dat de 'Trian'-strijd voor Indonesië een erezaak was geworden. De impasse vindt in eerste instantie haar oorzaak in de strijd om 'de laatste kolonie in het Verre Oosten' en hiermee is veel

154 Hand. E.K. 1956/57, pag. 83.

155 V.V. Eerste Kamer begr. Buitenl. Zaken voor 1957, pag. 11, 1e kol.

156 Hand. E.K. 1956/57, pag. 228, 2e kol.

157 6 juli 1957 (interview door H. L. Oltmans).

voor Nederland bedorven. In zeer belangrijke mate is het wantrouwen tegenover de Nederlanders gebaseerd op de Iriankwestie. Hatta wees erop, dat Nederland de fout maakte het Nederlands-Indonesische vraagstuk van een zuiver juridische kant te bekijken. In tegenstelling tot de Engelsen willen de Nederlanders alles tot in de puntjes zuiver juridisch en exact op papier vastleggen. Het interview bevatte een duidelijke waarschuwing, dat het Nederlandse bedrijfsleven de last zou dragen.

g) *Tweede fase van de breuk*

Op 16 augustus richtte Indonesië met 20 andere Afro-Aziatische staten een (vierde) verzoek tot plaatsing op de voorlopige agenda¹⁵⁸ en wederom volgde, na gunstig advies van het Bureau, de inschrijving op de agenda door de Algemene Vergadering¹⁵⁹.

In de tijd liggende tussen deze beslissing (20 september) en de behandeling door de Eerste Commissie (20 november) volgde in Indonesië een scherpe actie tegen Nederland. De aandacht werd getrokken door de verklaring van Soebandrio in de Algemene Vergadering op 3 oktober, dat als de Alge-

158 Ned. Nieuw Guinea in de Twaalfde Alg. Verg. van de VN; Uitg. Min. Buitenl. Zaken, no. 53, pag. 55 e.v. Het waren: Afghanistan, Burma, Ceylon, Egypte, Ethiopië, India, Irak, Iran, Jemen, Jordanië, Libanon, Libye, Marokko, Nepal, Pakistan, Filippijnen, Saoedi Arabië, Soedan, Syrië, Tunesië.

159 Bureau: Uitg. Min. Buitenl. Zaken, no. 53, pag. 11. De stemverhouding was: 7 voor, 4 tegen en 4 onthoudingen. Algemene Vergadering: *ibidem* pag. 15. De stemverhouding was: 49 voor (plaatsing op de agenda), 21 tegen en 11 onthoudingen. Onder de onthoudingen vielen op enerzijds de Ver. Staten, anderzijds (Nationalistisch) China, Laos, Liberia en de Maleise Federatie.

mene Vergadering niet de juiste plaats zou zijn om een oplossing te bevorderen, een andere koers zou moeten worden gevolgd, 'zelfs indien wij daarbij het risico lopen dat de toestand in Zuidoost Azië zich toespitst en wij wellicht de spanningen van een koude oorlog oproepen die de wateren van de vrede nog verder zullen vertroebelen'¹⁶⁰. Herhaalde malen eiste Soekarno afbreking van de handelsbetrekkingen met Nederland en bevrozing der Nederlandse saldi¹⁶¹. Op 7 november verklaarde hij: 'Tot dusver hebben wij de strijd om de vrijheid van West Irian in de Verenigde Naties gevoerd. Indien echter de Verenigde Naties ons geen uitkomst bieden, dan zullen wij onze toevlucht nemen tot middelen die de wereld versteld zullen doen staan'¹⁶². Tegen het einde van oktober had een vierdaagse boycot plaats tegen Nederlandse ondernemingen; op 10 november begon een tweede anti-Nederlandse campagne. Op 18 november had te Djakarta een massa-betoging plaats en een Australische verslaggever waarschuwde, dat het westen zich alleen maar zelf voor de gek hield als men geloof zou hechten aan de mening, dat het hier allemaal slechts ging om een manoeuvre om de aandacht van de interne Indonesische moeilijkheden af te leiden¹⁶³.

Inmiddels was Luns naar Australië gereisd en op 6 november 1957 werd een gemeenschappelijke verklaring uitgegeven van de twee regeringen¹⁶⁴. Hierin werd onder meer gesteld, dat beide Regeringen een beleid voeren gericht op de

160 Uitg. Min. Buitenl. Zaken, no. 53, pag. 24 en 113.

161 Bone, *The Dynamics*, pag. 153.

162 Uitg. Min. Buitenl. Zaken, no. 53, pag. 24.

163 Bone, pag. 154 e.v.

164 Uitg. Min. Buitenl. Zaken, no. 53, pag. 17.

voortgang der bevolkingen 'op een wijze, die rekening houdt met de ethnologische en geografische verwantschap'. 'Daarbij zijn de twee regeringen vastbesloten een ongestoorde ontwikkeling van dit proces te bevorderen totdat de inwoners van de betrokken gebieden in staat zullen zijn over hun eigen toekomst te beslissen.' Deze – in Nederland met gejuich ontvangen – inhoudelijk vrij onschuldige verklaring werd in Indonesië bekeken als zou zij militaire implicaties hebben¹⁶⁵; dit werd daarna prompt door Australië en Nederland categorisch ontkend¹⁶⁶.

Bij het bepalen van de volgorde van de agenda verzocht de Indonesische delegatie om prioriteit voor de kwestie Irian, 'voordat de zaken in Indonesië een keer ten kwade nemen'¹⁶⁷. Het werd behandeld als vierde agenda-punt. Op 19 november werd door 19 landen een ontwerp-resolutie ingediend¹⁶⁸, inhoudende a) een uitnodiging aan beide partijen om haar pogingen tot het vinden van een oplossing voort te zetten in overeenstemming met de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties; en b) een verzoek aan de Secretaris-Generaal om partijen bij te staan op de wijze als hij dienstig zal achten ter uitvoering van de resolutie en om het volgend jaar verslag uit te brengen aan de Algemene Vergadering. De debatten duurden vier volle dagen¹⁶⁹. Van Indonesische zijde werden 'harde woorden' gebruikt, zulks

165 Soebandrio op 20 november 1957 in de Eerste Commissie, Uitg. Min. Buitenl. Zaken, no. 53, pag. 98.

166 Walker op 21 november 1957 in de Eerste Commissie, *ibidem* pag. 122. Luns op 25 november 1957, *ibidem* pag. 159.

167 Uitg. Min. Buitenl. Zaken, no. 53, pag. 18.

168 *Ibidem* pag. 83.

169 Zie de voortreffelijke samenvatting bij Röling, *Nieuw Guinea Wereldprobleem*, pag. 45 e.v.

naar Soebandrio op 20 november verzekerde, 'slechts met de bedoeling om Nederland te laten weten dat wij deze zaak werkelijk ernstig opnemen en dat wij uit deze impasse wensen te geraken. Wij wensen met de Nederlanders tot een verzoening te komen door over dit vraagstuk te onderhandelen. Wij wensen onze economische betrekkingen te bevorderen en wij wensen onze betrekkingen met hen weer in normale banen te leiden. Maar als er van Nederlandse kant geen tegemoetkomende houding wordt betoond, spreekt het vanzelf dat wij, naar mijn mening, thans in staat zijn om tot andere acties over te gaan 'short of war'¹⁷⁰. Röling vatte de betogen van Indonesische zijde aldus samen: 'Allereerst: dwangmiddelen tegen Nederland, ten aanzien van de 45 duizend Nederlanders in Indonesië, en de 5 à 6 miljard Nederlands kapitaal aldaar. Maar dat is niet het einde. Bewapening, zo nodig, en niemand behoeft er aan te twifelen, dat dit Russische wapenen zullen zijn. En een politiek die zich keert tegen het Westen, dat betekent nog sterkere toenadering tot Sovjet-Rusland. De kwestie Irian wordt zo tot het motief, dat door extreme elementen kan worden gebruikt om, tegen sterke bestaande weerstand in, van Indonesië een communistische op Rusland georiënteerde staat te maken. Het leek mij, dat in enkele van de Indonesische redevoeringen niet alleen de dreiging daarmee, maar ook de angst daarvoor, te beluisteren viel'¹⁷¹.

In een persbericht te New York werd gezegd, dat de Indonesische minister van Buitenlandse Zaken, Soebandrio, had verklaard: 'Als er van Nederlandse zijde geen compromis tot stand komt moeten wij iets doen. Wij kunnen niet

170 Uitg. Min. Buitenz. Zaken, no. 53, pag. 117.

171 Röling, pag. 56.

terug. Wij zouden de betrekkingen moeten verbreken, hetgeen een zeer ernstige zaak zou zijn'¹⁷².

Tegenover de Australische minister Casey verklaarde Soebandrio dat verwerping door de Algemene Vergadering een 'koude oorlog' zou teweegbrengen en gevolgen zou kunnen hebben 'die niet alleen de vrede in Azië in gevaar brengen, doch die ook tot een nieuwe wereldoorlog kunnen leiden'¹⁷³.

Het Nederlandse betoog kan in essentie worden samengevat in de uitspraak van Luns¹⁷⁴: 'The Netherlands stand is that we cannot negotiate with Indonesia about the future of Netherlands New Guinea because that future must be decided in due course by the inhabitants of the territory themselves.' Luns eindigde zijn betoog in laatste instantie met het vertrouwen uit te spreken, dat, als de Algemene Vergadering het ontwerp-resolutie verwierp, 'Indonesië zijn aandacht zal richten op dringender zaken en zal beseffen dat een verbetering van zijn betrekkingen met mijn land ook zijn belangen het best zal dienen'¹⁷⁵. Röling wijst erop, dat deze laatste woorden waren uitgesproken 'pour besoin de la cause'¹⁷⁶.

Nederland kreeg voor het beroep op zelfbeschikking van de Papoea's steun van enige westerse landen en enkele Latijns-Amerikaanse staten¹⁷⁷. Op 26 november werd het

172 Geciteerd door Walker, *Uitg. Min. Buitenl. Zaken*, no. 53, pag. 169.

173 *Keesings Historisch Archief*, 1957, pag. 13616.

174 Geciteerd door Röling, pag. 58; in de uitgave van *Buitenl. Zaken* komt deze zin – als wij ons niet vergissen – als zodanig niet voor. Maar het ligt geheel opgesloten in het betoog.

175 *Uitg. Min. Buitenl. Zaken*, no. 53, pag. 227.

176 Röling, pag. 63.

177 Vgl. Röling, pag. 69 e.v.

ontwerp-resolutie door de Eerste Commissie aangenomen¹⁷⁸. Bij de stemming in de Algemene Vergadering op 29 november behaalde het voorstel niet de vereiste twee derde meerderheid¹⁷⁹.

Hierna verklaarde Soebandrio, na zijn teleurstelling te hebben uitgedrukt, dat Indonesië 'tot nog toe' zijn uiterste best had gedaan 'om een zodanige politiek te voeren waardoor elke actie wordt tegengegaan, die tot versterking zou kunnen leiden van de vrede in het betwiste gebied, West Irian en zijn omgeving. Voor welke Indonesische regering ook, het zou waarlijk een welhaast onmogelijke taak zijn om deze politiek thans te handhaven.' In de bestaande internationale betrekkingen zou een geschil tussen Indonesië en een westers land de gedachten van Indonesië kunnen sturen in een richting 'welke aanvankelijk niet was begrepen in de nationale beleidsvoering.' 'Dit geschil zal waarschijnlijk op de een of andere manier het doelwit worden van een algemene strijd in de internationale machtspolitiek.' Vandaar de Indonesische poging tot vreedzame oplossing. Maar het vraagstuk is voor Indonesië van vitaal belang en zou van invloed kunnen zijn 'op de fundamentele koers en ontwik-

178 Uitg. Min. Buitenl. Zaken, no. 53, pag. 48. Stemverhouding: 42 vóór de resolutie; 28 tegen; 11 onthoudingen. Van de westerse landen stemde Griekenland vóór; Finland, Turkije en de Ver. Staten onthielden zich. Nationalistisch China stemde tegen. Kambodja en Liberia onthielden zich.

179 Uitg. Min. Buitenl. Zaken, no. 53, pag. 50/51. De stemverhoudingen waren: 41 vóór; 29 tegen; 11 onthoudingen. Zuid Afrika was bij de stemming in de Eerste Commissie afwezig en stemde tegen de resolutie. De Filippijnen waren bij de stemming in de Alg. Verg. afwezig en hadden in de Eerste Commissie vóór de resolutie gestemd. Laos dat zich in de vorige Algemene Vergadering had onthouden, stemde thans voor de resolutie.

keling van ons nationale leven en onze nationale politiek.' Indonesië heeft nu geen andere keus 'dan buiten de VN om te handelen'. Nu geen verzoeningspogingen mogelijk zijn 'zouden wij maatregelen kunnen nemen die niet bevorderlijk zullen zijn voor de verbetering van onze betrekkingen met Nederland'. Ook zonder aanbeveling van de Algemene Vergadering zou Indonesië 'met een zuiver geweten de haar opgelegde zware taak blijven uitoefenen, totdat wij ons hebben verzekerd van de veiligheid van geheel Indonesië, met inbegrip van West Irian'¹⁸⁰.

Op 26 november begon een grote conferentie in Indonesië van leidende figuren en hier werden uitspraken gedaan tot nationalisatie van Nederlandse bedrijven, niet verlenging van concessies, uitwijzing van werkloze (of werkloos geworden) Nederlanders. Op 1 december 1957 brak een 24-uurs staking uit in de Nederlandse bedrijven en daags hierna werd iedere toelating van Nederlanders tot Indonesië stopgezet. Op 3 december werd een begin gemaakt met het occuperen van Nederlandse bedrijven (KPM)¹⁸¹. Vele bedrijven werden de facto door het communistisch vakverbond bezet; hierna werden zij onder regeringstoezicht gesteld. De President van de Indonesische Staatsbank Sjafroeddin waarschuwde, dat de Nederlandse beleggingen ter waarde van ca. 6 miljard gulden de basis vormden voor 70% van de Indonesische export. Ook Hatta en de Masjoemi protesteerden tegen de ontketende chaos¹⁸². De zaak is zonder twijfel de Indone-

180 Uitg. Min. Buitenl. Zaken, no. 53, pag. 231/2.

181 Over de aanvankelijke verwarring: Keesings Historisch Archief 1957, pag. 13687 e.v. en 13703 e.v. Overzicht: Jaarboek Min. Buitenl. Zaken 1957/58, pag. 119 e.v.

182 Keesings Historisch Archief 1957, 13705 en 13738; 1958, 13805 en 14286.

sische regering uit de hand gelopen en zij heeft zich ook vergist in de Nederlandse reacties, zodat de consequenties veel verder gingen dan Indonesië had bedoeld. Zag men in ons land te veel het beeld van Droogstoppel?

De moeilijkheden namen steeds meer toe. In enkele weken verdubbelde de rijstprijis. De verbindingen tussen de eilanden vielen weg door de maatregelen ten aanzien van de KPM en de contra-maatregelen, en de politieke en economische chaos ging naar een hoogtepunt toe. De Nederlandse consulaten in Indonesië moesten ingevolge een Indonesische nota van 5 december worden gesloten; een derde mogendheid mocht de consulaire taak niet waarnemen. Bij nota van 1 februari 1958 deelde de Nederlandse Regering mee, dat zij het Indonesische consulaat in Paramaribo had gesloten, zulks in overleg met de landregering van Suriname¹⁸³. Op 6 december 1957 had de Indonesische minister van Justitie aangekondigd dat alle Nederlanders Indonesië zouden moeten verlaten; hierna werd dit in dier voege afgezwakt, dat alleen die Nederlanders terstond moesten vertrekken die werkloos waren of zouden worden. Op 10 december verzocht Drees telegrafisch aan Djoeanda medewerking van de Indonesische Regering aan de evacuatie van Nederlanders die zouden willen vertrekken en Indonesië zeide deze medewerking toe. Ook in de voorafgaande jaren waren vele Nederlanders teruggekeerd: in 1955 waren dit 20.000; in 1956 16.000; in 1957, vóór de acties van begin december, 12.000. Op 1 januari 1958 waren naar schatting 46.000 Nederlanders in Indonesië. In de loop van

183 In de Tweede Kamer maakten Korthals, Diepenhorst en De Kadt bezwaar tegen deze maatregel: Hand. Tw.K. 1957/58, resp. pag. 639, 2e kol.; 662 en 672, 1e kol.

1958 keerden de meeste Nederlanders terug; medio 1958 waren er nog 10.000 Nederlanders in Indonesië, van wie 3500 in dienst van internationale oliemaatschappijen, 1600 bij missie en zending en 2 à 3000 verarmde Indo-Europeanen¹⁸⁴.

De repatrianten zagen zich meestal geruïneerd, ook al werden dan de deviezenbepalingen op hetgeen werd meegenomen vaak met enige soepelheid toegepast. Bijna allen hebben het land met smart verlaten. Op zuiver persoonlijk niveau bleven als regel de betrekkingen tot het laatst toe van vriendschappelijke aard.

Bij een besluit van 16 april 1958¹⁸⁵ werden de tot dan toe tegen Nederlandse ondernemingen getroffen maatregelen bevestigd en hiermee waren dan alle Nederlandse bedrijven in Indonesië onder staatstoezicht gesteld.

Reeds op 21 december 1957 had de Indonesische minister van Buitenlandse Zaken erop gewezen, dat weliswaar de concrete aanleiding tot de maatregelen gelegen was in het Nieuw Guinea-geschil, maar dat de oorzaak vooral lag in de wens van Indonesië naar een nieuwe basis voor de Indonesische economie; ook beriep hij zich op het voortzetten van de lijn, welke begonnen was met de eenzijdige opzegging

184 Keesings Historisch Archief 1958, pag. 14048.

185 Tevoren berustten de maatregelen ten slotte op de (Nederlands-Indische) Regeling op de staat van oorlog en de staat van beleg van 1939. De bevestiging in april 1958 berustte op de wet van 17 december 1957 omtrent de staat van gevaar. Overzicht: The Measures taken by the Indonesian Government against Netherlands Enterprises, Board of Editors, Ned. Tijdschr. Intern. Recht, jrg. V, pag. 227 e.v. (juli 1958). Als gevolg van het optreden van Lloyds werden in maart 1958 aan de KPM 34 in beslag genomen schepen teruggegeven. Keesings Historisch Archief 1958, pag. 13917.

van de Unie¹⁸⁶. En in de regeringsverklaring van Djoenda van 27 januari 1958 werd bevestigd, dat ook los van Nieuw Guinea een conflict onvermijdelijk zou zijn geweest¹⁸⁷.

Bij een wet van 31 december 1958 werden alle Nederlandse bedrijven genationaliseerd en de préambule verklaarde, dat deze maatregelen deel uitmaakten van de strijd om 'Irian Barat'¹⁸⁸. Medio mei 1959 zeide de Indonesische minister van landbouw, dat de 'dekolonisatie' van de Indonesische economie door de strijd om Nieuw Guinea was versneld¹⁸⁹. Reeds op 6 april 1955 had trouwens de toenmalige Indonesische waarnemende Hoge Commissaris in Den Haag gewaarschuwd, dat een normaal functioneren van het Nederlands bedrijfsleven nooit meer kon zijn dan een overgangstoestand. De verslechtering door Nieuw Guinea heeft even-

186 Vgl. Luns 23 december 1957, Hand. Tw.K. 1957/58, pag. 517.

187 Keesings Historisch Archief 1958, pag. 13805/6.

188 Wet van 27 december 1958 (Lembaran Negara 1958, no. 12). Hiertegen Ned. protest dd. 28 februari 1959 (Bijl. Hand. Tw.K. 1958/59, onderwerp 5452, nr. 1); antwoord dd. 8 april 1959 (ib. nr. 2). Over uitvoerig: Jaarboek Min. Buitenl. Zaken 1958/59, pag. 83/4. Volkenrechtelijke kritiek bij McNair, H. Rolin en Verdross, in Ned. Tijdschr. voor Intern. Recht, jrg. VI, pag. 218 e.v. (juli 1959); tekst in bijlage op pag. 291 e.v. Vgl. Boedi Harsono, Nationalization of foreign Property in public intern. Law, May 1960, The American University, Washington D.C. Vgl. het standpunt van H. W. Baade, Indonesian Nationalization Measures before foreign courts, 54 Am. Journal of International law (1960) pag. 801 e.v., waar verdere literatuur (b.v. in Am. J.I.L.: 1959, pag. 635 (Hyde) en 826 (Zander) en 1960, pag. 305 (Domke).) Over waarde naar Indonesisch standpunt: Keesings Historisch Archief 1958, pag. 14479 (26 miljard roepia's) en 14511 (naar boekwaarde).

189 Boedi Harsono, Hoofdstuk IV, B (in een voor ons liggend gestencild exemplaar, pag. 44).

wel die overgangstijd bekort en niet langer psychologisch aanvaardbaar gemaakt.

In elk geval is – naar Soekarno op 10 november 1958, in tegenstelling tot een enige dagen tevoren door Soebandrio te Washington gedane toezegging, verklaarde – als gevolg van de strijd om Nieuw Guinea de betaling van de schadevergoeding opgeschort tot na regeling van dat geschil¹⁹⁰.

De Nederlandse Regering heeft op dit alles op waardige wijze gereageerd. Na Nederlandse protesten¹⁹¹ antwoordde de Republiek Indonesia¹⁹² vooreerst door erop te wijzen dat zij tot in 1956 had voldaan aan de financieel-economische overeenkomsten met Nederland, welke naar haar oordeel 'ook in vergelijking met de rond Indonesië gelegen landen' geen lichte last hadden gelegd op Indonesië. 'Gezien de bereidwilligheid van Indonesië te voldoen aan de financieel-economische voorwaarden van de RTC, die over het geheel genomen meer ten voordele van Nederland strekten, mocht worden gehoopt, dat van Nederlandse zijde tenminste de morele plicht zou worden gevoeld om de koloniale overblijfselen op het grondgebied van de Republiek Indonesia prijs

190 Keesings Historisch Archief 1958, pag. 14445. Vgl. advies McNair, Ned. Tijdschr. Int. Recht, 1959, pag. 246.

191 Nota dd. 11 december 1957; nota dd. 30 december 1957; beide: op 8 februari 1958 bij brief overgelegd aan Tw.K.: begr. Buitenl. Zaken voor 1958, onder nr. 23. Hierna nota dd. 16 september 1958, op 11 oktober 1958 overgelegd aan Tw.K.: begr. Buitenl. Zaken voor 1959, onder nr. 14. Op 23 december 1957 had de Permanente Vertegenwoordiger bij de VN een nota gezonden aan de Secretaris-Generaal der VN: overgelegd bij brief dd. 31 december 1957 aan Tw.K. (begr. Buitenl. Zaken voor 1958, onder nr. 15).

192 Nota dd. 8 oktober 1958; op 30 oktober 1958 door Luns overgelegd aan de Tw.K.: begr. Buitenl. Zaken voor 1959, onder nr. 17.

te geven.' Indonesië vroeg zich af, 'welke redelijke motieven Nederland ertoe dwingen zijn koloniaal bestuur in West-Irian te bestendigen.' Doordat de Nederlandse Regering het niet nodig heeft geacht aan de wens van Indonesië gevolg te geven 'is ook een conflict op economisch terrein tussen beide landen opgekomen'. De getroffen maatregelen, aldus deze nota, berustten op twee uit de Nederlandse tijd daterende regelingen, welke bedoelden de orde op economisch terrein te waarborgen; deze orde werd verondersteld 'in gevaar te worden gebracht ten gevolge van de slechte betrekkingen tussen Indonesië en Nederland'. Derhalve kan Indonesië 'de financieel-economische belangen van Nederland in Indonesië niet bespreken zolang de kwestie West-Irian nog niet is afgehandeld'.

De volkenrechtelijke onrechtmatigheid staat o.i. vast. Naar de mening van een aantal landen zou Indonesië in zijn koloniale strijd, zoals deze dan vanuit de Afro-Aziatische wereld wordt begrepen, represailles mogen nemen; zelfs in dit laatste geval blijft hoogst twijfelachtig, of dan een juiste verhouding is in acht genomen. Een van de grootste moeilijkheden is, dat juist in dergelijke zaken en conflicten het traditionele volkenrecht labiel lijkt te worden door het Afro-Aziatische verzet tegen naar traditioneel volkenrecht volkomen correcte soevereiniteitsuitoefening in andere delen van de wereld (b.v. Portugees Goa, waarover India soevereiniteit pretendeert). Vandaar dat dit soort juridische vragen in zaken als deze helaas te weinig relevant zijn. Men begrijpt dit probleem misschien het beste als men nagaat hoe in eigen land de visie op het stakingsrecht der arbeiders zich ontwikkelde. Dit stakingsrecht past even weinig in het klassieke burgerlijk recht als bepaalde standpunten van Afro-Aziatische landen passen in het klassieke of traditionele volkenrecht. Een over en weer

aanvaardbare oplossing zal niet louter afhangen van logische betogen, maar evenals bij het stakingsrecht mede van een zeker evenwicht in machts- en gevoelsverhoudingen. Zou hier van represailles sprake zijn, dan zouden deze ongedaan moeten worden gemaakt bij de oplossing van het geschil, doch ook dit wordt door Indonesië afgewezen op grond van de aanspraak op een nationale economie.

Na een korte verklaring van Drees op 3 december 1957 verscheen op 23 december 1957 Luns in de Tweede Kamer met een meer uitgebreide regeringsverklaring. Hij had de zaak in de NATO ter sprake gebracht; en ook Drees had op de tussen regeringsleiders gehouden conferentie te Parijs gesproken over het ongehoorde gedrag van Indonesië. 'Men doet het nu voorkomen, alsof de thans genomen maatregelen het gevolg zijn van de weigeringen van de Verenigde Naties om de Indonesische aanspraken op Nieuw Guinea te onderschrijven, doch dat is naar het oordeel van de Regering in het licht van wat zich sinds 1949 heeft afgespeeld niet anders dan een voorwendsel'¹⁹³.

Ondanks de voortdurend eenzijdige verdragsbreuk was de Regering steeds bereid geweest over tal van aangelegenheden met de Indonesische Regering te spreken. 'Hoewel in principe dezelfde geneigdheid ook thans nog bestaat, moet in alle duidelijkheid worden gezegd, dat in de schaduw van de ongehoorde maatregelen, welke thans in Indonesië worden genomen, de basis van een eventueel gesprek wel uitermate smal is geworden'¹⁹⁴.

Romme verklaarde zich geheel met de regeringstheorie over de oorzaak van de débâcle akkoord. Nieuw Guinea

193 Hand. Tw.K. 1957/58, pag. 517, 1e kol.

194 Ibidem 2e kol.

is slechts een voorwendsel. 'Voor mij is die Nieuw Guinea politiek van Indonesische zijde niet anders dan een instrument voor het voeren van anti-Nederlandse politiek.' En op haar beurt 'is die anti-Nederlandse politiek naar mijn overtuiging een instrument voor de politieke machtsstrijd in Indonesië'¹⁹⁵. In deze geest sprak ook Willems voor de socialis-tische fractie in de Tweede Kamer¹⁹⁶. Het gebeurde is het bewijs van het overheersen van destructieve krachten in Indo-nesië. Weliswaar distantieerde Willems zich van het Nieuw Guinea-beleid: 'Hoe lang is het al niet geleden, dat de Partij van de Arbeid wees op het onnatuurlijke verschijnsel, dat twee landen zich in concurrentie met elkaar beijveren om een gebied te beheren, waarvan uitsluitend lasten en moeilijk-heden kunnen worden verwacht'. Een bevredigend compro-mis had in de rede gelegen. Maar, aldus Willems, destruc-tieve krachten in Indonesië hadden niets nagelaten 'om elke vertrouwensbasis, die voorwaarde is voor een dergelijke vreedzame ontwikkeling te ondermijnen'.

Evenals Romme sloot Bruins Slot zich formeel aan bij de theorie, welke de Regering bij deze gelegenheid had ont-wikkeld over de oorzaak van de debâcle. 'Dit beleid is niets anders dan het uitleven van de revolutie zoals de heer Soe-karno die ziet. Wij vragen ons af, of deze revolutie ergens anders op kan uitlopen dan op een communistische staat naar Chinees model'¹⁹⁷.

Ook Oud en Tilanus stelden zich implicite op een zelfde standpunt wat de oorzaak van de ontstellende gebeurtenissen betrof. Het leek of behoefte bestond aan een verklaring,

195 Ibidem pag. 518, 2e kol.

196 Ibidem pag. 522/3.

197 Hand. Tw.K. 1957/58, pag. 524, 1e kol.

welke het geschilpunt over Nieuw Guinea als oorzaak buiten het gezichtsveld schoof.

Het Jaarboek van het Ministerie van Buitenlandse Zaken over 1957/58 herhaalde, dat de Indonesische verklaring, dat de maatregelen waren genomen in verband met de politieke strijd om Nederlands Nieuw Guinea, slechts 'een voorwendsel' was¹⁹⁸.

De socialistische fractie in de Eerste Kamer zette in 1958 haar oppositie voort.

Op 4 januari 1958 drong In 't Veld in de vorm van een schriftelijke vraag¹⁹⁹ aan op een poging alsnog met Indonesië tot besprekingen te komen. De Regering antwoordde, dat men aldus van de ongegronde veronderstelling uitging, 'dat de Nederlandse Regering thans een bijdrage zou kunnen leveren tot het tegengaan van een verdere verslechtering van de Nederlands-Indonesische betrekkingen en tot het bevorderen van normale betrekkingen tussen Nederland en Indonesië'. De Regering bleef wel in beginsel bereid tot besprekingen met Indonesië, maar welke betekenis konden die besprekingen thans nog hebben? 'Nog zeer onlangs heeft de Indonesische Minister van Buitenlandse Zaken, ook in het openbaar, verklaard, dat eventuele besprekingen niet zouden kunnen gaan over het ongedaan maken van de anti-Nederlandse maatregelen, confiscaties etc., welke generlei verband zouden houden met de Nieuw Guinea-zaak, en dan ook vroeg of laat toch zouden zijn genomen, maar slechts over de overdracht van de soevereiniteit over Nederlands Nieuw Guinea aan Indonesië.'

Terwijl haar dit zeldzaam pijnlijke en geëmotioneerde

198 Jaarboek 57/58, pag. 119.

199 Deel I 1957/58, Aanhangsel Hand. E.K., vraag nr. 2 (antwoord dd. 15 januari 1958).

debatten opleverde, hield de socialistische fractie haar houding vol: eerst bij monde van In 't Veld bij de algemene politieke beschouwingen in de Eerste Kamer einde januari²⁰⁰, dan naar aanleiding van de behandeling der repatrianten op 25 februari 1958 bij monde van mevrouw Tjeenk Willink²⁰¹, vervolgens op 1 april in het voorlopig verslag van de Eerste Kamer op de begroting van Buitenlandse Zaken voor 1958, hierna bij monde van De Niet op 13 mei 1958²⁰². Bij de algemene politieke beschouwingen in de Tweede Kamer van september 1958 ging de socialistische Tweede Kamerfractie tot op zekere hoogte in de richting van haar zusterfractie in de Eerste Kamer; toen echter kwam al het moment in zicht waarop de socialistische partij oppositiepartij zou worden. Voor de Eerste Kamerfractie heeft de politieke vraag van regerings-oppositiepartij evenwel geen betekenis gehad. Beaufort verweet juist dit laatste op felle wijze aan In 't Veld²⁰³.

In het wezen van de zaak ging het de socialistische Eerste Kamerfractie natuurlijk niet om het rechtvaardigen of het goedpraten van de anti-Nederlandse maatregelen. Zij trachtte het Nederlandse volk het inzicht bij te brengen, dat er twee kanten aan deze medaille zaten. Zij sprak uit: 'Et nostra culpa est'²⁰⁴. Bij alle morele verontwaardiging mag de schuld

200 Hand. E.K. 1957/58, pag. 153.

201 Ibidem pag. 3033, 1e kol.

202 Ibidem pag. 411 e.v., spec. pag. 414 e.v.

203 Ibidem pag. 192 e.v.

204 Aldus een artikel van Van Doorn, De Breuk, in: 'Wending' van januari 1958; overgenomen door mevrouw Tjeenk Willink tegenover mevrouw Klompé en door de socialistische fractie in Voorl. Verslag E.K. begr. Buitenl. Zaken voor 1958, pag. 15; De Loor, Hand. E.K. 1957/8, pag. 423.

niet uitsluitend aan Indonesië worden gegeven, zulks dan niet zozeer vanwege een louter ethische beoordeling omwille van de ethische beoordeling, doch vanwege een redelijke bezinning op de overheersende visie op de schuld kwestie, nu deze elke staatkundig vruchtbare benadering meer en meer blokkeerde. Gegeven de eenzijdigheid van het zedelijke oordeel dat in politicus overheerste, was de op zichzelf verstandige waarschuwing tegen gemoraliseer in buitenlandse politiek, welke Van Riel op 13 mei 1958 tegen De Niet richtte, voor het grootste deel verkeerd geadresseerd²⁰⁵. Het ware te wensen geweest, dat *een ieder* (dus ook zij die zich tegen de moraliserende wijze van benaderen richtten) zich eraan hield dat het weinig zin zou hebben bij dit probleem in te gaan op zuiver morele vragen, naar Luns op 14 mei 1958 in overeenstemming met Van Riel poneerde: 'Het is nl. niet wel doenlijk in termen van buitenlands politiek beleid in te gaan op een betoog, dat in hoofdzaak door morele categorieën werd bepaald'²⁰⁶.

In enkele punten menen wij de stellingen van de socialistische Eerste Kamerfractie te kunnen samenvatten :

a) Terwijl de koloniale economie toch niet houdbaar was, heeft de Nieuw Guinea-kwestie deze moeilijkheid verscherpt.

b) Nederland wilde het Nieuw Guinea-probleem niet oplossen en waarom heeft Nederland de resolutie, in de laatste Algemene Vergadering ingediend, niet aangenomen?

c) Wordt voor Nieuw Guinea geen oplossing gevonden dan verliest Nederland niet alleen zijn positie in het Verre Oosten doch dan blijft dit probleem een wig tussen 'Oost en West'.

205 Hand. E.K. 1957/8, pag. 394 e.v.

206 Ibidem pag. 432.

d) Er is groter verband tussen de chaos in Indonesië en de Nederlandse politiek, dan de gangbare opinie in de politieke Nederlandse wereld aanneemt; ons volk heeft het probleem niet tijdig doorzien.

De analyses welke de socialistische fractie beproefde van een ideaal minister van Buitenlandse Zaken, welk ideaal dan scherp afstak van de houding van Luns, waren betreurenswaardig, omdat het door de minister gevoerde beleid het beleid was dat in de loop der jaren allereerst het parlement had gewild en zelfs opgelegd (1951/52). Terecht maakte Luns hiertegen bezwaar²⁰⁷.

Het is een vreemde gewaarwording de reacties op deze uiteenzettingen na te gaan van de andere fracties; hieruit bleek wel hoe juist de vergelijking was welke In 't Veld had gemaakt tussen Nieuw Guinea en de witte olifant, welke voor sommigen een heilig dier is, al bezorgt het verder alleen last. Terwijl Ruppert tegenwierp, dat het hier niet ging om het belang van Nederland doch om dat van Nieuw Guinea²⁰⁸, stelde Van Riel dat het hem alleen om Nederland te doen was²⁰⁹. De bewogen reacties van Beaufort²¹⁰ en het verwijt van Van Riel, dat de socialistische Eerste Kamerfractie zou zijn een 'Fremdkörper' in de Staat²¹¹ doen wel twijfelen aan het vermogen zelfs van de meest vooraanstaande politici om nuchter de situatie te beoordelen als zij de ineenstorting vrezen van een beleid waarvoor zij zich kennelijk mede verantwoordelijk gevoelen.

De uiteenzetting van Drees (29 januari 1958) bij gelegen-

207 Hand. E.K. 1957/58, pag. 427.

208 Hand. E.K. 1957/8.

209 Ibidem pag. 394.

210 Ibidem pag. 192 e.v. daarna tegen De Niet: pag. 439.

211 Ibidem 438, 2e kol.

heid van de algemeen politieke beschouwingen in de Eerste Kamer stond allerm minst los van de verontwaardiging, maar zij behield toch een zekere maat. Niet alleen dat Drees erkende, dat het het goed recht van Indonesië was om geleidelijk een eigen nationale economie op te bouwen, hij distantieerde zich van de officieel wordende theorie, dat de debâcle geen gevolg was van Nieuw Guinea: 'Mijn eigen oordeel daarover is, dat de ontwikkeling van het geleidelijk verbreken van de overeenkomsten toch zou hebben plaats gehad, maar dat dan het catastrofale, crisisachtige karakter daarvan zich waarschijnlijk niet op deze wijze had voorgedaan en er dus een geleidelijker verloop zou zijn ingetreden.' En hierbij erkende hij – anders dan de Regering einde 1951 had gesteld – dat het opnemen van Nieuw Guinea in de grondwettelijke gebiedsomschrijving verstarrend had gewerkt²¹².

Drees merkte – tegenover In 't Veld – op, dat hij in een trustschap voor Nederland over Nieuw Guinea geen heil zag, vooral omdat Indonesië hiertegen nog veel meer bezwaar had dan tegen handhaving van het Nederlands gezag in West Nieuw Guinea. Bij een trustschap immers zouden de Verenigde Naties vastleggen, dat Nieuw Guinea geen deel van Indonesië was. 'Het werkelijk motief om iets inzake Nieuw Guinea te doen zou toch altijd zijn geweest, een betere verstandhouding met Indonesië te krijgen.' Hij beklagde zich uiteraard bitter over de regeringsverklaring van Djoeanda, waarin aan Nederland was verweten, dat Nederland de Nederlandse adviseurs in Indonesië had aangeraden te repatriëren²¹³. Dergelijke verwijten maakten ook de meest

212 Ibidem pag. 184.

213 Hand. E.K. 1957/58, pag. 186/7; hierover ook Luns in de Tweede Kamer op 6 februari 1958: Hand. Tw.K. 1957/58, pag. 702, 2e kol.

kalme en vriendelijke mensen in ons land verontwaardigd, indien zij althans gedaan worden onder de omstandigheden zoals die toen door Indonesië werden geschapen, ook al meende Indonesië dat de Nederlandse reacties scherper waren dan Indonesië verwacht had. Ten slotte wees Drees erop, dat Nederland steeds had onderzocht, 'of er wegen zijn, waarlangs van de UNO wellicht een bemoeiing te verwachten zou zijn, die enig uitzicht biedt'²¹⁴.

Hierna kwam op 4 februari 1958 de begroting van Buitenlandse Zaken in openbare behandeling. Vooral De Graaf besprak de vraag, welke sedert de regeringsverklaring van 23 december 1957 in politieke kringen sterke gevoelsreacties opriep: wat is oorzaak, wat gevolg? Ook was z.i. Nieuw Guinea geen oorzaak, doch slechts 'een voor de Indonesische radicale elementen hanteerbaar agitatiemiddel'. Hij erkende anderzijds, 'dat het Nieuw Guinea-conflict wel als katalysator heeft gewerkt in het proces van het zich ontdoen van Nederlandse invloed in culturele, economische en personele sfeer'²¹⁵. De Graaf deelde namens de Tweede Kamerfractie van de KVP mee, dat deze niet per se afwijzend staat tegenover andere mogelijkheden dan handhaving van de Nederlandse soevereiniteit, daar deze slechts middel is voor het belang van Nieuw Guinea. 'Dat Nieuw Guinea-belang zien wij natuurlijk niet volledig geabstraheerd van het meer omvattende wereldbelang en ook niet volledig los van het eigen belang en van Nederlands feitelijke mogelijkheden het Nieuw Guinea-belang te dienen.' Al is er z.i. alle reden zich zorgen te maken over vele aspecten van de zaak, het is zinloos over andere oplossingen te praten dan handhaving van

214 Hand. E.K. 1957/58, pag. 205.

215 Hand. Tw.K. 1957/58, pag. 630.

de Nederlandse soevereiniteit, zolang er geen realiseerbare mogelijkheid is, waarbij het belang van de bevolking van Nieuw Guinea even goed gediend is als met de huidige constructie. In elk geval meende hij dat men oorzaak en gevolg verwacht, als men met Röling bepleit een overdracht van Nieuw Guinea aan Indonesië vanwege de strijd tegen het wereldcommunisme²¹⁶. Ook Korthals sprak in deze geest. Fel keerde hij zich tegen elk beroep op de Verenigde Naties, omdat men daar alleen 'in een bepaalde richting' is geïnteresseerd en omdat velen geen begrip zouden hebben voor onze aanspraken. Hij meende, dat Nederland recht heeft op waarborgen van andere westerse staten. 'Ik wil daaraan toevoegen, dat een resoluut afwijzen door deze westerse staten ons ook duidelijk zou maken waar wij precies aan toe zijn'²¹⁷.

De Kadet achtte het uitgesloten met het huidige Indonesië te spreken; met een constructieve regering zou Nederland een oplossing moeten zoeken, maar dit zou niet een Indonesisch dictaat kunnen zijn. Anderzijds meende De Kadet, dat in Nieuw Guinea veeleer een taak ligt voor Australië en voor de SEATO. Zij zijn het die Nieuw Guinea moeten houden uit de handen van het groeiend communisme in Indonesië. Buitendien achtte hij het noodzakelijk, dat Nederland een termijn zou stellen binnen welke Nederland de koloniale positie zal liquideren; zonder een termijn gelooft men elders niet aan de ernst van ons voornemen²¹⁸. Over het optreden van de socialistische fractie in de Eerste Kamer liet De Kadet zich op eigenaardige wijze uit: hij vond de Senaat op zijn

216 Ibidem pag. 632.

217 Ibidem pag. 638 e.v.

218 Aldus ook Voorl. Versl. Tw.K. begr. Buitenl. Zaken voor 1958 (dd. 21 november 1957), pag. 18. Contra: M.v.A. (Sine die) aan Tw.K.: een termijn is niet realistisch.

best als hij zich bezighield met 'onderwerpen als de jassen en jurken der ministers, mitsgaders hun steken'²¹⁹.

Luns verzekerde op 6 februari 1958²²⁰, dat het de Regering verheugde, hoezeer deze Kamer het inzicht deelde van de Regering, 'dat er geen causaal verband is tussen de door de Nederlandse Regering gevoerde Nieuw Guinea-politiek en de Indonesische willekeurige acties'²²¹. Hij waarschuwde tegen openbare uitingen van Nederlandse kant, welke aangrijpingspunten voor Indonesië zouden geven en welke zo misschien anti-Nederlandse maatregelen in de hand zouden werken. Hij erkende, dat Nederland de Nieuw Guinea-kwestie in de NATO (december 1957) had ter sprake gebracht, maar dat de NATO niet de geschikte plaats was om een verplichting tot ondersteuning van Nederland in Nieuw Guinea op zich te nemen, ook al had Nederland dan z.i. aanspraak op zodanige steun. Hij verzekerde, dat in zeer nauw overleg met onze bondgenoten de gehele positie niet alleen wat Indonesië maar ook wat Nieuw Guinea betreft onderworpen is 'aan een zeer zorgvuldig onderzoek'²²².

Bij de openbare begrotingsbehandeling van Buitenlandse Zaken in de Eerste Kamer voerde Luns tegen De Niet's betoog, dat Nederland de resolutie welke in de jongste algemene vergadering van de Verenigde Naties was ingediend had behoren te aanvaarden, het volgende aan: Indonesië wilde slechts spreken 'op basis van de onvoorwaardelijke erkenning van de Indonesische soevereiniteit over Nieuw Guinea en overdracht van dat gebied. Ik kan dus welhaast

219 Ibidem pag. 671 en 672.

220 Ibidem pag. 701.

221 Hand. Tw.K. 1957/58, pag. 701.

222 Ibidem pag. 702 en 724.

niet anders concluderen, dan dat de geachte afgevaardigde en zijn fractie in de opvatting, dat de VN-resolutie had moeten zijn aanvaard, de bereidheid zouden hebben verdisconteerd om Nieuw Guinea aan Indonesië af te staan. Dit nu . . . zou in strijd zijn met het programma van het Kabinet'²²³. Wederom herhaalde Luns, dat overleg met bevriende landen zal worden gepleegd, doch hij kon niet zeggen 'of dit overleg in de naaste toekomst demonstrabel zal zijn'. Hij wees op de persconferentie van 8 april 1958 waar Foster Dulles in verband met een (medio 1957 gedaan) Indonesisch verzoek aan de Verenigde Staten om wapenleveranties (ter hoogte van 600 à 700 miljoen dollar) antwoordde²²⁴, 'dat bepaalde verklaringen van Indonesische zijde in verband met de Nieuw Guinea-zaak wezen op de mogelijkheid, dat Indonesië geweld zou willen gebruiken om het resultaat te bereiken, dat het vergeefs nastreefde in de Verenigde Naties, en dat het in het licht van die aanwijzingen niet paste in de Amerikaanse politiek om de export van een grote hoeveelheid wapens als de Indonesische regering vroeg toe te staan,' aldus de weergave van Luns. De weigering hing buitendien samen met de burgeroorlog in Indonesië, te weten de rebellie op Noord Celebes. Bij diezelfde gelegenheid spraken de Verenigde Staten hun openlijk leedwezen uit, dat Indonesië zich had gewend tot communistische landen om wapenleveranties.

Deze laatste wending trad in de eerste maanden van 1958 in; zij hield verband met de steun welke van Amerikaanse zijde gegeven zou zijn aan de rebellen, naar Djoeanda op 3 juli verklaarde²²⁵. In Polen, Tsjecho-Slowakije en Joego-

223 Hand. E.K. 1957/58, pag. 433, 2e kol.

224 Vgl. Keesings Historisch Archief 1958, pag. 14250.

225 Keesings Historisch Archief 1958, pag. 14267.

slavië werden wapens gekocht en Egypte fungeerde als plaats voor verzameling en oefening. Inbegrepen waren straalvliegtuigen en onderzeeboten. Het bedrag werd geschat op 200 miljoen dollar²²⁶.

Een nieuw verzoek om wapens werd ook tot de Verenigde Staten gericht en op 13 augustus 1958 kwam bij notawisseling een akkoord tot stand tot levering van lichte wapens en uitrusting, voor welke levering een toezegging van Indonesië werd verkregen, dat deze wapens niet tegen Nieuw Guinea zouden worden gebruikt²²⁷.

Op 29 en 30 augustus voerde Luns met Casey besprekingen in Den Haag; maar een belofte van militaire steun was en bleef voor Australië onaanvaardbaar. Volgens een Reuterbericht had gouverneur Platteel op 29 augustus in Australisch Nieuw Guinea verklaard, dat men in Nederland een militair bondgenootschap met Australië ten aanzien van Nederlands Nieuw Guinea zou toejuichen, temeer omdat handhaving van de Nederlandse positie in Nieuw Guinea meer in het belang was van Australië, dan van Nederland. Luns verklaarde, dat voor deze beschouwing aan de gouverneur geen instructie was gegeven²²⁸.

Inmiddels was in 1958 verschenen een rapport van de

226 Guy J. Pauker, *General Nasution's Mission to Moscow*, Asian Survey. Vol. I, number 1, March 1961, pag. 13.

227 Keesings Historisch Archief 1958, pag. 14319; Vgl. antwoord dd. 23 september 1958 Regering op schriftelijke vraag van Gerbrandy dd. 22 augustus 1958 (aanhangsel Verslag Tw.K., sub 2 (pag. 7)).

228 Keesings Historisch Archief, 1958, 14307. Ook in de Tweede Kamer was men weinig verheugd met Platteel's openhartigheid: Burger Hand. Tw.K. 1958/59, pag. 44. Hierover Drees, *ibidem* pag. 74.

Dr. Wiardi Beckmanstichting²²⁹. Dit rapport meende, dat ingeval een 'democratisch, niet door anti-westerse ressentimenten beheerst regime' in Indonesië stabiliteit zou herstellen, soevereiniteitsoverdracht over Nieuw Guinea 'in overweging kan worden genomen'. Voor de Papoea's is opnemng in een groter staatkundig verband gewenst, maar dit zou niet het Koninkrijk der Nederlanden dienen te zijn. Voorkeur verdient opnemng in een Aziatisch dan wel Austronesisch staatkundig verband. Zolang echter geen stabiel democratisch regime in Indonesië bestaat, 'ontbreekt de kans op vruchtdragende besprekingen over de toekomst van Nieuw Guinea', doch Nederland kan gedurende deze tijd niet de status quo handhaven. Een trustbeheer van Nederland is thans niet meer haalbaar, al was het slechts dat Indonesië ingevolge artikel 79 van het Handvest toestemming moet geven. Meer kans van slagen zou naar het oordeel van het rapport hebben een trustschap van andere mogendheden dan Nederland, Indonesië of Australië. De commissie achtte het internationaal (ook tegenover Australië) van nut, om een termijn te noemen, waarna het Nederlands gezag een einde zou nemen.

Alles samen was het rapport meer een analyse van een impasse dan een richtlijn voor beleid.

Zowel in de Troonrede van 16 september 1958 als in de rede van Luns van 26 september voor de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties²³⁰ werd het onrechtmatig optreden van Indonesië op de voorgrond gesteld. In zijn rede

229 'Het Vraagstuk Nieuw Guinea', Rapport van de Dr. Wiardi Beckmanstichting, A'dam, 1958.

230 De Dertiende Alg. Verg. v. d. VN (september-december 1958); Uitg. Min. Buitenl. Zaken, nr. 59, pag. 225.

van 29 september antwoordde Ali Sastroamidjojo²³¹ voor-
eerst met erop te wijzen, dat de Nederlandse minister de
maatregelen had besproken 'entirely out of the context of
the dispute over West Irian'. De tegenwoordige verhouding
tussen beide landen moet echter, aldus Ali, worden be-
schouwd tegen de achtergrond van dit onopgeloste politieke
geschil. Bovendien bedoelden de maatregelen om de betrek-
kingen tussen de landen te plaatsen 'on a new footing of
equality and justice'. Ook hij verweet Nederland de deskun-
digen te hebben teruggeroepen, zulks met het doel de Indo-
nesische economie te ontwrichten. Hij onderstreepte, dat het
Nieuw Guinea-vraagstuk echter de kern van het gehele pro-
bleem is. Schürmann repliceerde dat de 'equality and justice'
waarop Ali Sastroamidjojo zich had beroepen toch in elk
geval waren 'a very *new* kind of equality and justice in-
deed'²³².

In Washington heeft Luns over het Nieuw Guinea-geschil
een onderhoud gehad met Foster Dulles en van dit onder-
houd bracht Luns op 2 oktober 1958 een verslag uit op een
persconferentie, dat enige dagen later werd gevolgd door
de verklaring van 8 oktober, welke Luns had opgesteld en die
door Schürmann werd voorgelezen; de tekst van deze laatste
verklaring was, naar Luns meedeelde²³³, door Foster Dulles
geredigeerd. De verklaring luidt:

'Tijdens de besprekingen met Minister Dulles in Wash-
ington heb ik de diepe bezorgdheid van de Nederlandse
Regering geuit, dat Indonesië militair geweld tegen Neder-
lands Nieuw Guinea zou kunnen gebruiken.

231 Ibidem pag. 229 e.v.

232 Ibidem pag. 232.

233 Luns 10 december 1958, Hand. Tw.K. 1958/9, pag. 446, 1e
kol.

'De heer Dulles bevestigde mij, dat de Verenigde Staten, zoals hun beleid heeft getoond, stipt vasthouden aan het beginsel, dat geen geweld mag worden gebruikt om territoriale wijzigingen tot stand te brengen en dat de Verenigde Staten van mening zijn, dat deze politiek van toepassing is op de kwestie van de Straat van Taiwan (Formosa) en op dergelijke kwesties in andere delen van de wereld met inbegrip van Nieuw Guinea.

'De heer Dulles legde er voorts de nadruk op, dat de Verenigde Staten geen reden hadden te geloven, dat Indonesië overwoog geweld tegen Nieuw Guinea te gebruiken. In dit verband verwees Minister Dulles naar verklaringen van de Indonesische Minister-president, de Indonesische Minister van Buitenlandse Zaken en andere verantwoordelijke autoriteiten, dat tegen het Nederlands gebied geen geweld zou worden gebruikt. Minister Dulles had hieraan toegevoegd dat de Verenigde Staten vertrouwden, dat deze verklaringen de besliste politiek van de Indonesische Regering vertegenwoordigden.'

Dit is de tekst, zoals Schürmann deze op 8 oktober voorlas en zoals Luns deze later, na minder gelukkige uitlatingen van minister Visser, voorlas in de Eerste Kamer op 17 mei 1960²³⁴.

In de persconferentie van 2 oktober²³⁵ verklaarde Luns volgens de weergave in Keesings Historisch Archief, 'dat de Verenigde Staten getrouw de beginselen zullen steunen waarop de orde en vrede in de wereld rusten. Een van deze beginselen is, dat geen wapengeweld mag worden gebruikt voor gebiedsuitbreiding. Minister Luns voegde hieraan toe,

234 Hand. E.K. 1959/60, pag. 421, 2e kol.

235 Keesings Historisch Archief 1958, pag. 14384.

'dat dit beginsel even belangrijk is voor Nederlands Nieuw Guinea als voor de Chinese nationalistische eilandjes Quemoy en Matsoe.' In de Tweede Kamer op 10 december 1958 zeide Luns²³⁶: 'De Staatssecretaris heeft mij daarop verzekerd, dat het beginsel van de Amerikaanse politiek, dat geen geweld mag worden gebruikt om territoriale wijzigingen tot stand te brengen, zoals dit onder meer in de kwestie Formosa door Amerika wordt tot uiting gebracht, eveneens bepaaldelijk van toepassing is op Nederlands Nieuw Guinea.' Drees ging op 3 december 1958 zelfs zover, dat hij in de Eerste Kamer zeide, dat de Verenigde Staten verklaren, 'dat het aanwenden van geweld jegens Nieuw Guinea op dezelfde wijze zal worden beschouwd als het aanwenden van geweld tegen Formosa'²³⁷. Ook Luns versterkte nog deze indruk door op te merken: 'Het Amerikaanse optreden bij de recente spanningen in de Straat van Formosa heeft aangetoond, dat de Verenigde Staten ernst maken met de naleving van dit beginsel'²³⁸.

Dulles had op 4 september 1958 verklaard²³⁹, dat Amerika zijn strijdkrachten zou gebruiken, als de President dit nodig achtte voor de veiligheid van Formosa. 'De President zou niet aarzelen, te concluderen dat bij een aanval van Peking op Quemoy, Matsoe of een ander eiland onder de Chinese kust, Formosa zelf zou worden bedreigd. Dulles legde er echter de nadruk op, dat de President nog niet tot deze conclusie was gekomen. Als hij wel deze gevolgtrekking maakt, zal er een actie volgen, die zowel 'te juister tijd

236 Hand. Tw.K. 1958/59, pag. 446, 1e kol.

237 Hand. E.K. 1958/59, pag. 72.

238 Ibidem pag. 446, 2e kol.

239 Keesings Historisch Archief 1958, pag. 14301.

als doelmatig' is.' Elk gebruik van naakt geweld door Peking zou een kwestie opwerpen welke het belang van de eilandjes of zelfs van Formosa ver te boven zou gaan. Een dergelijke ontwikkeling zou 'wijdverspreid gebruik van geweld in het Verre Oosten aankondigen, dat de posities van de vrije wereld en de veiligheid van de Verenigde Staten in gevaar zou brengen.'

Ten slotte had Dulles erop gewezen, dat alleen logistieke bijstand van de Verenigde Staten niet toereikend zou zijn voor een effectieve verdediging.

Op 11 september had Eisenhower in deze zelfde geest gesproken²⁴⁰.

Bij dit alles moet men dan bedenken, dat rondom Formosa de zevende Amerikaanse vloot opereerde, de grootste vloot ter wereld.

Onder deze omstandigheden lijkt het een staaltje van diplomatiek optimisme, om – zoals Luns deed op de persconferentie van 2 oktober en in de Tweede Kamer op 10 december 1958 – de toezegging van Dulles aangaande Nieuw Guinea veel dichter te brengen naar het Amerikaanse standpunt 'in de kwestie Formosa' dan de letterlijke – door Foster Dulles zelf blijkbaar opgestelde tekst – toeliet. De verschillen zijn duidelijk; er is groot verschil tussen 'de kwestie Formosa' en de 'kwestie van de straat van Formosa'. Er is ook verschil tussen de formule: dat de politiek, dat geen geweld mag worden gebruikt geldt voor de kwestie van de straat van Formosa *en op dergelijke kwesties in andere delen van de wereld* met inbegrip van Nieuw Guinea, enerzijds en de formule: dat het beginsel dat geen geweld mag worden gebruikt, 'zoals dit o.m. in de kwestie Formosa door Amerika

240 Keesings Historisch Archief 1958, pag. 14311.

wordt tot uiting gebracht', 'eveneens bepaaldelijk van toepassing is op Nederlands Nieuw Guinea' anderzijds. Het verschil is bijv. dat als ergens ter wereld door een niet communistisch land geweld wordt gebruikt niet zonder meer gezegd kan worden, dat de Amerikaanse politiek enigerlei interventie zal eisen van Amerika!

Hoe dit alles ook zijn moge, het psychologische effect is geheel anders: in het ene geval ziet de toehoorder de zevende vloot al naar Nieuw Guinea opstomen en in het andere geval ziet hij eigenlijk niets gebeuren, bijzondere complicaties daargelaten. De vraag is maar of ook in het geval Nieuw Guinea zou moeten worden gezegd dat een veroveringspoging van Indonesië 'de posities van de vrije wereld en de veiligheid van de Verenigde Staten in gevaar zou brengen'. Indonesië zal hopelijk tot de vrije wereld blijven behoren, althans naar Amerikaans oordeel. Zolang Foster Dulles de neutrale positie van landen als Indonesië verwerpelijk achtte, zal hij het wellicht veiliger hebben gevonden als Nederland soeverein bleef in West Nieuw Guinea.

Bij de algemene politieke beschouwingen in de beide Kamers en bij de behandeling van de begroting van Buitenlandse Zaken in de Tweede Kamer vormde de kwestie Nieuw Guinea een van de hoofdonderwerpen van debat²⁴¹.

Sterker dan tevoren kwam algemeen tot uitdrukking de mening, dat de Nederlandse soevereiniteit slechts middel was²⁴² en dat zo snel mogelijk de bevolking tot zelfbeschik-

241 Alg. pol. beschouwingen Tweede Kamer: 30 september e.v.; Eerste Kamer: 2 en 3 december 1958; begr. Buitenl. Zaken Tweede Kamer: 8, 9 en 10 december 1958.

242 Luns, Hand. Tw.K. 1958/9, pag. 447; bv. Biesheuvel, *ibidem* pag. 398.

king moest komen, binnen de 10 of 15 jaren²⁴³. De Regering bevestigde, dat zij geen principieel bezwaar had tegen een mandaat, maar dit was niet haalbaar²⁴⁴. Burger en De Kadt stelden, dat het aanbod alleen al Nederlands positie zou versterken²⁴⁵, doch Luns stelde hier tegenover, dat het ahangig maken van zulk een voorstel aan Nederland verder het initiatief zou ontnemen en dat zo de onzekerheden 'onberekenbaar' vergroot zouden worden²⁴⁶.

Algemeen bleek van ontstemming over de Amerikaanse wapenleveranties aan Indonesië²⁴⁷ en was men ervan doordrongen, dat de Nederlandse mogelijkheden om Nieuw Guinea te verdedigen zeer beperkt waren. Vandaar dat men algemeen aandrang op enigerlei internationale bescherming²⁴⁸. Bruins Slot bv. meende, dat de verdediging van Nieuw Guinea primair de taak was van de Verenigde Staten²⁴⁹.

243 Aldus een artikel in de 'NRC' van 6 december 1958, waarmee iedereen akkoord ging: Korthals, pag. 391, 2e kol.; Biesheuvel, pag. 398; Luns, pag. 445; verbazing hierover bij De Kadt: pag. 460.

244 Drees, Hand. Tw.K. 1958/9, pag. 74; Luns, ib. pag. 447, 2e kol.; Drees, Hand. E.K. 1958/9, pag. 71, 2e kol. en 88, 2e kol. Op dit punt gingen de niet-socialistische sprekers echter niet mee. Biesheuvel wilde wel relativering, geen afstand van soevereiniteit: Hand. Tw.K. 1958/9, pag. 398.

245 Hand. Tw.K. 1958/9, resp. pag. 45 en 350.

246 Hand. Tw.K. 1958/9, pag. 447, 2e kol.

247 Mem. v. Antw. aan Tw.K. begr. Buitentl. Zaken voor 1959, dd. 22 november 1958, vraag 67. Hand. Tw.K. 1958/9: Romme, pag. 36; Korthals pag. 390/1; Welter, pag. 470; Drees, pag. 73, 2e kol. en Luns, pag. 446, 2e kol. en pag. 470 onderstreepten – met andere sprekers – dat nu ook de verantwoordelijkheid van de Ver. Staten was toegenomen.

248 Hand. Tw.K. 1958/9: Burger, pag. 45; De Kadt, pag. 350; Bruins Slot, pag. 54; Drees, pag. 73, 2e kol.

249 Hand. Tw.K. 1958/9, pag. 54.

Luns stelde enerzijds, dat het gevaar voor agressie groter was dan Dulles veronderstelde²⁵⁰ en anderzijds, dat het overleg met Australië en met de Verenigde Staten zou hebben geleid tot 'een vorm van internationale bescherming'²⁵¹.

De algemene beschouwingen in de Tweede Kamer werden wat Nieuw Guinea betreft gedomineerd door de houding van de socialistische fractie. Burger diende op 30 september een motie in²⁵². Deze motie overwoog onder meer, dat 'in de afgelopen jaren van verschillende zijden en om verschillende redenen is betwijfeld' of voortzetting van het Nederlands gezag 'in het belang van Nieuw Guinea en de juiste verhoudingen in het Verre Oosten en de Pacific moet worden geacht', en dat voortduren van deze twijfel schadelijk was voor de ontwikkeling in Nieuw Guinea. De motie nodigde de Regering uit de Kamer op korte termijn, 'voor zoveel nodig, na daartoe nadere informaties te hebben ingewonnen, door middel van een nota in te lichten omtrent' a) de inzichten van bevriende mogendheden over de beste bestuursvorm voor Nieuw Guinea en b) omtrent de mogelijkheden van een trustschapsovereenkomst tussen Nederland en de Verenigde Naties. Drees achtte het inwinnen van dergelijke inlichtingen een onmogelijke procedure. Drees wees erop, dat het stellen van een dergelijke vraag 'uiting zou geven aan een mate van onzekerheid in Nederland zelf, die wij in internationaal verband en ook tegenover de bevolking van Nieuw Guinea en degenen die wij vragen daar te komen werken, heel bezwaarlijk kunnen oproepen'²⁵³. Hierin werd hij door

250 Hand. Tw.K. 1958/9, pag. 447.

251 Ibidem pag. 447, 2e kol.

252 Hand. Tw.K. 1958/9, pag. 46.

253 Ibidem pag. 74.

de meeste kamerleden bijgevalen²⁵⁴. Romme deed dit op wel zeer cassante wijze: hij kon zich niet aan de indruk onttrekken, dat achter die motie alleen zit de gedachte, 'dat wij van Nieuw Guinea af moeten. En wanneer wij aan die gedachte voet gaan geven, dan is de volgende stap zeer duidelijk, nl. dat wij van Nieuw Guinea af moeten tegen elke prijs.' De motie is z.i. 'de meest secure manier' om de weg te openen naar soevereiniteitsoverdracht aan Indonesië, zoals Vos had bepleit²⁵⁵. 'Die motie maakt op mij eigenlijk de indruk, alsof wij daar op het uiterste zuidwestelijke puntje van het eiland een bordje gaan planten met het opschrift: 'Te koop, te huur, te leen of cadeau. Te bevragen bij mr. J. Burger, Wassenaar, Holland. Is het stijl . . . op deze manier met een landsdeel om te springen?'²⁵⁶'

Wat de verhouding tot Indonesië betreft meende Drees, dat men thans geen hoop kon hebben op verbetering, zelfs niet als Nederland Nieuw Guinea zou afstaan²⁵⁶.

In de Eerste Kamer pleitte In 't Veld wederom voor een 'onbevangen' standpunt ten opzichte van Indonesië. 'Een af-drijven van Indonesië naar het communisme kan voor de gehele ontwikkeling in dit deel van de wereld funeste gevolgen hebben' en daarom bepleitte In 't Veld meer begrip voor de politiek van de Verenigde Staten. Hij vroeg om de wezenlijke bereidheid te praten, ook over Nieuw Guinea, zodra de omstandigheden zich gunstiger zouden ontwikkelen. Hij vroeg een duidelijke uitspraak van de Regering, 'dat zij de mogelijkheid niet uitsluit van een andere oplossing dan handhaving van de Nederlandse soevereiniteit, zolang de Papoea's

254 Bv. Bruins Slot, pag. 99 en Tilanus, pag. 105; Biesheuvel, pag. 397.

255 'Vrij Nederland' 20 september 1958.

256 Hand. Tw.K. 1958/59, pag. 73.

niet zelf over hun lot kunnen beslissen, aangenomen dat een oplossing kan worden gevonden, welke de belangen der inheemse bevolking veilig stelt'²⁵⁷. Drees antwoordde, dat op dit ogenblik geen andere mogelijkheid om van het risico af te komen bestaat dan hetzij overdracht aan Indonesië hetzij eenvoudig abandonneren'²⁵⁸.

Van belang was de verklaring van Kropman op 2 december in de Eerste Kamer. De KVP-fractie deelde het regeringsstandpunt, doch dit wil niet zeggen 'dat wij Nieuw Guinea geen probleem vinden en dat wij een belangrijk geschrift als dat van prof. Röling – althans verschillende argumenten van de Groningse hoogleraar – zonder meer zouden afwijzen. Maar voor het ogenblik zien wij geen andere oplossing dan handhaving van de status-quo. Men kan niet spreken met een staat, welke zich het systeem van chantage heeft eigen gemaakt'²⁵⁹.

Van de Wetering keerde zich op 9 december 1958 met grote felheid tegen degenen die terwille van Indonesië Nieuw Guinea zouden willen overdragen; hij sprak over 'Indonesië-fanatici' die onrust blijven stoken. 'Laat ons toch reëel zijn. Indonesië schreeuwt om Nieuw Guinea, maar wenst het niet'²⁶⁰. Dit laatste is dan ook inderdaad de logische consequentie van de opinie dat Nieuw Guinea slechts de stok is om de hond te slaan.

Bij gelegenheid van de behandeling van de begroting van Buitenlandse Zaken in de Tweede Kamer stelde de socialistische fractie zich bij monde van De Kadt²⁶¹ op het stand-

257 Hand. E.K. 1958/59, pag. 55/56 (2 december 1958).

258 Ibidem pag. 71.

259 Hand. E.K. 1958/59, pag. 48, 1e kol.

260 Hand. Tw.K. 1958/59, pag. 405.

261 Hand. Tw.K. 1958/59, pag. 349, 2e kol.

punt, dat overdracht van Nieuw Guinea aan het huidige Indonesië onmogelijk was, doch dat geen bezwaar bestond tegen overdracht aan een ander Indonesië; De Kadet noteerde, dat de Nieuw Guinea-zaak bij het Nederlandse volk 'volkomen anders' lag dan bij Kamer en Regering. Hij drong aan op het verwerven van internationale bescherming. Zijn fractie wilde slechts discussie uitlokken, 'als om duidelijk aan te geven waar de verantwoordelijkheden liggen als de politiek van starheid wordt voortgezet'²⁶².

Op 5 september 1958 was een wetsontwerp ingediend tot wijziging van de Dienstplichtwet opdat de wet de gelegenheid zou scheppen dienstplichtigen overzee te zenden²⁶³.

De toelichting was geheel technisch van karakter; de reden van indiening lag in de wenselijkheid de wet aan te passen aan de laatste grondwetsherziening²⁶⁴. Terecht werd geklaagd²⁶⁵ dat dit 'geen openhartige voorlichting van de Staten-Generaal' was. Al sedert de behandeling van het wetsontwerp landbouwgronden op 30 oktober 1958 waren de moeilijkheden tussen het kabinet en de Partij van de Arbeid in een kritieke fase gekomen. Op een kadervergadering op 31 oktober vormde de kwestie Nieuw Guinea het eerste punt waarop Burger kritiek leverde. En op de Fakkeldragersdag te Utrecht van 22 november 1958 deelde Burger mee, dat de socialistische fractie in de Tweede Kamer overwegende bezwaren had tegen een 7-tal punten en hij voegde hieraan toe,

262 Ibidem pag. 350.

263 Wetsontwerp onderwerp 5279. In hoofdzaak zou artikel 33 van de wet worden geschrapt.

264 Grondwetsherziening bij Rijkswet van 23 augustus 1956, waarbij de oude artikelen 198 en 199 waren vervallen verklaard.

265 Zo bijv. ook Van Riel op 2 december 1958 in de Eerste Kamer, Hand. E.K. 1958/59, pag. 45, 2e kol.

dat tevens bezwaren bestonden tegen de thans ingediende wijziging van de dienstplichtwet, indien dit meebracht dat dienstplichtigen zouden worden uitgezonden naar Nieuw Guinea. Drees wees op 3 december in de Eerste Kamer op de Indonesische dreigingen, alsmede op de Nederlandse verplichting 'voor een zekere afweer te zorgen'. Drees merkte op, dat op het moment van indiening van het wetsontwerp tot wijziging van de dienstplichtwet 'volledig bekend' was, 'dat de Regering voornemens was . . . een aantal mannen – het waren er enige honderden – naar Nieuw Guinea te sturen en dat daarbij ook aan dienstplichtigen werd gedacht'. Drees wees op de gewekte onrust en hij verklaarde, dat de Regering zou onderzoeken of niet met vrijwilligers kon worden volstaan²⁶⁶.

De tegenstellingen tussen de socialistische fractie en het kabinet leidden tot de noodzaak voor de socialistische ministers om vanwege de aanvaarding van een amendement-Lucas op een wetsontwerp tot verlenging van een aantal tijdelijke fiscale maatregelen ontslag te vragen op 12 december 1958, terwijl gelijktijdig de andere bewindslieden hun portefeuilles ter beschikking stelden.

Na het optreden van het rompkabinet-Beel en na de verkiezingen van 12 maart 1959 kon op 16 mei 1959 het kabinet-De Quay worden geformeerd.

Terwijl het rompkabinet-Beel demissionair was, werd op 18 maart 1959 in de Eerste Kamer de begroting van Buitenlandse Zaken behandeld.

In de Memorie van Antwoord aan de Eerste Kamer (§ 7) welke op 6 maart verscheen, had Luns verslag gedaan van een met de Britse minister van Buitenlandse Zaken gevoerde

266 Hand. E.K. 1958/59, pag. 72, 1e kol. en 88, 2e kol.

bespreking. 'Hierbij is nogmaals bevestigd, dat de Nederlandse politiek m.b.t. Nederlands Nieuw Guinea de volledige steun heeft van de Britse Regering'. In verband met de Nederlandse beduchtheid voor een aanval had Luns gewezen 'op de bijzondere verantwoordelijkheid, welke wapenleveranties door het Verenigd Koninkrijk aan Indonesië voor de Britse Regering met zich brengen. De Regering van het Verenigd Koninkrijk heeft dit Nederlandse standpunt onderschreven.' In dit verband wees Luns op verklaringen van Soebandrio, dat Indonesië geen geweld zou gebruiken. Anders zouden wij 'niet alleen te maken krijgen met Nederland en Australië, maar zouden ook Engeland, de Verenigde Staten en andere landen erbij betrokken raken,' aldus Soebandrio naar de weergave van Luns.

Van Riel sprak zijn blijdschap uit 'dat de minister garanties heeft gekregen', al zouden deze z.i. alleen worden gerealiseerd als Nederland tot een vrij belangrijke eigen militaire inspanning in staat is'²⁶⁷.

De Niet²⁶⁸ ontkende, dat de positie van Nederland ten aanzien van Nieuw Guinea het laatste jaar op verheugende wijze zou zijn versterkt en bepleitte een nieuw beleid ten aanzien van Indonesië, waarin dan natuurlijk ook een nieuw beleid inzake Nieuw Guinea dient te zijn begrepen. Luns bevestigde, 'dat openlijk is gebleken, dat Nederlands positie in de kwestie Nieuw Guinea bepaaldelijk is versterkt'. Hij wees hiertoe op de groeiende samenwerking met Australië, op de waarschuwingen van de Verenigde Staten en van Engeland aan Indonesië, 'die zó duidelijk zijn geweest, dat de Indonesische Minister van Buitenlandse Zaken in Aus-

267 Hand. E.K. Buitenl. Zaken 1959, pag. 187, 2e kol.

268 Ibidem pag. 204.

tralië bij zijn aankomst heeft gezegd, dat Indonesië Nederlands Nieuw Guinea ook daarom niet zou aanvallen, omdat het dan Amerika en het Verenigd Koninkrijk tegen zich zou weten.' Ook wees Luns op een verklaring van Casey in het Australische parlement omtrent de 'onverminderde belangstelling van Australië voor de handhaving van de tegenwoordige status quo over Nederlands Nieuw Guinea'²⁶⁹. Tegen De Niet voerde Luns aan, dat De Niet zal weten, 'dat een verandering in het Nieuw Guinea-beleid slechts dan tot een betere verhouding met Indonesië zou leiden, indien het gebied aan Indonesië werd afgestaan'²⁷⁰. Hiermee erkende Luns implicite de hoogst twijfelachtige waarde van de theorie, dat Nieuw Guinea niet oorzaak maar gevolg was van anti-Nederlands beleid. Op een vraag van Algra of er sprake was, dat Nieuw Guinea onder beheer van Australië gesteld zou worden, deelde Luns mee, dat hierover geen besprekingen hebben plaats gevonden²⁷¹.

Hoe weinig de positie van Nederland in feite verbeterd was bleek evenwel uit een tweetal leveranties van marinevliegtuigen in december 1958 en januari 1959 door Engeland en door een leverantie door de Verenigde Staten op 9 februari 1959 van lichte wapens ter waarde van 10 miljoen dollar²⁷². Buitendien was het door Luns bedoelde bezoek

269 Ibidem pag. 206.

270 Ibidem pag. 207.

271 Hand. E.K. Buitenl. Zaken 1959, pag. 214.

272 Calmeyer somde op 10 februari 1959 (Hand. Tw.K. 1958/59, pag. 591) op aan Indonesische aanschaffingen in de laatste jaren voor de luchtmacht: 'Iljushin lichte bommenwerpers met een bommenlast van 600 kg, Fairey Gannets lichte bommenwerpers, ingericht voor het werpen van bommen of mijnen, Mig. 17, Fresco's jachtvliegtuigen'. Tot 30 september 1959 had Indonesië voor een

van Soebandrio aan Australië op 15 februari geëindigd met een communiqué van de ministers van Buitenlandse Zaken dezer twee landen, waarin werd verklaard, dat Australië zich er niet tegen zou verzetten indien tussen Indonesië en Australië een overeenkomst tot stand zou komen. De nadruk werd gelegd op een vreedzame oplossing; de ministers waren het erover eens, dat geen geweld door partijen dient te worden gebruikt ter regeling van territoriale geschillen. In Indonesië en in Australië beschouwde men dit communiqué als een groot succes voor Soebandrio, in zoverre dat Australië dus geen bezwaar (meer) maakte tegen een overeengekomen soevereiniteitsoverdracht²⁷³.

Op 13 maart verklaarde Soebandrio, dat Indonesië in de wereldpolitiek belangrijker was dan Nederland. Zelfs de nauwste bondgenoten van Nederland maken onderscheid tussen de betrekkingen met Nederland in Europa en die ter zake van de Nederlandse positie in Indonesië. Als Nederland op edelmoedige wijze bijdraagt tot de volledige onafhankelijkheid van Indonesië, dan zouden normale economische betrekkingen gevestigd worden en dan zouden schikkingen tot stand komen over de nationalisaties. De economische problemen zouden echter pas worden opgelost als oplossing is bereikt van de politieke. Hij beschouwde Nieuw Guinea voor Indonesië als alleen maar een kwestie van tijd. Een beheerschap wees hij af²⁷⁴.

bedrag van 646 miljoen gulden aan militaire hulp van de Sovjet-Unie ontvangen; M.v.A. aan Tw.K. Dep. Buitenz. Zaken voor 1960, vraag 12.

273 Keesings Historisch Archief 1959, pag. 14671 en 14684.

274 Keesings Historisch Archief 1959, pag. 14731; nogmaals verzekering geen geweld op 8 juni 1959 aan Britse staatssecretaris John Profumo, Keesings Historisch Archief 1959, pag. 14940.

De Memorie van Antwoord aan de Eerste Kamer voor de begroting van Oorlog en Marine voor 1959 had gesteld:

Hoewel hier uiteraard primair een eigen taak ligt, moge te dezer plaatse nogmaals worden gesteld, dat de Nederlandse Regering meent te mogen aannemen, dat erop mag worden gerekend, dat onze grote bondgenoten, met name de Verenigde Staten van Amerika en het Verenigd Koninkrijk, niet lijdelijk zullen toezien, als de integriteit van Nederlands Nieuw Guinea door Indonesië zou worden aangetast. Toen op 21 april 1959 deze begroting in openbare behandeling kwam vroeg De Gou waaruit dan dit 'niet lijdelijk toezien' zou bestaan²⁷⁵. Van Riel merkte enigszins sceptisch op: 'Ik heb wel vertrouwen in de steun van Amerika en Engeland. Althans voorlopig heb ik vertrouwen op dit punt, maar dat vertrouwen is gebaseerd op uitlatingen van de Regering, niet op de geschiedenis. De algemene politieke en strategische betekenis van Nieuw Guinea onderschat ik niet, maar ik onderschat ook niet de argumenten, die tegen een steunverlening aan Nederland zouden kunnen spreken'²⁷⁶. Algra vond het een gevaarlijk standpunt op de steun van Amerika en Engeland te gaan vertrouwen, in zoverre men dan niet zelf zou zorgen, dat wij een bezetting van een deel van Nieuw Guinea kunnen voorkomen. Zal de bemoeienis van Amerika niet uitlopen op een staakt het vuren en een commissie van goede diensten? Preventieve werking gaat er alleen van uit als wij zelf paraat zijn²⁷⁷.

Staf²⁷⁸ zette in de laatste door hem als minister van Defensie gehouden parlementaire redevoering uiteen, dat het moei-

275 Hand. E.K. Buitenl. Zaken 1959, pag. 27.

276 Ibidem pag. 30, 2e kol.

277 Ibidem pag. 35.

278 Ibidem pag. 43.

lijk aannemelijk is dat de grote wapenleveringen aan Indonesië alleen voor zelfbescherming bedoeld zijn. Thans zijn op Nieuw Guinea 'die maatregelen genomen, welke de toestand in dat deel van de wereld nodig maakt. Wij zijn van oordeel, dat de veiligheid van Nieuw Guinea op het ogenblik is verzekerd. Maatregelen zullen worden genomen, welke zijn afgestemd 'op een andere ontwikkeling'. Daardoor zal zeker kunnen worden voorkomen, dat daar agressie plaats vindt.' Door voldoende apparatuur moet voorkomen worden, dat 'onvoorzichtigheden' worden begaan, welke tot een drama zouden kunnen leiden. Anderzijds moeten wij natuurlijk in het oog houden, dat het hier ook een zaak van de bondgenoten betreft. Als de bondgenoten Nederland niet zouden helpen wanneer het werkelijk tot een volledige oorlog komt, 'is voor ons, gelet op de afstand, verdediging nauwelijks mogelijk.'

h) *Kabinet-De Quay*

Voor de Nieuw Guinea-kwestie van betekenis is de omstandigheid, dat De Quay naar men mag aannemen Stikker heeft aangezocht voor de portefeuille van Oorlog, toen wegens persoonlijke omstandigheden Van den Bergh al spoedig als zodanig aftrad; deze omstandigheid is van belang, daar Stikker's mening omtrent Nieuw Guinea algemeen bekend was²⁷⁹.

In de Regeringsverklaring van 26 mei 1959 werd omtrent Nieuw Guinea gezegd:

'Ten aanzien van Nederlands Nieuw Guinea zal het te voeren beleid erop gericht blijven, dat aan de bevolking van dit gebiedsdeel door toepassing van het beginsel van de zelf-

279 Vgl. Burger, Hand. Tw.K. 1959/60, pag. 32, 1e kol.

beschikking de mogelijkheid wordt verzekerd haar toekomstige politieke status zelf te bepalen. Daartoe zullen op bestuurlijk, sociaal-economisch en cultureel terrein effectieve maatregelen worden getroffen, welke de autochtone bevolking zo spoedig mogelijk in staat zullen stellen tot zelfbestuur. Op internationaal niveau zal de Regering, evenals tot dusver, samenwerking met andere Regeringen bevorderen, in het bijzonder waar deze samenwerking ertoe zal kunnen leiden, dat de toepassing van het beginsel van zelfbeschikking zal kunnen worden versneld.' Opvallend was, dat terstond na de Nieuw Guineaparagraaf de defensieparagraaf kwam.

Wat het ontwerp wijziging Dienstplichtwet betreft, zeide de Regeringsverklaring dat de Regering het noodzakelijk acht, dat de behandeling 'spoedig voortgang zal vinden'²⁸⁰. Op een andere plaats en in ander verband merkte de Regeringsverklaring op: 'De verhouding tot Indonesië baart de Regering ernstige zorgen.' Romme vertaalde een en ander als een 'verdere vervlechting van de Amerikaanse en Australische verantwoordelijkheid met onze eigen verantwoordelijkheid', zoals hij op 23 december 1958 had gesuggereerd als doelwit voor de nieuwe thans - na 12 maart 1959 - aangebroken parlementaire periode²⁸¹.

De Quay merkte in zijn toelichting op 28 mei op, 'dat het reeds in de afgelopen jaren gevoerde beleid zal worden voortgezet'²⁸². En aan Bruins Slot zeide De Quay, dat hij er terecht van uit gaat, 'dat de Regering niet met Indonesië in onderhandeling zal treden over de status van Nederlands

280 Hand. Tw.K. Buitengew. Zitting 1959, pag. 39.

281 Ibidem pag. 55, 2e kol.

282 Ibidem pag. 89, 2e kol.

Nieuw Guinea'²⁸³. Ook op dit kardinale punt zette het nieuwe kabinet dus het sedert 1952 en vooral 1954 gehuldigde standpunt voort. De aandrang om de wijziging van de dienstplichtwet met spoed te doen geschieden 'houdt onder meer verband met de door de Regering voorgestane politiek ten aanzien van Nederlands Nieuw Guinea'. De Regering betwistte, dat deze aandrang om spoed verband hield met een wijziging in de feitelijke omstandigheden²⁸⁴.

De Partij van de Arbeid heeft zowel in de Tweede als in de Eerste Kamer tegen het wijzigingsvoorstel gestemd²⁸⁵. In de Eerste Kamer had hierover – wederom in verband met de koloniale of imperialistische aspecten, welke In 't Veld in de gedachtengang van de Regering meende te zien – een scherpe discussie plaats tussen In 't Veld en Van Riel (28 juli 1959). De Memorie van Antwoord aan de Eerste Kamer had nog gesteld: 'Voor de veiligheid en de verdediging van dat deel van het Koninkrijk en van allen, zonder enige discriminatie, die daar wonen, is Nederland verantwoordelijk.' Maar S. van den Bergh had op 18 juni bij de mondelinge behandeling van hetzelfde wetsontwerp in de Tweede Kamer gezegd: 'Ik ben mij er zeer goed van bewust, dat de afgelegen positie van Nieuw Guinea, de beperktheid van onze financiële middelen en het veel grotere belang van de verdediging van de andere delen van het Koninkrijk ons hier belangrijke restricties opleggen, maar men moet het vertrouwen hebben dat de Regering, rekening houdende met vorenbedoelde feiten, al het mogelijke moet en zal doen om

283 Hand. Tw.K. Buitengew. Zitting 1959, pag. 90, 1e kol.; ze volle alinea.

284 Nota n.a.v. verslag dd. 17 juni 1959.

285 Hand. Tw.K. Buitengew. Zitting 1959, pag. 160/1; Hand. E.K. Buitengew. Zitting 1959, pag. 115.

de binnenlandse en buitenlandse veiligheid van Nieuw Guinea te handhaven en te zorgen, dat er geen vacuüm in dat deel van de Stille Oceaan ontstaat en dat de plaatselijke bevolking, waaronder zich ook 18.000 Nederlanders bevinden, zo goed als de omstandigheden het toelaten, zal worden verdedigd tegen agressie van binnen en buiten'²⁸⁶.

In de troonrede en de memorie van toelichting op het dertiende hoofdstuk van de begroting voor 1960 werd versneling van de politieke ontwikkeling aangekondigd. De troonrede van 15 september 1959 zeide: 'Met betrekking tot Nederlands Nieuw Guinea blijft het beleid onveranderd gericht op het doel om de bevolking van dit gebiedsdeel, zodra dat mogelijk zal zijn, over haar eigen politieke status te doen beslissen. De Regering zal alle praktische mogelijkheden aangrijpen, welke dit doel kunnen bevorderen, evenals die, welke tot de ontwikkeling van dit gebied kunnen bijdragen. De goede verstandhouding met Australië zal ongetwijfeld tot die ontwikkeling bijdragen. Een hervorming van het voor Nieuw Guinea geldende publiek recht zal, met dit doel voor ogen, worden ter hand genomen.' Bij de algemene politieke beschouwingen stelde Van der Veen de vraag van onderhandelingen met Indonesië aan de orde. De Quay (30 september 1959) wees op het Indonesische standpunt, dat onderhandelingen slechts denkbaar zijn op voorwaarde van overdracht van Nederlands Nieuw Guinea. 'Het volgen van sprekers suggestie zou derhalve neerkomen op het teniet doen voor de bevolking, het beginsel der zelfbeschikking in toepassing te brengen, waartoe Nederland zich in overeenstemming met het Handvest der Verenigde Naties heeft verbonden, en op het afbreken van alles, wat reeds aan de

286 Hand. Tw.K. Buitengew. Zitting 1959, pag. 149.

opbouw van Nederlands Nieuw Guinea in samenwerking met de andere leden van de Commissie voor de Zuidelijke Grote Oceaan is verricht'²⁸⁷.

In de Eerste Kamer (10 november 1959) merkte Kropman op: 'Over de staatsrechtelijke positie van Nieuw Guinea zal ik niet spreken. Niet omdat dit onderwerp niet belangrijk zou zijn, maar omdat spreken met Indonesië over dit onderwerp geen zin heeft, zolang in Indonesië een toestand bestaat, die alleen maar met 'wild' kan worden gekarakteriseerd, en andere oplossingen thans niet aan de orde zijn'²⁸⁸.

Op 18 december 1959 richtte Nederland een nota tot Indonesië betreffende de discriminerende nationalisaties en de hiervoor verschuldigde schadevergoeding. Nederland stelde voor dit geschil voor te leggen aan het Internationale Hof van Justitie. Dit verzoek wees Indonesië ruim een half jaar later af. In dit antwoord werden de maatregelen gemotiveerd als 'dekolonisatiemaatregelen'; het dekolonisatieproces is versneld door het geschil over West Irian; de bevrijding van de Nederlandse economische macht echter is het hoofdmotief. Indonesië eerbiedigt, aldus de nota, het thans geldende internationale recht ter zake van de—erkende—schadevergoedingsplicht²⁸⁹.

Ten gevolge van een kortstondige ziekte van Luns kwam de begroting van Buitenlandse Zaken voor 1960 pas op 2 februari 1960 in openbare behandeling.

287 Van der Veen: Hand. Tw.K. 1959/60, pag. 41; De Quay, pag. 74, 2e kol.

288 Hand. E.K. 1959/60, pag. 40, 2e kol.

289 Nota 18 december 1959 van Nederland aan Indonesië, Bijl. Hand. Tw.K. 1959/60, onderwerp 5452, nr. 3; nota 12 augustus 1960, begr. Buitenl. Zaken 1961, Tw.K. nr. 19. Vgl. overzicht M.v.A. aan Tw.K. begr. Buitenl. Zaken voor 1961, vraag nr. 138.

In de Memorie van Toelichting had de Regering verwezen naar een onderhoud van Luns en de Australische minister-president Menzies in Zürich medio 1959 over Nieuw Guinea. 'De reeds bestaande Nederlands-Australische overeenstemming terzake werd bevestigd, in het bijzonder wat betreft de doelstelling, nl. de ontwikkeling van de bevolking ten einde deze in staat te stellen t.z.t. met gebruikmaking van het beginsel der zelfbeschikking over eigen toekomst te beslissen', een doelstelling welke dus ook in de Troonrede en in de Memorie van Toelichting op het dertiende hoofdstuk werd vermeld. De Partij van de Arbeid vroeg²⁹⁰ of die doelstelling 'in overeenstemming is met de reële mogelijkheden, welke een Westers land als Nederland in dat gedeelte van de wereld nog heeft'; zou een internationale status niet dienstiger zijn voor de belangen der inheemse bevolking? In de Memorie van Antwoord onderstreepte de Regering wederom, dat op haar de verantwoordelijkheid rust voor het welzijn der bevolking, zodat zij zich niet aan haar taak kan onttrekken. De vraag welke status van Nieuw Guinea aan bepaalde staten welgevallig zou zijn, mag voor de Regering niet van doorslaggevende betekenis zijn. De Regering is van oordeel dat 'wel degelijk voldoende reële mogelijkheden aanwezig zijn om deze gedragslijn te blijven volgen en de op haar rustende taak zo spoedig mogelijk tot een goed einde te brengen. Zij voert daartoe een constructief beleid' . . . 'De Regering is er van overtuigd dat dit beleid voor een belangrijk deel van de Aziatische en Afrikaanse wereld aanvaardbaar is.'

Patijn verweet bij de openbare behandeling de Regering op een aantal punten een te enge opvatting van het nationaal

290 Voorl. Verslag Tw.K. begr. Buitenl. Zaken voor 1960 dd. 28 oktober 1959, vraag 126.

belang'²⁹¹. Hij meende, dat een internationaal beheer in hoge mate gewenst zou zijn²⁹²; een dergelijke figuur moet doel van diplomatie zijn. Omdat de Partij van de Arbeid er niet gerust op is, 'dat ons nog lang de tijd gelaten zal worden in volle vrijheid van handelen zelf de koers te bepalen, die voor Nieuw Guinea en zijn bevolking het meest gewenst kan zijn', werd in 1958 de motie-Burger ingediend. Ons dreigt het initiatief uit handen te worden genomen en in de Verenigde Naties is binnenkort wellicht wèl een twee derde meerderheid voor een Indonesische motie. Hij deed de navolgende suggestie :

1) Nederland stelt voor aan de Trustschapsraad van de Verenigde Naties om Nederlands Nieuw Guinea onder het trustbeheer van de Verenigde Naties te plaatsen.

2) Nederland stelt daarop voor: a) dat Nederland gedurende 10 jaren het trustbeheer zal uitoefenen; b) dat na 10 jaar de Trustschapsraad, na behoorlijke consultatie van de bevolking, aan de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties een voorstel zal doen omtrent de toekomstige status van Nieuw Guinea²⁹³.

Hij wees erop, dat er periculum in mora was. Onze koloniale positie ginds kan niet lang ongestoord worden voortgezet. Wij willen het geschil met Indonesië niet laten voortduren. Wij moeten ervan af komen om telkens in de NATORAAD met klachten te komen over de gevaren voor Nieuw Guinea. Wij kunnen ons - bijv. in de Verenigde Naties - door de Nieuw Guinea-kwestie niet vrij internationaal be-

291 Hand. Tw.K. 1959/60, pag. 607, 1e kol.

292 Ibidem pag. 619.

293 Ibidem pag. 621, 2e kol. Voor onderdeel sub 1 verwees Patijn naar artikel 77, lid 1, par. c van het Handvest en artikel 9, lid e van het Reglement van de Trustschapsraad.

wegen. Patijn wees op een bedenkelijke neiging, bij alle onderhandelingen nationale grieven uit te spelen en te trachten daarmee diplomatieke winst te incasseren: 'Het begint te lijken op een 'diplomacy by complaint'²⁹⁴.

Wat de verhouding tot Indonesië betreft was Patijn somber gestemd. Het absolute nulpunt in de relaties is dicht genaderd. De Nederlandse Regering is niet verantwoordelijk voor de 'irrationele xenofobie' en voor een aantal daden van notoir wangedrag. Hij stelde, dat de huidige bewindshebbers alle belang hebben bij een gespannen verhouding met Nederland. Het werkt eenheidbevorderend en men kan Nederland de schuld geven. 'Wat men de Regering wél kan verwijten is een zeker onvermogen zich te ontworstelen aan het nu definitief achter ons liggende Indonesische conflict.' Zolang president Soekarno de centrale figuur is, zal naar Patijn stelde, noch vriendschap, noch normaal zakelijk verkeer een kans krijgen²⁹⁵.

Patijn's denkbeeld was gekenmerkt door het tijdelijk karakter van het beheer, waarna de Algemene Vergadering volkomen vrij over de status van Nieuw Guinea zou kunnen beslissen. Voorzover thans te beoordelen, zou dit o.i. betekenen dat West Nieuw Guinea onder de soevereiniteit van Indonesië zou komen. Al werd dit punt in de debatten niet aanstonds aangeroerd, alle andere sprekers wezen Patijn's suggestie om praktische redenen van de hand²⁹⁶.

Luns verklaarde op 9 februari 1960, dat het doel van Ne-

294 Ibidem pag. 621.

295 Ibidem pag. 620, 1e kol.

296 Mevrouw Stoffels-van Haafden, Hand. Tw.K. 1959/60, pag. 624; Blaisse, pag. 648; Van de Wetering, pag. 653; Biesheuvel, pag. 660.

derland ten aanzien van Azië was om alles na te laten wat de groei naar een nieuwe en constructieve relatie ook tussen Nederland en Indonesië zou bemoeilijken. 'Ik betreur persoonlijk, dat de tragische conflicten van de laatste jaren zijn gevallen binnen mijn ambtsperiode. Het Kabinet en ik persoonlijk zullen, als dit in de toekomst mogelijk zou blijken, graag medewerken aan een verbetering der wederzijdse verhouding'²⁹⁷. Hij stelde voorop, dat de wereldmacht van de Verenigde Staten de hoeksteen is ook van ons voortbestaan. En hij wees erop, dat de Verenigde Staten niet bereid zijn in bilaterale conflicten ten gunste van een der partijen op te treden. Inzake de nationalisaties is zulk optreden ten gunste van Nederland 'des te onwaarschijnlijker, gezien de ook aan deze Kamer bekende politiek van de Verenigde Staten om Indonesië waar maar enigszins mogelijk te ontzien'²⁹⁸.

Tegenover Patijn - die naar Luns' opmerking schaaak zou willen spelen op een dambord en dit dan verwijt aan de raadsheer onder zijn stukken²⁹⁹ - voerde Luns vooreerst aan, dat het niet doenlijk is onder de druk van een misschien verwachtbare maar nog onzekere situatie thans het beleid te wijzigen. Dat Nieuw Guinea een hypotheek zou zijn op het buitenlands beleid betwistte Luns³⁰⁰. Wil men het probleem oplossen, dan moet men Nieuw Guinea overdragen aan Indonesië, maar dit wil Patijn ook niet. 'Het is . . . niet het voornemen van de Regering om met Indonesië over Nieuw Guinea in onderhandeling te treden, laat staan het gebied over te dragen.' Maar alle andere zg. oplossingen in welk

297 Hand. Tw.K. 1959/60, pag. 684.

298 Ibidem, pag. 684, 2e kol. en 700.

299 Hand. Tw.K. 1959/60, pag. 682.

300 Ibidem, pag. 701, 2e kol.

juridisch of politiek gewaad men die ook kleedt, schieten, aldus Luns, langs het beoogde doel³⁰¹.

Patijn noteerde bij de replieken³⁰², dat geen der andere sprekers principieel bezwaar had gemaakt tegen internationalisatie en dat men thans niet – zoals destijds tegen Burger – verontwaardigd was over het 'omspringen met een landsdeel'. Hij wees erop, dat de voorspellingen, dat geen twee derde meerderheid in de Algemene Vergadering te krijgen zou zijn, betroffen een voorstel van een trustschap voor onbepaalde tijd. Het belangrijkste van zijn voorstel was, dat na 10 jaar de beslissing zou toekomen aan de Trustschapsraad. Maar toen kwamen in de Tweede Kamer ook principiële bezwaren bij mevrouw Stoffels-van Haafden³⁰³, bij Van de Wetering³⁰⁴ en bij Biesheuvel³⁰⁵.

i) De fase van de Karel Doorman en het verbreken van de diplomatieke betrekkingen

Toen in de eerste helft van maart 1960 de defensiebegroting voor 1960 in de Eerste Kamer in openbare behandeling kwam, had vooral Algra de Indonesische bewapening en de verdediging van Nederlands Nieuw Guinea aan de orde gesteld. Hij gaf een overzicht van wat hem bekend was over Indonesische luchtmacht en marine en stelde hier tegenover: 'De bevolking, zowel de Papoea's als de Nederlanders, heeft recht op bescherming. Elk staatsrechtelijk gekleurd of politiek gedacht verhaal, dat deze primaire plicht tot beveiliging van de bevolking van Nieuw Guinea wil ontkennen, heeft

301 Ibidem pag. 702.

302 Ibidem pag. 714.

303 Ibidem pag. 715.

304 Ibidem pag. 722.

305 Ibidem pag. 723.

het karakter van een drogreden. Nu constateer ik harde feiten . . . (aan Nederlandse zijde:) geen luchtmacht en een onvoldoende maritieme macht'³⁰⁶. Alom was men ook verontrust over de oprichting van een Russisch oceanisch instituut op Ambon³⁰⁷.

Visser deelde op 8 maart 1960 mee, dat bij hem scepsis bestond over de Indonesische verzekering dat geen geweld zou worden gebruikt. Ondanks de deplorabele financiële en economische situatie in Indonesië heeft dit land materiaal gekocht in grotere omvang dan nodig is voor het handhaven van de binnenlandse orde. Hij kondigde aan dat de Regering zich op zeer korte termijn over het probleem van de verdediging en over de consequenties uit de situatie zou beraden³⁰⁸. Staatssecretaris De Jong gaf omtrent de Russische marine-basis op Ambon de verzekering, dat de situatie 'op het ogenblik niet zo ernstig is als men zou vermoeden', maar dat die natuurlijk te zijner tijd 'een enorm gevaar' in zich draagt³⁰⁹.

Het door Visser aangekondigde beraad heeft weinig gelukkige resultaten afgeworpen. Terwijl de Tweede Kamer debatteerde over de begroting voor Nieuw Guinea over 1959 en over de wijziging van de Bewindsregeling Nieuw Guinea kwamen ineens op 30 maart 1960 de berichten binnen, dat het vliegkampschip 'Karel Doorman' vergezeld van twee onderzeebootjagers einde mei zou vertrekken voor een vlagvertoonreis naar landen in het Verre Oosten en naar Neder-

306 Hand. E.K. 1959/60, pag. 280/281; voor nadere gegevens Wierda op 30 maart 1960 in Tw.K., Hand. Tw.K. 1959/60, pag. 2431/2 (Begroting Nieuw Guinea voor 1959, e.a.).

307 Vixseboxse, *ibidem* pag. 269; Van Riel, pag. 272, 2e kol.

308 *Ibidem* pag. 289 in fine/290.

309 *Ibidem* pag. 300, 1e kol.

lands Nieuw Guinea³¹⁰. Mevrouw Stoffels-Van Haaften sprak spontaan haar vreugde uit³¹¹. Burger echter vroeg onmiddellijk of dit zonder politieke repercussies zou kunnen blijven³¹². Toxopeus zette le pied dans le plat en vertelde op vlotte manier dat dit vlagvertoon 'uitdrukkelijk' gebeurde 'met deze bedoeling, dat men in Nieuw Guinea zal weten, dat Nederland Nieuw Guinea werkelijk niet in de steek laat en dat nu ons grootste oorlogsschip deze reis maakt' en dat het Nieuw Guinea gedurende het verblijf in de Oost als basis-haven zal hebben. Aan boord zouden meegaan een aantal vliegtuigen³¹³. Bij de replieken zweeg De Graaf opvallend over de Karel Doorman-affaire; Van de Wetering vond het 'op zich zelf beschouwd een zeer te prijzen zaak'³¹⁴. Kieft verzekerde dat de anti-revolutionaire fractie 'de volledige instemming' gaf³¹⁵. Burger wees er terecht op, dat de doelstellingen welke Toxopeus had genoemd, niet geheel met louter vlagvertoon verenigbaar waren. Hij verbaasde er zich over, dat het kabinet 'in toenemende mate kortzichtig reageert op internationale vraagstukken'³¹⁶.

Het feit dat Indonesië aanstonds protesteerde, had de Nederlandse regering verwacht, naar Toxopeus op montere toon mededeelde³¹⁷.

Alsof dit alles nog niet genoeg ware verscheen – in afwe-

310 Zie: Kieft 30 maart 1960: Hand. Tw.K. 1959/60, pag. 2450, 1e kol.; 1e volle alinea.

311 Ibidem pag. 2456.

312 Ibidem pag. 2456/7.

313 Ibidem pag. 2463/4.

314 Ibidem pag. 2498, 1e kol.

315 Ibidem pag. 2507, 1e kol.

316 Ibidem pag. 2509.

317 Hand. Tw.K. pag. 2463, in fine, en 2513, 1e kol.

zigheid van Luns – op 26 april 1960 een schrijven van minister Visser aan de voorzitter van de Tweede Kamer³¹⁸ waarin werd medegedeeld :

‘De agressieve elementen in het buitenlands beleid van de Indonesische Regering, gepaard gaande met de versterking van het militaire potentieel van Indonesië, hebben de Regering na diepgaand beraad genoopt tot de conclusie, dat versterking van de verdediging van Nederlands Nieuw Guinea geboden is.’

De luchtverdediging, de mogelijkheden tot luchtverkenning en de grondstrijdkrachten zouden worden versterkt. Dienstplichtigen zouden – zij het pas in de loop van augustus (de openbare brief was van einde april) – worden uitgezonden. De officiële regeringsvoorlichting legde op 27 april verband met de reis van de Karel Doorman³¹⁸.

Men mag aannemen, dat de grote meerderheid van het parlement verbaasd was over zoveel tactloosheid³¹⁹. Soekarno bracht in deze zelfde dagen een bezoek aan Egypte! En het Suezkanaal werd voor de Karel Doorman gesloten.

Op 6 mei vindt te Djakarta een bestorming plaats van het gebouw van de Nederlandse diplomatieke missie, waaraan grote schade wordt toegebracht³²⁰. Aanvankelijk leek het of de Indonesische Regering na Nederlands protest excuses

318 Brief dd. 26 april 1960. Een regeringscommuniqué van 27 april van analoge inhoud stond in de avondbladen van deze 27e april. Overleg met de kamercommissie was zodoende onmogelijk.

319 ‘De Volkskrant’ van 10 mei jl. klaagde al evenzo over de wijze van presentatie, welke blijk gaf van een provocerende mentaliteit. Men zie de eenstemmigheid bij de algemene politieke beschouwingen: Burger, Hand. Tw.K. 1960/61, pag. 44/45; Bruins Slot, pag. 53; Romme, pag. 75.

320 Keesings Historisch Archief 1960, pag. 15677.

maakte, doch dit werd hierna weer twijfelachtig³²¹. Op 12 augustus deelde de Indonesische regering mee Nederland te dezer zake volledig schadeloos te stellen; uitbetaling had direct hierna plaats³²².

Op de dag van het incident in Djakarta – 6 mei 1960 – verscheen de Memorie van Antwoord aan de Eerste Kamer op de begroting van Buitenlandse Zaken. Onder verwijzing naar de mededelingen van Toxopeus en naar de brief van Visser van 26 april zeide de M.v.A.: 'Hieruit blijkt, dat de Regering zich Hare verantwoordelijkheid voor de veiligheid van Nederlands Nieuw Guinea bewust is. Dat wil niet zeggen, dat van Nederland mag worden verwacht, dat het onder alle omstandigheden aan een aanval van buiten uitsluitend met eigen middelen het hoofd zal kunnen bieden. De Regering heeft dan ook aan de internationale situatie van meer genoemd gebiedsdeel bij voortduring volle aandacht gegeven. De verzekeringen terzake van de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk . . . zijn onverminderd van kracht gebleven. Ondergetekende kan hieraan toevoegen, dat de veiligheidssituatie van Nederlands Nieuw Guinea, telkens wanneer daartoe aanleiding bestaat, door hem tot onderwerp van internationaal overleg wordt gemaakt'³²³. De verzekeringen welke van kracht waren gebleven, waren de mededelingen van Foster Dulles, zoals vervat in de verklaring door Schürmann voorgelezen op 8 oktober 1958 en de steun en erkenning van verantwoordelijkheid door Engeland, zoals

321 Ibidem pag. 15692.

322 M.v.T. Begr. Binnenl. Zaken voor 1961, pag. 11. Het formele protest van Indonesië tegen het zenden van de versterkingen werd op 3 juni in Den Haag overhandigd. Op 15 juni protesteerde Indonesië in een brief aan de Secretaris Generaal van de Verenigde Naties.

323 M.v.A. aan E.K. Begr. Binnenl. Zaken 1960, pag. 16.

Luns in de *Memorie van Antwoord aan de Eerste Kamer* dd. 6 maart 1959 had weergegeven. Het is te begrijpen, dat deze weinig zeggende 'verzekeringen' de ongerustheid hier te lande zeer deden toenemen, nu Nederland van zijn kant met wapengekletter – hoe onschuldig het in feite ook was – begon. Het komt ons voor, dat de eerste grote bres in het 'binnenlands front' werd geslagen door de ramp van de conferentie van Genève van 1955/56 en dat de Karel Doorman-kwestie de tweede slag toebrengt. De kern van deze Karel Doorman-kwestie was, dat hiermede als 't ware publiekelijk als irrelevant ter zijde werden geschoven de herhaalde uitspraken van Soebandrio, dat geen geweld zou worden gebruikt, welke uitspraken kennelijk het resultaat waren van geallieerde stappen.

De bitterste kritiek kwam van dr D. Soemitro, minister in de opstandige regering³²⁴. Hij wees erop dat het de grote Nederlandse vergissing was, dat men de kwestie Nieuw Guinea slechts zag als een hobby van Soekarno, doch alle lagen van de bevolking, zowel het kamp van Soekarno als dat van de rebellen waren het hierover eens. 'It is nowadays impossible to conduct a policy in Indonesia without raising the integrity of Indonesian territory of which West Irian is an integral part.' De populariteit van Soekarno was dalende en de rebellen zagen vooruitgang voor hun positie. 'The fanfare connected with Dutch military reinforcements to West-Irian has nullified the work of many months. We must not close our eyes to this sad fact. Sukarno can claim now that the country is in danger and that the enemy is at the border.' Waarom 'all this hula-baloo about a few ships?'

324 Irian, Indonesia and the Summit, I, the West Irian Question, *Far Eastern Economic Review*, Hongkong, Vol. XXIX, no. 7, 18 augustus 1960, pag. 374 e.v.

Wil Nederland communistisch China helpen of Soekarno weer populair maken? Soekarno heeft door de Nederlandse actie weer veel terrein herwonnen; de gevormde Democratische Liga tegen het bewind van Soekarno is door die actie voorlopig kansloos.

Op 10 mei debatteerde de Tweede Kamer over de brief van de minister van Defensie van 26 april. Terwijl Burger de inopportuniten van de publieke mededelingen over het versterken van de verdediging aan de Regering verweet³²⁵, namen Tilanus en Roosjen³²⁶ het regeringsbeleid in verdediging. Moorman³²⁷ liet zich voor de fractie van de Katholieke Volkspartij veel sceptischer uit. Namens zijn fractie wilde hij aan de Regering vragen, 'of zij thans reeds kan bevestigen, dat de houding der Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Australië zodanig is, dat deze de nieuwe offers, die Nederland op het punt staat zich op te leggen, rechtvaardigt.' Over de wijze waarop de Regering van haar plannen kennis gaf, merkte hij op, dat deze niet met gejuich is begroet en dat de fractie graag 'een wat voorzichtiger behandeling van deze zowel nationaal als internationaal moeilijk liggende zaak' had gezien. Hij hield de Regering voor: 'Power is never more operative than when it is known to exist but is not brandished' en gaf de veelzeggende vertaling: 'Macht werkt het doelmatigst wanneer men weet, dat zij bestaat, maar wanneer daarmee niet . . . als een knuppel wordt gezwaaid.'

De Kadt wees op ongunstige reacties op de wijze van doen van de Regering in Canberra en Washington. In de beloften

325 Hand. Tw.K. 1959/60, pag. 976 e.v.

326 Tilanus, *ibidem* pag. 982 e.v.; Roosjen, pag. 988 e.v.

327 *Ibidem* pag. 985/6. Op pag. 984 vindt men een algemeen overzicht van de militaire versterking van Indonesië.

van deze landen is verdisconteerd de waardering, welke deze landen hebben voor de Indonesische verklaringen, dat geen geweld zal worden gebruikt; 'alleen op die voorwaarde kon en kan er gesproken worden van steun.' En hij verweet aan de Regering dat zij deze politiek ondergraaft en zo onze eigen positie verzwakt³²⁸.

Visser antwoordde, dat de Regering de zedelijke plicht heeft 'de ingezetenen van Nederlands Nieuw Guinea een afdoende bescherming te geven' en dat er geen sprake is van 'een bewapeningswedloop'. 'Nederland heeft een verantwoordelijkheid, die het vrijwillig op zich heeft genomen, en de Regering trekt uit deze verantwoordelijkheid de consequenties.'

De maatregelen waren genomen om geallieerde hulp mogelijk te maken. 'Zouden wij zelf niets of te weinig doen, dan heeft hulp van buitenaf geen enkele zin'³²⁹. Toen zeide de minister³³⁰: 'Ik zou erop willen wijzen, dat wij op die hulp (dit is in twijfel getrokken, o.a. door de geachte afgevaardigde de heer De Kadt) rekenen *en daarop kunnen rekenen.*' Maar in het stenogram werden deze laatste vier woorden door de Minister geschrapt! Hierover ontstonden toen moeilijkheden met de Tweede Kamerleden, die lid zijn van de Gemengde Commissie voor de stenografie. Zij vonden, dat hier 'op een in het oog vallende wijze van het gesprokene is afgeweken' en achtten dus herstel van de oorspronkelijke tekst nodig. De minister verklaarde, dat hij die woorden slechts had geschrapt om stilistische redenen en dat hij ook bij de duplieken had gesproken van door Nederland te

328 Ibidem pag. 990.

329 Ibidem pag. 991.

330 Ibidem pag. 992; correctie stenogram: mededeling Tilanus 17 mei: pag. 1010.

treffen maatregelen om 'hulp, waarop wij *kunnen rekenen*, de mogelijkheid te geven effectief te zijn'³³¹.

Toch werd zodoende de aandacht gevestigd op het wel zeer dubieuze karakter van de ons gegeven verzekeringen.

Voorts gaf Visser een overzicht van de dreigende maatregelen en uitspraken van Indonesië vanaf 1957. Hij merkte op, dat in 1959 weer een reeks infiltraties was begonnen: september 1959: Fak-Fak, een vijftal met propagandistisch doel; oktober 1959: Fak-Fak, een zevental met als doel spionage en plaatsing van een geheime zender; februari 1960: Fak-Fak (niet genoemd aantal) met als doel wervingsactie en sabotage; april 1960: Fak-Fak (niet genoemd aantal) met als doel propaganda. De minister achtte dit alles 'niet minuscuul' vanwege de dreigende taal op de achtergrond³³². Visser zeide, dat de Regering er niets van wist dat de bondgenoten ontstemd waren; hij was er persoonlijk van overtuigd, dat zij begrip hebben³³³. In feite drong Australië zelfs officieel zowel bij Nederland als bij Indonesië op zelfbeperking aan!³³⁴

Burger zette uitvoerig uiteen, hoezeer de internationaalpolitieke aspecten in deze zaak overwogen; tegen de internationale achtergrond waren ernstige fouten gemaakt 'al zouden het alleen maar de fouten van presentatie zijn'³³⁵. Hij diende een motie in, waarin de Regering werd verzocht, de brief van 26 april in 'nadere overweging' te nemen³³⁶. Maar de regeringsfracties trokken met het kabinet één lijn

331 Ibidem pag. 1003.

332 Ibidem pag. 993.

333 Ibidem pag. 995, 1e kol.

334 Keesings Historisch Archief 1960, pag. 15745.

335 Ibidem pag. 996, 2e kol., in fine.

336 Ibidem pag. 998.

en de motie werd verworpen met 71 tegen 47 stemmen³³⁷. Het debat liep ten slotte over de vraag of het gevoerde beleid al dan niet was een voortzetting van het beleid van de kabinetten-Drees!

Visser bevestigde nog bij de dupliek, 'dat geen zinnig mens zich kan voorstellen, dat Nederland een Pacific-oorlog zal voeren of dat Nederland in staat zou zijn een grootscheepse aanval van Indonesië af te slaan'³³⁸.

Op 17 mei 1960 kwam in de Eerste Kamer de begroting van Buitenlandse Zaken aan de orde. De debatten werden wederom gekenmerkt door de aanval van de socialistische fractie, bij monde van De Niet, op het Nieuw Guinea-beleid en door een zeer emotionele sfeer over en weer. Ook ditmaal had de aanval een sterk tegen de persoon van de minister van Buitenlandse Zaken gericht karakter. De Niet achtte ook de wijze van presentatie van de defensieversterking uiterst gevaarlijk. En zich conformerend aan de terminologie van Visser zeide hij: 'Geen zinnig land . . . zal ertoe bijdragen, dat een eventueel gewapend conflict tussen Nederland en Indonesië zal uitgroeien tot een nieuwe Pacific-oorlog en naar onze overtuiging heeft ook niemand dat beloofd'³³⁹.

Beaufort was het – evenals De Wilde³⁴⁰ – met de kritiek op de wijze van presentatie eens: 'Onze fractie staat dus achter het regeringsbeleid in dezen, daargelaten overigens de wijze waarop de Regering gemeend heeft deze politiek te moeten opdiene. Een gelukkiger woordkeuze, een tactvoller presentatie lijkt ons werkelijk geen overbodige luxe.'

337 Ibidem pag. 1003.

338 Ibidem pag. 1003.

339 Hand. E.K. 1959/60, pag. 394.

340 Ibidem pag. 409.

Hij wierp evenals Algra³⁴¹ de vraag op³⁴², 'hoe lang het nog mogelijk zal blijken, de diplomatieke betrekkingen met Indonesië te handhaven, althans zolang de huidige machthebbers aan het bewind zijn.' Beaufort wees op een bericht, dat Hatta in Washington een voorstel als Patijn in de Tweede Kamer had gedaan, absoluut had afgewezen. Indonesië zou volgens Hatta in ieder geval met de zeggenschap over het gebied moeten worden belast³⁴³. Tegen De Niet voerde Beaufort – en zo oordeelde ook Algra³⁴⁴ – aan, dat hij aan Luns een consilium abeundi had gegeven. Maar bovenal ontging het Beaufort hoe door de uitspraken van De Niet 'het vaderlands belang thans in 1960 ook maar enigermate wordt gediend'.

De Wilde³⁴⁵ besprak de vraag van de internationale afspraken over de verdediging en constaterde: het beleid 'kan thans tot onvermijdelijke consequenties leiden'. Berghuis hield zijn maidenspeech. Hij wees erop, dat het uitzichtloos lijkt om tot normalere betrekkingen met Indonesië te komen. Ondanks alles is er 'een niet uit te wissen band'. Dat de relatie tussen onze landen een slechtere is dan die tussen bijv. Engeland en India – een punt waarop ook De Niet had gewezen – 'dat is het wat ons dwars zit, innerlijk dwars'³⁴⁶.

Luns antwoordde op 17 mei, dat de schuldvraag ter zake van het Indonesisch conflict 'onzakelijk en onvruchtbaar' was³⁴⁷. Hij las bij deze gelegenheid de letterlijke tekst voor van de verklaring van 8 oktober; deze verklaring is – ook

341 Ibidem pag. 419, 2e kol.

342 Ibidem pag. 408.

343 'N. Rott. C.' 13 mei 1960.

344 Hand. E.K. 1959/60, pag. 419.

345 Hand. E.K. 1959/60, pag. 409.

346 Ibidem pag. 414, 2e kol.

347 Ibidem pag. 421.

blijkens latere bevestiging – nog onverminderd van kracht.

Bij de repliek zette De Niet³⁴⁸ de aanval tegen Luns voort; het is algemeen bekend, zo zeide De Niet, dat het aanvoelen van de problematiek van niet-westerse volken niet de sterkste zijde van de minister is. Hij verklaarde zeer te zijn getroffen door de woorden welke Beaufort tegen hem had gericht. 'Dat begint een beetje te rieken naar de wijze waarop zij, die van het begin van dit conflict af een andere visie hierop hebben gehad, vooral mensen uit zending en velen ook uit de missie, in Nederland zijn behandeld en met welke adjectieven zij zijn besmeurd van 1945 af.' Beaufort verzekerde hierna dat hij de opvatting van De Niet respecteert³⁴⁹.

De Karel Doorman voer via Zuid Afrika naar Nieuw Guinea. Op 3 juni protesteerde Indonesië tegen de militaire versterkingen. Het zenden van het vliegkampschip werd beschreven als 'een vijandige daad jegens Indonesië'. Indonesië trof allerlei voorzorgsmaatregelen. Op 14 juni wendde Indonesië zich tot de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties met een uiteenzetting over de ontstane explosieve toestand. Op 22 juli wees Nederland het Indonesische protest af³⁵⁰.

Op 8 juni 1960 wendde de Partai Katolik van Indonesië zich tot de KVP, met een dringend beroep – onder meer vanwege de belangen van de missie – om de aanspraken van Indonesië te erkennen. De KVP antwoordde pas op 9 november en merkte op, dat zij niet haar plicht tegenover de Papoea's kon verzaken. 'Al verscheurt Indonesië zelf plech-

348 Ibidem pag. 432.

349 Ibidem pag. 435.

350 Keesings Historisch Archief, 1960, pag. 15773 en 15901; N.R.C. 4 juni.

tig gesloten verdragen en schendt het de rechten van eigen volken, het heeft geen recht van Nederland te eisen, dat het zijn beloften aan het Papoea-volk zal verzaken'³⁵¹.

In antwoord op een getuigenis van de Raad van Kerken in Indonesië verscheen een oproep tot gebed en 'tot verootmoediging' – omdat ook Nederland in de verhouding tot Indonesië niet vrijuit gaat – ondertekend door een belangrijke groep van intellectuelen uit gereformeerde kring. Ofschoon deze oproep geen melding maakte van de kwestie Nieuw Guinea, leken anti-revolutionaire reacties voor een deel wat aan de bittere kant^{351a}.

Inmiddels verbrak Indonesië – in verband met het zenden van de Karel Doorman – de diplomatieke betrekkingen op 17 augustus. Soekarno deelde dit besluit mee in zijn redevoering op die dag. De bevrijding van Nieuw Guinea zou nu op revolutionaire wijze moeten geschieden. De politiek van 'vriendschappelijke overreding' is mislukt... Thans moet Indonesië zorgen gereed te zijn ervoor te vechten. Even tevoren werd het besluit in de vorm van een nota meege-deeld³⁵². Indonesië stemde in met een Britse waarneming van de Nederlandse belangen.

De Karel Doorman zou ter gelegenheid van het 350 jarig bestaan van Japans-Nederlandse betrekkingen een bezoek brengen aan Japan. Na krachtige Indonesische actie en binnenlandse oppositionele manifestaties deelde Japan via zijn ambassadeur in Den Haag op 3 september aan Nederland mee dat het Japan niet mogelijk was 'op het ogenblik' het

351 Keesings Historisch Archief, 1960, pag. 16127.

351a Vgl. W. F. de Gaay Fortman, Centraal Weekblad ten dienste van de Gereformeerde Kerken in Nederland, 4 februari 1961.

352 M.v.T. Begroting Binnenl. Zaken voor 1961, pag. 11; Keesings Historisch Archief 1960, pag. 15936.

Nederlandse smaldeel, dat op 8 september zou aankomen, te ontvangen³⁵³.

De gegeven toestemming werd ingetrokken³⁵⁴. Een communiqué van Buitenlandse Zaken noemde de houding van de Japanse Regering 'in hoge mate ongebruikelijk' en des avonds sprak Luns voor de televisie; hij noemde het gebeurde een 'treurig symptoom hoe de internationale betrekkingen afdrijven naar een soort anarchie, waarin chantage de plaats kan innemen van behoorlijke diplomatie en waarbij derde mogendheden de binnenlandse toestand van een land zo kunnen beïnvloeden, dat de regering van dit land in een dwangpositie komt'. Kropman merkte op 13 december 1960 op, dat dit échec nadelige invloed zou hebben niet alleen op onze naam in het Verre Oosten doch ook op onze positie in de Verenigde Naties³⁵⁵.

j) *Het denkbeeld ener internationalisatie*

Dezelfde dag, 5 september, dat de smadelijke berichten over Japans beslissing in de krant stonden, gaf het hoofd van de Rijksvoorlichtingsdienst Lammers een ontvangst ten einde De Quay gelegenheid te geven buitenlandse journalisten te ontmoeten. Onmiddellijk hierna berichtte het Britse persbureau Reuter, dat die maandagavond 'gezaghebbende kringen' in Den Haag hadden verklaard dat Nederland de Verenigde Naties zal voorstellen Nederlands Nieuw Guinea te

353 Keesings Historisch Archief 1960, pag. 15953; de bladen van maandag 5 september.

354 Vgl. het antwoord van De Quay dd. 30 september 1960 op vragen van Tjalma, Aanhangel Hand. E.K. Deel I 1960/61, vragen onder nummer 1; pag. 3 voorts het exposé van De Quay Hand. Tw.K. 1960/61, pag. 88.

355 Hand. E.K. 1960/61, pag. 54, 1e kol.

internationaliseren, mogelijk met de medewerking van de Verenigde Staten, India en Australië. Nog niet bekend was wanneer Nederland een dergelijk voorstel zou doen. Een beheerschap zou de beste vorm zijn. De Verenigde Naties zouden eventueel Nederland onder haar toezicht of onder dat van een aantal door de Verenigde Naties aan te wijzen landen het beheer kunnen laten voortzetten. In verband met de Congo-crisis was na polsen van de organisatie gebleken, dat het niet gewenst werd om de verantwoordelijkheid op zich te nemen, maar Nederland achtte het desondanks nuttig een dergelijk voorstel te doen³⁵⁶.

Enige tijd later kwam een communiqué van de Rijksvoorlichtingsdienst: 'Minister-president De Quay laat zijn woordvoerder meedelen, dat het standpunt van de Nederlandse regering ten aanzien van Nederlands Nieuw Guinea geen wijziging heeft ondergaan en dat het Reuter-bericht dus onjuist is.' Van de zijde van het departement van Algemene Zaken werd gezegd: 'Er is hier sprake van een misverstand. Ik denk, dat de minister-president gefilosofeerd heeft.' In feite mag men als vaststaand aannemen, dat dit 'gefilosofeer' zeer welbewust in de openbaarheid is gebracht, ten einde aldus een bijdrage te geven om de impasse waarin men binnenslands zat te doorbreken. Luns die diezelfde 6 september naar New York vertrok, deelde bij zijn afscheid mede, dat men iets had beluisterd 'wat er niet in lag of wat in elk geval niet de bedoeling was.' Luns verklaarde nadrukkelijk, dat er geen wijziging was in het regeringsbeleid, en dat Nederland bij de Verenigde Naties niet zou komen met enig voorstel tot een beheerschap en dat Nederland de kwestie

356 Vgl. De Volkskrant en de N.R.C. van 6 september. Zie ook nog een bericht, door Van der Veen geciteerd: Hand. Tw.K. 1960/61, pag. 70, 2e kol.

Nieuw Guinea niet aanhangig zou maken³⁵⁷. Door de reacties op de cocktail-party trok De Quay zich wat zijn houding betreft terug. Op vragen van Andriessen antwoordde de minister-president op 10 september dat geen voornemen van de Regering bestond om te komen tot de internationalisatie van Nieuw Guinea. 'Het beleid terzake van Nederlands Nieuw Guinea wordt onveranderd voortgezet.' Met verwijzing naar de Troonrede 1959 verklaarde De Quay dat 'zijn bewoordingen aanleiding moeten hebben gegeven tot misverstand'³⁵⁸.

Bij de hierna volgende Kamerdebatten kon zijn verklaring, dat zijn woorden, wellicht door onvoorzichtigheid zijnerzijds, misverstand hadden gewekt, de zaak afsluiten³⁵⁹.

Na al deze verwickelingen verklaarde op 20 september de Troonrede :

'Nederlands Nieuw Guinea zal het komende jaar een belangrijke nieuwe fase in zijn ontwikkeling naar zelfbeschikking ingaan. Zodra immers de Nieuw Guinea Raad, die in grote meerderheid uit vertegenwoordigers van de inheemse bevolking zal bestaan, tot stand zal zijn gekomen, zullen bestuur en wetgeving slechts met zijn medewerking mogelijk zijn. Deze medewerking geldt eveneens voor het overleg over de wijze waarop het zelfbeschikkingsrecht doeltreffend kan worden verwezenlijkt. In de organen van de Verenigde Naties en in de Zuid Pacific Commissie, evenals bij het

357 'De Gelderlander', 7 september 1960.

358 Aanhangsel Verslag Tw.K. 1959/60, vraag 46.

359 De Quay, Hand. Tw.K. 1960/61, pag. 87. Op 13 september had de Eerste Kamer vanwege de cocktail-party met 39-29 stemmen besloten de beraadslaging over de begroting van Nieuw Guinea voor 1960 (onderwerp 5935) uit te stellen tot over veertien dagen. Hand. E.K. 1959/60, pag. 558 e.v.

samenwerken met Australië zal de Regering de verwezenlijking van haar doelstellingen met betrekking tot Nederlands Nieuw Guinea krachtig blijven nastreven.'

Alvorens de parlementaire discussies te onzent te behandelen lijkt het dienstig eerst de externe ontwikkeling kort samen te vatten. Op 30 september sprak Soekarno voor de Algemene Vergadering. Hij noemde de toestand rond Nieuw Guinea 'an explosive situation' en 'positively dangerous'. Hoop op een vreedzame oplossing was vervluchtigd en geduld en tolerantie zijn aan een einde gekomen. Het resultaat van het Nederlands onbegrip is, dat er bestaat 'a threat to peace'. 'West Irian is a colonial sword poised over Indonesia. It points at our heart, but it also threatens world peace.' De eigen Indonesische methode om nu tot een oplossing te komen noemde hij 'a determined surgical effort to remove the cancer of imperialism from the area of the world in which we have our life and being'³⁶⁰.

In zijn rede van 4 oktober 1960 noemde Luns de bedreiging van Soekarno een rechtstreekse aanslag op de beginselen van het Handvest en het is nog niet vaak voorgekomen, 'dat bedoelingen die zo zeer in strijd zijn met de door het Handvest opgelegde verplichtingen zo openlijk vanaf dit spreekgestoelte verkondigd zijn.' 'Dat mijn land ook maar enigerlei agressieve bedoelingen zou koesteren tegenover Indonesië is een zo dwaze veronderstelling dat ik mij niet kan voorstellen dat een weldenkend mens hieraan ook maar enig geloof zou hechten.' En Luns vroeg de Indonesische delegatie openlijk de ongerustheid weg te nemen. Na uiteenzettingen over allerlei andere aangelegenheden zeide Luns aan het slot van

360 Eerste gedeelte van de 15e Alg. Verg. v. d. V.N. (sept.-dec. 1960) uitg. Min. Buitenl. Zaken, no. 67, pag. 217.

zijn rede, dat hij nog enige belangrijke opmerkingen had te maken 'over een grondgebied dat tot het werelddeel Australië behoort'. Het doel van het Nederlands bestuur is 'geen ander' dan de bevolking 'binnen de kortst mogelijke tijd voor te bereiden op de uitoefening van haar zelfbeschikkingsrecht'. 'Tot U, medeleden van de Algemene Vergadering, verklaar ik openlijk vanaf dit spreekgestoelte, dat Nederland bereid is zijn beleid en zijn daden, welke gericht zijn op het zo snel mogelijk bereiken van zelfbeschikking door de Papoea-bevolking, te onderwerpen aan het voortdurend onderzoek en oordeel van U, de Verenigde Naties. Ik leg deze verklaring af als een hernieuwd bewijs van de oprechtheid van onze wil om het recht van zelfbeschikking der Papoea's volledig, volkomen en op eerlijke wijze te waarborgen'³⁶¹.

De verklaring maakte in Nederland grote indruk. Door een ongelukkige samenloop van omstandigheden viel de redevoering in New York niet op. Dit was zelfs zo sterk, dat Menzies, die daags na Luns sprak, in het geheel niet aanhaakte aan Luns' betoog.

Op 5 oktober antwoordde Soebandrio³⁶². Indonesië heeft niet het plan anders te handelen dan als president Soekarno explicite had gezegd. 'Indonesia is not sustaining any territorial claim, Indonesia is declaring the right of the Indonesian people to be sovereign and independent within the territory formerly covered by the Netherlands East Indies.'

361 Ibidem, eerst pag. 210; dan pag. 215/6; in Engels: 'the Netherlands is prepared to subject its policy and its actions, aimed at the speediest possible attainment of self-determination by the Papuan people, to the continuous scrutiny and judgment of you, the U.N.': pag. 208.

362 Ibidem pag. 218 e.v.

. . . Indonesië maakt nadrukkelijk geen aanspraak op delen van Borneo en van Timor, welke geen delen van Nederlands Indië waren. Hij keerde zich tegen het etnische argument voor de separatie van Nieuw Guinea en verwees naar de Congo. 'We cannot afford more Congos'. Tegenover het beroep van Luns, dat Soekarno's woorden in strijd waren met het Handvest, zeide Soebandrio, dat niet Indonesië doch destijds Nederland had aangevallen tegen de uitspraak van de Veiligheidsraad in. Nu vreedzame oplossing niet bereikbaar bleek, was Indonesië een nieuwe koers ingeslagen. 'Do not expect us passively to await a fate dictated by a remote and unrealistic nation.' 'I say explicitly, that Indonesia is determined to meet force with force. This is not a threat; this is a reality which the Netherlands must accept and which the world must accept.' De Nederlandse verklaring omtrent het zenden van versterkingen door Nederland diende te worden beschouwd als 'a semi-declaration of war'. Hij sprak zijn leedwezen uit, dat het zo ver was gekomen. En hij eindigde met erop te wijzen, dat in Nederland het politieke niveau zodanig was, dat een politieke crisis kon uitbreken over een voorstel om de melkprijs met één cent te verhogen. 'While such matters take up the time and energy of Dutch politicians, they have lost the friendship and harmonious cooperation of Indonesia and bid fair to lose the friendship of all Asia and Africa. Has there ever been such a case of penny wise and pound foolish?'

Op 14 december 1960 nam de Algemene Vergadering een belangrijke resolutie aan, welke de titel droeg van 'Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples'³⁶³. Van gewicht zijn de punten 4, 5 en 6:

363 Ibidem, pag. 237/8.

Wij cursiveren de meest relevante passages :

'4. All armed action or repressive measures of all kinds directed against dependent peoples shall cease in order to enable them to exercise peacefully and freely their right to complete independence, and *the integrity of their national territory shall be respected.*'

'5. Immediate steps shall be taken, in Trust and Non-Self-Governing Territories or all other territories which have not yet attained independence, to transfer all powers to the peoples of those territories, *without any conditions or reservations*, in accordance with their freely expressed will and desire, *without any distinction as to race*, creed or colour, in order to enable them to enjoy complete independence and freedom.'

'6. *Any attempt aimed at the partial or total disruption of the national unity and territorial integrity of a country is incompatible with the purposes and principles of the Charter of the United Nations.*'

Het ontwerp werd ingediend door 43 landen en de Indonesische gedelegeerde verklaarde, dat speciaal § 6 – dat was opgenomen op verzoek van Indonesië – was bedoeld als veroordeling van het Nederlandse beleid in Nieuw Guinea. Toen Schürmann deze interpretatie afwees, zeide Palar, dat dit een typisch staaltje was van Nederlandse redeneerwijze; Nederland wist beter wat de opstellers bedoeld hadden³⁶⁴. De resolutie werd aangenomen met 89 stemmen voor, onder welke ook Nederland. Negen mogendheden³⁶⁵ onthielden zich. Tevoren was een concurrerende communistische resolutie verworpen met 35 stemmen vóór, 32 tegen en 30 onthoudingen.

364 Ibidem pag. 239 en 240.

365 Ibidem pag. 54/55.

Aan journalisten had Luns na zijn redevoering van 4 oktober verklaard, dat geen wijziging was gekomen in het Nederlandse beleid. Reeds in juni had Nederland de Secretaris Generaal van de Verenigde Naties gevraagd een waarnemer te zenden; op 7 juni deelde de Secretaris Generaal op een persconferentie mee, dat hij op dat ogenblik hiertoe geen aanleiding zag. Ook in september-oktober had Luns overleg gepleegd met Hammarskjöld, ten einde de mogelijkheden na te gaan om in Nieuw Guinea de 'aanwezigheid van de Verenigde Naties' uit te lokken.

Op 12 oktober arriveerde Nasoetion in Singapore op uitnodiging van de Toengkoe Abdoel Rahman, de premier van Malakka. Malakka zou zijn best willen doen een vredelievende oplossing te bereiken. Bij Nasoetion schijnt hij een coöperatieve houding – een 'partial approval' – te hebben aangetroffen. Hij vertrok hierop naar de Verenigde Staten, waar hij op 26 oktober de steun vroeg van Herter. Nasoetion verklaarde te Singapore openlijk, dat Indonesië streefde naar een vreedzame oplossing. Rahman verklaarde in Washington, dat hij zeer bevreesd was, dat een aanval op Nieuw Guinea zou kunnen plaats hebben en dat communistische interventie in zulk geval een keten van rampspoed zou teweegbrengen³⁶⁶.

Einde oktober hield de Regering in Den Haag zich geheel afzijdig en zeide men rustig af te zullen wachten, al maakte men zich bezorgd, dat Malakka te veel vanwege de Indonesische dreiging op Indonesisch standpunt zou gaan staan³⁶⁷. De Toengkoe zou een 'transfer from Dutch control to the trusteeship of the United Nations'³⁶⁸ beogen.

366 N.R.C. 28 oktober 1960.

367 De Volkskrant 29 oktober 1960.

368 New York Times 27 oktober 1960; The Times 27 oktober 1960.

Na besprekingen o.m. in Amerika, Canada en Engeland arriveerde Abdoel Rahman op 25 november in Nederland, nadat hij vlak tevoren in Londen had verklaard dat hij vreesde dat Nieuw Guinea een tweede Korea zou worden. Op de avond van 26 november verscheen een gezamenlijk communiqué: 'De premier van Malakka vernam tot tevredenheid, dat de Nederlandse regering haar politiek in Nederlands Nieuw Guinea wil onderwerpen aan het onderzoek en het oordeel van de Verenigde Naties. Overeen werd gekomen dat premier Rahman, die reeds soortgelijke besprekingen over dit onderwerp hield met andere regeringen en met de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties, in het licht van de resultaten der verschillende besprekingen, zal overwegen, of op een later ogenblik verder overleg nuttig zal zijn. Dan zal hij de Nederlandse Regering dienovereenkomstig inlichten.'

Hij schijnt verschillende mogelijkheden ter sprake te hebben gebracht.

Het woord 'judgment' uit Luns' rede van 4 oktober had al enige misverstanden gewekt; was het de bedoeling alleen te laten beoordelen, of het beleid voldeed aan het Nederlandse doel (opvoeding tot zelfbeschikking) of kon het oordeel zich mede uitstrekken over de vraag, of Nederland terecht dit doel stelde? De voorkeur van Rahman moet zijn uitgegaan naar een VN commissie, waarin noch Nederland noch Indonesië zou zitten; de commissie zou een rapport opstellen en de Algemene Vergadering zou op grondslag hiervan beslissen; beide landen zouden zich dan hierbij neerleggen.

Toen Rahman op een persconferentie de betekenis van de onderwerping aan het oordeel van de Verenigde Naties had onderstreept, kwam hierna een nieuwe persconferentie, waarop Rahman, bijgestaan door Luns, verzekerde dat de

onderwerping aan het oordeel van de VN niet insloot, 'dat de Nederlandse Regering bereid is de VN over de soevereiniteit van Nieuw Guinea te laten beslissen'! Luns verzekerde nog: 'Nederland verstrekt de VN geen blanco volmacht'.

Op 27 oktober verklaarde Soebandrio in Singapore, dat Indonesië een VN commissie alleen dan kon aanvaarden, als zij ten doel had om de soevereiniteitsoverdracht aan Indonesië te regelen. Het kan naar Indonesisch inzicht alleen gaan om een overgangsjaar. Soebandrio, die eerst zou wachten tot Rahman terugkeerde, vertrok naar Djakarta, waar hij 30 november verklaarde: 'Zoals de toestand thans is, is het moeilijk te garanderen dat het niet zal komen tot een gewapend conflict tussen Indonesië en Nederlandse eenheid.' Er zouden kleine eilanden zijn, welke nu eens door Nederland dan door Indonesië zouden zijn bezet.

Rahman zijnerzijds concludeerde, dat thans alleen nog een gesprek tussen Nederland en Indonesië over bleef. Op 6 december gaf Rahman zijn poging op.

Op 13 november was een groep infiltranten op Nieuw Guinea geland; de infiltranten zijn pas geleidelijk opgespoord, laatstelijk nog in maart van dit jaar. Op 27/28 november werd een Indonesisch bevoorradingsschip in de territoriale wateren aangehouden.

Op 23 december deelde Nasoetion op een persconferentie mee, dat Soekarno hem had opgedragen met een missie militaire aankopen in het buitenland te gaan versnellen en vergroten; met name werd de Sowjet-Unie genoemd. Nu werd de koers gevolgd om macht te stellen tegenover macht. Deze delegatie kwam begin januari in Moskou aan. Mikoyan en Chroesjtsjev stelden zich openlijk achter de Indonesische aanspraken en achter de strijd van Indonesië. Een akkoord

werd op 6 januari getekend ten belope van naar conservatieve schatting 400 miljoen dollar³⁶⁹. De houding van de Sowjet-Unie moet mede in verband met de politiek ten opzichte van China worden beoordeeld. Van Indonesische zijde is betrekkelijk veel meegedeeld over de betekenis van deze overeenkomst. De overeenkomst werd op 4 maart 1961 te Djakarta geratificeerd.

Inmiddels was op 23 december – dezelfde dag van Nasution's persconferentie – door de permanente vertegenwoordiger van Indonesië een brief aan de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties gericht, welke een tiental dagen later aan de leden is toegezonden. De 'ruthless policy' van Nederland in een deel van Indonesië betekent een 'imminent threat to peace and security'. De versterkingen toonden aan dat Nederland zijn koloniaal bewind wenste te handhaven. De situatie was na de rede van Soekarno in de Algemene Vergadering verergerd. Op 4 januari antwoordde Nederland met uitdrukking van grote bezorgdheid over de beschuldigingen en bedreigingen en de brief zeide dat de Indonesische mededelingen de indruk maakten van 'an open threat to use force in the area.' Nederland herhaalde het aanbod de politiek en de daden te richten op het zo spoedig mogelijk bereiken van zelfbeschikking, 'to the continuous scrutiny and judgment of the United Nations.' De Regering herhaalde thans in deze brief met meer klem het in juni gedane verzoek dat de Secretaris-Generaal een waarnemer zou zenden, welke een objectief rapport moest uitbrengen³⁷⁰.

369 Guy J. Pauker, General Nasutions Mission to Moscow, Asian Survey, march 1961, Vol. I. number 1, Institute of International Studies, University of California, pag. 13 e.v.

370 Overgelegd bij brief van 4 jan. aan Voorz. Tw.K.; Begr. B.Z. voor 1961, nr. 13. (Tw.K.).

Na een onderzoek van enige maanden en ondanks herhaald aandringen heeft de Secretaris-Generaal mede in verband met zijn door de Congo-crisis verzwakte positie van het zenden van een waarnemer moeten afzien.

Vanaf medio januari vond het bericht verspreiding, dat de Sowjet-Unie had verzocht dat Indonesië steunpunten aan de Sowjet-Unie ter beschikking zou stellen voor marine- en luchtwapens³⁷¹. Indonesische militairen kondigden herhaalde malen aan, dat thans een militair conflict kon ontstaan³⁷². Op 16 januari deelde Soebandrio in Cairo mede, dat als Nederland zo voortgaat een vreedzame oplossing niet mogelijk zal zijn en dat dan Indonesië met 'soortgelijke maatregelen' zal moeten antwoorden.

Nasoetion rapporteerde medio februari aan Soekarno, dat Indonesië in staat is om Nederlands Nieuw Guinea in een campagne van drie weken in bezit te nemen, mits er in die tijd geen tussenkomst van de Verenigde Naties is³⁷³. In deze zelfde tijd verzocht Indonesië aan Engeland om levering van zware wapens. Op een persconferentie deed Soebandrio in de eerste helft van februari dreigende uitspraken³⁷⁴. Hij verweet de Verenigde Staten zich in de houding over koloniale problemen te laten beïnvloeden door de NATO-verhoudingen en hij beschuldigde Nederland van hulpverlening aan de rebellen, met name aan de opstandelingen in Ceram, aan wie wapens zouden zijn geleverd.

371 Bericht weergegeven door N.R.C. 16 januari 1961; dan Newsweek van 7 maart 1961; U.P.I.-bericht in De Tijd van 17 maart 1961.

372 Bijv. U.P.I.-bericht 7 januari 1961 over mededeling van kolonel D. J. Pandjaitan, Volkskrant 24.1.61 over mededeling lt. kol. Boesjiri (ook: N.R.C. 27.1.61) brigade-generaal Soeprato in Medan: De Tijd 16 januari 1961.

373 Sunday Times van 19 februari 1961 (bericht uit Hongkong).

374 N.R.C. 13 februari 1961.

Indonesië had in februari 1961 tussen de 160.000 en 240.000 soldaten op de been met een sterke luchtmacht en een zich versterkende oorlogsvloot. Toch kwam vast te staan, dat in deze zelfde tijd van reële oorlogsvoorbereidingen niet kon worden gesproken.

Tegen het einde van februari nodigde president Kennedy president Soekarno, die een bezoek zou brengen aan San Francisco, uit voor een officieel bezoek. Soebandrio deelde hierop te Djakarta mee, dat Indonesië zich niet zou verzetten tegen deelneming door de Verenigde Naties in het zoeken van een oplossing, mits van tevoren vaststaat, dat na verloop van tijd (een of twee jaar) Nieuw Guinea bij Indonesië zou komen. De NRC merkte op, dat dit geluid 'welhaast verzoevend' klinkt. Soebandrio verklaarde deze stap te doen, omdat ook Nederland een gunstige houding had aangenomen jegens tussenkomst van de Verenigde Naties. Maar Soebandrio bleef èn tegen het zenden van een waarnemer èn tegen een 'conventioneel beheerschap'.

Terwijl in Londen de Commonwealth-conferentie zou beginnen, verklaarde Nasoetion, dat Indonesië de 'onafhankelijkheid' meer lief heeft dan de vrede, zulks bij gelegenheid van de ratificatie van de Russische overeenkomst. De Russische ambassadeur herhaalde de Sowjet-steun.

Nehroe sprak zich medio februari als volgt over Nieuw Guinea uit: 'Het vestigen van zelfbestuur daarginds lijkt mij zeer nuttig. Als het maar gepaard gaat met het tot ontwikkeling brengen van de bevolking. De bevolking moet in haar gebied zeggenschap hebben. A substantial voice. En bovenal: laat het verloop langs een vreedzame weg geschieden'³⁷⁵. Deze grondgedachte maakt inderdaad de Indonesische eis

375 Alg. Handelsblad 22 februari 1961.

en deze op artikel 73 van het Handvest steunende beperkte vorm van zelfbeschikking verenigbaar.

Zoals op 8 februari door de Regering aan de Tweede Kamer werd meegedeeld, weigerde Soebandrio op 7 februari een Nederlandse nota, welke door de Britse ambassadeur werd aangeboden, in ontvangst te nemen.

Op 10 maart werd de Britse ambassadeur in Djakarta ontboden en hem werd bij nota het verzoek overgebracht het beschermen van de Nederlandse belangen in Indonesië te staken. De behartiging dier belangen zou de Brits-Indonesische betrekkingen schaden.

Inmiddels had Menzies een bezoek gebracht aan Kennedy (24 februari) en had Luns Menzies te Genève gesproken. Luns zou toch reeds contact opnemen met ministers die ter Commonwealth-conferentie bijeen waren. In de ongehoorde en voor elke mogelijkheid van officieel contact uitermate schadelijke beslissing heeft Engeland berust, nadat voor een groep van behoeftige Nederlanders in Indonesië noodvoorzieningen konden worden getroffen³⁷⁶. Nog binnen één maand na de 10e maart (te weten op 7 april) nodigde de Britse Regering president Soekarno uit voor een officieel bezoek (geen staatsbezoek), welke uitnodiging Soekarno op 15 april van de hand wees. Op 14 en 15 maart heeft Luns te Londen contact opgenomen met ministers van het Commonwealth. Hij verklaarde een beroep te zullen doen op premier Nehroe van India en hij hervatte het contact met Abdoel Rahman en met Menzies.

Rahman had al eerder aangekondigd, dat hij de kwestie Nieuw Guinea ter sprake zou zien te brengen. Het schijnt, dat hier gedacht is aan een beheerschap voor Nieuw Guinea

376 De Volkskrant, 14 april 1961.

van de Verenigde Naties, welk beheer dan zou worden uitgeoefend door India (als voorzitter), Australië en Malakka. De Indonesische ambassadeur in Londen verklaarde terstond op 14 maart, dat dit plan onaanvaardbaar was voor Indonesië; hij voegde eraan toe: 'Indonesië is klaar voor een gewapende actie in het gebied, maar het zal niet de eerste zijn, die er toe overgaat.'

Men kan veilig aannemen, dat de Gemenebest-landen de Indonesische stap hoogst onverstandig vonden en dat men voor het overige – bij alle sympathie – meer in de eigen zaken was geïnteresseerd. Rahman zeide toe, bereid te zijn opnieuw een poging als bemiddelaar te wagen, maar enige dagen later gaf hij dit denkbeeld op. Hij merkte op, dat er te veel 'haat' was tussen beide landen. *Beide* partijen weigeren naar mij te luisteren. Beide landen zijn 'onvermurwbaar'. 'Ik kan voorstellen, dat de toekomst veel ellende en rampspoed zal brengen'³⁷⁷.

Een voor het Nederlandse standpunt inzake Nieuw Guinea weinig favorabel bericht kwam op 16 maart 1961, toen de Verenigde Staten hun stem gaven aan een in de Veiligheidsraad door Ceylon, Liberia en de Verenigde Arabische Republiek ingediende (doch verworpen) ontwerp-resolutie, welke een onderzoek in Angola eiste. Het Verenigd Koninkrijk onthield zich in dit geval van stemming. Alleen de Verenigde Staten en de Sowjet-Unie steunden de drie initiatief nemende landen. Dit was de eerste keer, dat de Verenigde Staten lijnrecht ingingen tegen een bondgenoot in het Noord-Atlantisch Verdrag (in casu: Portugal)³⁷⁸. Tevoren hadden de Verenigde Staten Portugal gesteund in het

377 De Volkskrant 20.3.61; N.R.C. 20.3.61.

378 Vgl. N.R.C. 17 maart 1961, pag. 4 en het Vrijmoedig Commentaar in De Tijd, 18.3.1961.

geschil tussen dit land en India over Goa³⁷⁹. Enkele dagen later bleek wat deze Amerikaanse houding voor de kwestie Nieuw Guinea beloofde. Op 29 maart 1961 deelden onze bladen mee, dat 'enkele dagen tevoren' de Verenigde Staten hadden meegedeeld, geen gevolg te zullen geven aan de Nederlandse uitnodiging tot bijwoning van de installatie op 5 april van de Nieuw Guinea Raad. Alle andere landen van de South Pacific Commission namen de uitnodiging aan. Zij handhaafden deze beslissing ook toen Indonesië ernstige pressie op hen uitoefende. Deze pressie is achteraf ook door de Verenigde Staten slecht opgenomen. Het is waarschijnlijk, dat zowel de Amerikaanse ambassadeur in Djakarta (Jones) als Chester Bowles een leidende rol in de beslissing van het State Department vervulden. Voor het prestige van Nederlandse Nieuw Guinea-politiek was dit een zware slag.

Zo bleek dat zowel Engeland als de Verenigde Staten de stabiliteit in Zuid Oost Azië van groter gewicht oordeelden dan gevoeligheden van de Nederlandse politiek³⁸⁰.

Op 10 april had Luns – die vlak tevoren in Amerika de Amerikaanse afwijzing van de uitnodiging voor de installatie van de Nieuw Guinea Raad had gekwalificeerd als een 'blijk van geringschatting'³⁸¹ – een onderhoud met Kennedy van ongeveer een half uur en hierna met leden van de nieuwe administratie. Op een persconferentie daags hierna te Wash-

379 Ook sloten de Verenigde Staten zich aan bij het Afro-Aziatische blok bij een veroordeling van België ter zake van het beleid in Roenda-Oeroendi. Begin juni herhaalde zich de Amerikaanse houding inzake Angola; toen werd een beslissing van de Veiligheidsraad aangenomen tegen de 'repressive measures' van Portugal in Angola. *The New York Times* (Int. Ed.) 12 juni, p. 10.

380 N.R.C. 7, 8 en 30 maart 1961.

381 *New York Times* 6 april 1961.

ington liet Luns zich 'uiterst gereserveerd' uit. Voorzover wij konden nagaan moet het Amerikaanse standpunt vooreerst dit inhouden, dat geen strategisch belang zich verzet tegen soevereiniteitsoverdracht van Nieuw Guinea aan Indonesië. Vervolgens ziet Amerika wel in, dat op de een of andere manier plaats moet worden ingeruimd voor deze of gene vorm van zelfbeschikking van de Papoea's; maar men bleek gereserveerd te staan tegenover de Nederlandse interpretatie van het zelfbeschikkingsrecht³⁸². Ten derde zou voortzetting van de Nederlandse soevereiniteit in Amerikaanse ogen wellicht meer nadelen dan voordelen hebben; ook Luns prefereerde een internationale oplossing, waaraan hij echter de eis stelde dat de zelfbeschikking der Papoea's zoals Nederland die verstaat verzekerd moest zijn. Ten vierde zou op lange termijn bekeken aan de Indonesische aanspraken niet kunnen worden voorbijgezien. Men zou het probleem gaan onderzoeken en wellicht in een later stadium een initiatief nemen. Maar dit laatste zou niet geschieden dan na overleg met Nederland.

Op 13 april sprak de raad van Afrikaans Aziatische saamhorigheid op een bijeenkomst te Bandoeng een veroordeling uit van de 'voortgezette Nederlandse bezetting' van West Nieuw Guinea. Deze raad deed een beroep op de Aziatische en Afrikaanse volkeren om erop aan te dringen, dat hun regeringen niet toestaan, 'dat de Nederlandse kolonialisten gebruik maken van hun vliegvelden, havens en militaire instellingen.' Indien er door het onwettig Nederlandse optreden in Nieuw Guinea 'iets gebeurt', 'draagt Nederland hiervoor de volle verantwoordelijkheid'³⁸³.

382 Vgl. De Tijd-Maasbode 26 april 1961, pag. 5.

383 N.R.C. 14 april 1961, pag. 7.

Het bezoek van Soekarno aan Kennedy had op 24 april plaats. In het communiqué van beider gesprek werd over Nieuw Guinea niet gesproken. Soebandrio bleef in Washington achter, en hij deelde mee, dat in het gesprek tussen Kennedy en Soekarno de kwestie Nieuw Guinea was ter sprake gekomen en dat Kennedy de noodzaak had erkend van een spoedige oplossing. Soebandrio voegde hieraan toe: 'Misschien kan een begin worden gemaakt met een onderzoek naar de wegen, die tot een oplossing kunnen leiden'³⁸⁴. Hij zag als een mogelijkheid 'een overdracht via de Verenigde Naties in een of twee jaar'. Hij stelde: 'Wanneer Nederland West-Irian versterkt onder het mom van de afweer tegen Indonesische agressie, kan geen regering de verzekering geven, dat geen geweld zal worden gebruikt.'

Gedurende de tweede helft van april bezocht Nasoetion Australië en Nieuw Zeeland. Hij had gehoopt Australië tot een neutrale houding te kunnen brengen. Hij verklaarde dat tenzij Nederland zou beginnen, Indonesië niet zijn toevlucht zou nemen tot geweld. Deze verklaring werd door Menzies bevestigd: Menzies handhaafde de Australische erkenning van de Nederlandse soevereiniteit. Hierna bezocht Nasoetion de Filippijnen. Doch de regering in Manilla handhaafde haar politiek van niet-inmenging.

Terwijl de Nederlandse regering tevreden was over het verloop van de besprekingen tussen Nasoetion en Menzies, trad kort hierna duidelijk aan het licht hoe weinig bereidheid in Australië bestond om effectieve bijstand aan Nederland te verlenen. Volgens een Reuterbericht van 5 april zou Bot bij gelegenheid van de opening van de Nieuw Guinea Raad aan journalisten hebben gezegd dat Nederland bij Indo-

384 Het Parool 25 april 1961.

nesische infiltraties van meer dan 1000 man hulp verwachtte van de Verenigde Staten, Engeland en Australië. Maar prompt kwam bijna heel de Australische pers hiertegen in verweer.

Na het verbreken van de diplomatieke betrekkingen rees voor een groep particulieren, die tot dan toe regelmatige contacten met Indonesische autoriteiten hadden onderhouden, de vraag of hun particuliere contacten van nut konden zijn voor ons land. De vraag werd bevestigend beantwoord en het kabinet heeft dergelijke pogingen nimmer ontraden. Zo hebben in april en volgende maanden op particuliere basis en met medeweten van de Nederlandse regering allerlei particuliere contacten plaats gehad met Indonesische autoriteiten. In grote lijnen betroffen deze de vraag of en hoe voor Indonesië een mogelijkheid zou bestaan om de zelfbeschikking der Papoea's in te passen in de Indonesische eis van soevereiniteitsoverdracht. De overtuiging is bij deze particulieren gevestigd, dat een dergelijke oplossing niet kansloos is en dat zij in elk geval in hoge mate van belang zou zijn èn voor Zuid-Oost Azië in het algemeen èn voor de Papoea's zelf. In 'Vrij Nederland' van 17 juni en van 1 juli 1961 heeft W. L. Oltmans de contacten van de groep Rijkens in de openbaarheid gebracht. Op 24 juni is wat ons betreft bedoelde conclusie in de publiciteit gekomen. Over het algemeen is de openheid in Nederland voor een oplossing in Indonesische richting door een en ander toegenomen.

In antwoord op een vraag van De Graaf deelde de Regering mee, dat haar niet is gebleken, dat de verhouding tussen Nederland en Indonesië gebaat is bij de contacten. Immers bevestigd werd dat Indonesië voor deze verbetering voorwaarden stelt inzake de status van Nieuw Guinea. 'Indonesië blijft zich op het standpunt stellen, dat dit gebied behoort

tot het territoir van de Republiek en dat het bestuur daarover aan Indonesië behoort te worden overgedragen. Dit standpunt is niet overeen te brengen met het beginsel van zelfbeschikking'³⁸⁵.

Op 30 juni werd voor de Nederlandse televisie een interview met Nasoetion uitgezonden, bij welke gelegenheid deze omtrent Nieuw Guinea een dringend beroep deed op het Nederlandse volk.

Na dit overzicht geven wij een samenvatting van de parlementaire gedachtenwisselingen over Nieuw Guinea vanaf de Troonrede.

De omstandigheid, dat het binnenlandse front steeds meer afbrokkelde, zoals Beaufort het uitdrukte, en vooral het bekend worden van persoonlijke contacten met Soekarno gaf aanleiding tot enige bittere of vermanende opmerkingen³⁸⁶. Luns, Van Riel en Beaufort wezen erop³⁸⁷, dat de openlijke oppositie tegen het beleid ertoe kon bijdragen, dat het regeringsbeleid werd verzwakt. De Niet wees echter elke verantwoordelijkheid af voor het geval de regeringspolitiek zou mislukken³⁸⁸. *In feite* geheel juist was het betoog van Van

385 Aanhangsel Tw.K. 1960/61, pag. 57. Vraag nr. 33; antwoord dd. 22 juni 1961.

386 Beaufort Hand. E.K. 1960/61, pag. 295/6; Van Riel, Ibidem. pag. 279 en 281.

387 Luns Hand. Tw.K. 1960/61, pag. 599; Hand. E.K. 1960/61, pag. 325, 2e kol.; Van Riel, pag. 281; Beaufort pag. 296.

388 Aanvankelijk zag hij hierin de vorming van een 'dolkstoot-legende' (ibidem pag. 303), doch Beaufort zag hiervoor geen grond (pag. 334). Zie pag. 335.

Riel³⁸⁹, dat de regeringspolitiek inzake Nieuw Guinea 'gebonden is aan de parlementaire en volksemotionele achtergrond.' 'Als hier fouten zijn gemaakt dan zijn dit collectieve fouten van het Nederlandse volk geweest.' 'In een democratisch land loopt de Minister in wezen niet ver vooruit op het denken van het volk als zodanig, ook wanneer hij het misschien op een bepaald ogenblik wel beter weet.' Maar anderzijds beklemtoonde Van Riel de sterke mate waarin juist in de buitenlandse politiek verandering kan vereist zijn. Derksen van zijn kant verklaarde in de Eerste Kamer, dat de katholieke fractie zich thans stelde achter het regeringsbeleid op het stuk van de Nieuw Guinea Raad, 'maar wij verstaan ook hen, die wijzen op onze verantwoordelijkheid tegenover andere volkeren, tegenover de vrede'³⁹⁰.

Overdracht van Nieuw Guinea aan Indonesië werd alleen door N. van der Veen bepleit³⁹¹. Vos meende, dat hiertoe de tijd politiek niet rijp was³⁹². De Niet zeide terecht, dat hij elke oplossing ondenkbaar achtte, welke niet meebracht dat over 10 jaar West Nieuw Guinea deel zou zijn van Indonesië³⁹³. In de Tweede Kamer stelde De Kadt, dat de Nederlandse argumenten internationaal zwak waren tegenover de Indonesische; enerzijds klonk in grote delen van de wereld het Indonesische betoog als een sluitende redenering en anderzijds leken de Nederlandse argumenten 'te mooi om waar te zijn'³⁹⁴. Maar toen Blaisse zeide, dat dit betoog

389 Hand. E.K. 1960/61, pag. 279. Berghuis, ibidem, pag. 287 waarschuwde tegen deze opvatting, welke de eigen verantwoordelijkheid van de Regering verzwakt.

390 Hand. E.K. 1960/61, pag. 2015.

391 Hand. Tw.K. 1960/61, pag. 70 en 590.

392 Hand. E.K. 1960/61, pag. 42.

393 Ibidem, pag. 302.

394 Hand. Tw.K. 1960/61, pag. 588.

leidt tot overdracht aan Indonesië, werd dit standpunt door De Kadt afgewezen³⁹⁵.

Gedurende de debatten over de begroting van Buitenlandse Zaken in de Tweede Kamer gaven alle sprekers uitdrukking aan hun ongerustheid over de Indonesische bedreiging. Luns zeide, dat Indonesië een zenuwenoorlog voert en 'een *thans* catastrofale ontwikkeling' niet verwacht wordt. De Regering meent dat 'op het ogenblik' niet 'direct' rekening behoeft te worden gehouden met een Indonesische aanval op grote schaal³⁹⁶. De militaire consequenties voor de eigen verdediging werden door de socialistische fractie bij de defensiebegroting aan de orde gesteld; zij meende, dat de verdedigingsvoorbereiding beperkt diende te blijven tot het tegengaan van infiltraties³⁹⁷.

De Regering erkende in nogal eufemistische bewoordingen, 'dat de in Nederlands Nieuw Guinea aanwezige onderdelen van de krijgsmacht van het Koninkrijk *thans* (d.i. begin november 1960), in geval van een gewapend conflict, althans indien dit de vorm zou aannemen van een grootscheepse agressie op Nederlands Nieuw Guinea, niet volledig in staat zouden zijn deze op eigen kracht alleen blijvend te weerstaan'³⁹⁸.

Met dit probleem was de internationale politiek aan de orde.

395 Blaisse, *ibidem* pag. 606; De Kadt, pag. 608.

396 Hand. Tw.K. 1960/61, pag. 599.

397 Wierda Hand. Tw.K. 1960/61, pag. 683; Schouwenaar, pag. 770/1; Visser, pag. 742 en 783. Vgl. voorts V.V. van E.K. dep. Defensie (hoofdstuk VIII) voor 1961, pag. 3/4; M.v.A. (dd. 23 mei 1961) pag. 3; Van der Stoel Hand. E.K. 1960/61, pag. 361 en 388; Visser, pag. 376/77 en 391.

398 M.v.A. aan E.K. (vastgesteld 2 november 1960) op wetsontwerp 5970, pag. 3.

De Regering en de kamerfracties hielden vast aan één ding: de zelfbeschikking. Romme zeide op 4 oktober, dat ons land zeer wel weet, 'dat wij in bepaalde omstandigheden ons woord tegenover de Papoea's niet met alleen de eigen kracht kunnen waarmaken.' De steun welke wij zoeken is dan ook 'steun voor het waarmaken van ons woord'. Wat wij zoeken, is iets voor de Papoea's, het is niet iets voor ons zelf, niet om er zelf tussenuit te kunnen glippen en van de moeilijkheden van het probleem te kunnen afkomen. Alles, wat in deze laatste richting gaat zonder het waarmaken van onze politiek naar zelfbeschikking, wijzen wij ten enenmale af³⁹⁹. De Regering stelde, dat zij 'aanzienlijke steun' had ondervonden van bevriende landen⁴⁰⁰. Dit was weliswaar geen belofte van 'uiterste steun'⁴⁰¹. Maar niets werd nagelaten in deze richting en er waren goede resultaten⁴⁰². Weliswaar bestond geen verdragsverplichting, doch dit brengt niet mee, dat bevriende mogendheden onverschillig zouden staan tegenover een Indonesische aanval⁴⁰³. De Kadet merkte op, dat er geen enkele verzekering is gegeven van politieke waarde⁴⁰⁴.

Luns verklaarde in de Eerste Kamer op 24 mei 1961, 'dat de Regering van de Verenigde Staten zich stelt achter het zelfbeschikkingsrecht der volkeren en daarom waardering heeft voor het Nederlandse beleid in Nederlands Nieuw Guinea dat daarop is gericht en de Nederlandse soevereini-

399 Hand. Tw.K. 1960/61, pag. 75, 1e kol.

400 Antwoord aan vraag nr 17 van Burger; antwoord dd. 18 februari 1961 (Aanhangsel pag. 33).

401 Hand. Tw.K. 1960/61, pag. 589 en 602.

402 Ibidem. pag. 601.

403 M.v.A. aan E.K. Begr. B.Z. voor 1961, pag. 11, 2e kol.

404 Hand. Tw.K. 1960/61, pag. 608.

niteit en de Nederlandse administratie maakt tot een tijdelijk middel om dit doel te bereiken, en dat de Amerikaanse regering dit standpunt onderschrijft'⁴⁰⁵.

Van de andere kant had de liberale fractie in de Eerste Kamer de vraag gesteld, of een bijeen te roepen internationale conferentie niet de oplossing kon brengen. Tegen deze suggestie voerde Luns aan, 'dat de politieke ontwikkeling van het gebied er reeds toe heeft geleid, dat aan de bevolking van het land zelf een beslissende stem terzake is toegekend'⁴⁰⁶. Van Riel achtte deze opmerking juist⁴⁰⁷, doch De Niet vond dit toekennen van een beslissende stem buitengewoon ernstig. Inzoverre de Regering een taak zocht voor de Verenigde Naties werd haar beleid 'dubbelhartig', zo zeide De Niet; men kan niet èn aan de Verenigde Naties èn aan de Nieuw Guinea Raad een beslissende stem geven⁴⁰⁸. Hiertegenover stelde Luns, dat aan de Nieuw Guinea Raad geen beslissende stem in internationale aangelegenheden is toegekend. Slechts is aan de bevolking een beslissende stem toegekend omtrent de toekomst van het gebied, 'hetgeen niet anders is dan een andere omschrijving van het zelfbeschikkingsrecht. Bij alle oplossingen moet het voorbehoud worden gemaakt, dat het zelfbeschikkingsrecht zal moeten worden gegarandeerd'⁴⁰⁹.

De socialistische fractie in de Eerste Kamer sprak de hoop uit, dat bij volharding door de Regering in haar beleid de Verenigde Staten hun steun daaraan zouden ont-

405 Hand. E.K. 1960/61, pag. 326, 2e kol.

406 M.v.A. aan E.K. dd. 12 mei 1961 Begr. B.Z. voor 1961, pag. 12, 1e kol.

407 Hand. E.K. 1960/61, pag. 282, 1e kol.

408 Hand. E.K. 1960/61, pag. 303.

409 Hand. E.K. 1960/61, pag. 326, 1e kol.

houden, omdat dit beleid nu eenmaal onjuist was⁴¹⁰.

De internationale bescherming welke men alom zocht werd aangeduid met het vage en veelzinnige woord 'internationalisatie'. Het probleem wat dit eigenlijk inhield, kwam tot zijn recht in de discussie over de vraag, wat de betekenis was van het voorstel van Luns van 4 oktober 1960 aan de Algemene Vergadering gedaan, om het beleid te onderwerpen aan het oordeel van de Verenigde Naties. Burger verstond dit als een aanvaarding van zeggenschap⁴¹¹; aldus ook Vos⁴¹². Maar Bruins Slot, Tilanus en Oud⁴¹³ betwistten dit; en ook de Regering beklemtoonde in alle toonaarden dat dit was geen 'ombuiging' van het beleid, dat het was geen 'nieuw beleid' en dat het niet was een 'internationalisatie'⁴¹⁴. Oud zeide kort en goed, dat een nieuw beleid niet mogelijk was, omdat men geen kans had op internationale steun⁴¹⁵. Mevrouw Stoffels-van Haaften⁴¹⁶ wees internationalisatie af, indien deze betekende, dat de Verenigde Naties zeggenschap zouden krijgen, doch zij bepleitte internationalisatie, als dit alleen betekende, dat men kreeg een 'open beleid', of zoals anderen het zeiden, een 'aanwezigheid van de Verenigde Naties in Nieuw Guinea', een gezichtsvertoon van de Verenigde Naties aldaar, een inspectie⁴¹⁷.

410 Voorl. Verslag E.K. dd. 11 april 1961, pag. 17.

411 Hand. Tw.K. 1960/61, pag. 97.

412 Hand. E.K. 1960/61, pag. 41.

413 Bruins Slot, Hand. Tw.K. 1960/61, pag. 101; Tilanus, pag. 102; Oud, pag. 105.

414 M.v.A. aan E.K. wetsontwerp 5970, pag. 3; De Quay, Hand. Tw.K. 112, 2e kol.

415 Hand. Tw.K. 1960/61, pag. 62.

416 Hand. Tw.K. 1960/61, pag. 591.

417 Luns, Hand. Tw.K. 1960/61, pag. 600/601; Berghuis, Hand. E.K. 1960/61, pag. 67 en 290, 2e kol.

Deze dubbelzinnige betekenis van internationalisatie zit uiteraard ook vast aan het denkbeeld van een 'visiting mission' van de Verenigde Naties. Men kan die bepleiten om de presentie van de Verenigde Naties in Nieuw Guïnea te bewerkstelligen, opdat aldus internationale steun en bescherming tegenover het Indonesische gevaar wordt verkregen. Men kan ook een visiting mission bepleiten, welke internationale gezagsuitoefening meebrengt.

Aanvaardt men eenmaal deze laatste soort internationalisatie, dan is het slechts bijkomstig welke gestalte zij zal krijgen. Men kan zich bereid verklaren de soevereiniteit over te dragen aan een groep van staten of men kan een trustschap voorstellen van de Verenigde Naties, uit te oefenen door neutrale landen al dan niet met medewerking van Nederland.

Het is evenwel raadselachtig, hoe men het argument van onhaalbaarheid kan aanvoeren tegen de ene figuur doch de andere figuur wel haalbaar acht, aangenomen, dat men bij beide figuren het internationale gezag wil onderwerpen aan de door Nederland aan de Papoea's gedane beloften. Als men deze onderwerping van het internationale gezag aan deze Nederlandse beloften evenwel laat vallen, dan worden uiteraard talloze wegen begaanbaar!

Men ziet dan, dat het denkbeeld van een of ander trustschap alom - ook van regeringswege - onhaalbaar en vaak ook ongewenst wordt geacht⁴¹⁸. Mevrouw Stoffels-Van Haaf ten vond een twee derde meerderheid voor een trustschaps-overeenkomst in welke het zelfbeschikkingsrecht van de Papoea's zou zijn gegarandeerd onhaalbaar; zij achtte de

418 M.v.A. aan Tw.K. Begr. B.Z. voor 1961, punt 146. De Quay, Hand. Tw.K. 1960/61, pag. 87, 2e kol. en 88. Blaisse, Hand. Tw.K. 1960/61, pag. 580/1; Luns, ibidem. pag. 600 en 601, 2e kol.

Algemene Vergadering niet geschikt voor 'een objectieve beoordeling van het probleem Nieuw Guinea' en daarom wilde zij alleen internationalisatie in deze zin: 'het beleid ten aanzien van Nieuw Guinea zo openlijk mogelijk voor het forum van de wereld te voeren'⁴¹⁹.

In verband met het pleidooi van De Kadet om als bewijs van gedesinteresseerdheid in het gebied, aan te bieden overdracht⁴²⁰ van de soevereiniteit aan een groep van staten, c.q. aan de Verenigde Naties, betwijfelden Luns en met hem Beaufort, of andere Regeringen wel bereid zouden blijken de last van Nederland over te nemen⁴²¹.

Op 14 december 1960 verklaarde De Quay in de Eerste Kamer⁴²², dat de Regering van haar kant een Commissie van de Verenigde Naties welke een uitspraak zou doen over ons beleid zou op prijs stellen, doch De Quay wees erop, dat de conclusies waartoe die Commissie en waartoe de Algemene Vergadering op basis van het rapport van de Commissie zou komen, niet zonder meer als bindend konden gelden. Hij vroeg zich ook af, of het voorstel om zulk een commissie in te stellen de steun zou kunnen krijgen van de Afro-Aziatische landen.

Luns verklaarde zich in de Tweede Kamer op 23 februari geheel akkoord met een dergelijke commissie, welke een 'inspectie'-taak zou hebben. Men kan in Nieuw Guinea 'dergelijke vormen van inspectie, beoordelen, potten kijken, zo men wil,' best hebben⁴²³.

Zo was dit commissie-denkbeeld toen nog zuiver als steun

419 Hand. Tw.K. 1960/61, pag. 591; aldus ook Blaisse, loc. cit.

420 Hand. Tw.K. 1960/61, pag. 587/8 en 609.

421 Ibidem. pag. 611.

422 Hand. E.K. 1960/61, pag. 78.

423 Hand. Tw.K. 1960/61, pag. 601.

gedacht van Nederlands beleid, zonder dat men over internationalisatie in de vorm van gezagsuitoefening of beslissingsbevoegdheid sprak.

Op 24 mei verklaarde Luns voor de Eerste Kamer⁴²⁴: 'Ik verzeker de Kamer, dat de Regering met voortvarendheid blijft streven naar een situatie, die een vermindering der door Indonesië opgeroepen spanningen kan waarborgen. Een dergelijke situatie is er, indien een meerderheid der VN het eens zou zijn over hetgeen in Nieuw Guinea moet gebeuren en indien deze opvatting verenigbaar is met de principes, die de Nederlandse politiek beheersen.'

Luns sloot bij het overleg met de Verenigde Staten en bij ander gevoerd overleg 'geen enkele redelijke internationalisatie uit'. Een der mogelijkheden is: 'dat de VN een commissie uit haar midden naar Nieuw Guinea zou zenden, eventueel naar analogie van hetgeen in het Handvest is bepaald voor trustgebieden. Zou iets van die aard geschieden, dan zou het uiteraard *ook ons verplichtingen opleggen ten aanzien van conclusies, die de VN uit het rapport dier missie zouden trekken.*' Luns voegde hieraan toe de typerend tactisch-optimistische aantekening, zo zij dan al niet enigszins cynisch was bedoeld: 'In mijn carrière ben ik vaak in contact geweest met de cyniek der internationale politiek' . . . maar 'het is voor mij nauwelijks aan te nemen, dat wij bij het inslaan van de weg, die ik zo juist beschreef, in een situatie zouden geraken waarbij het zelfbeschikkingsrecht der Papoea's door de meerderheid der VN onder de voet zou worden gelopen.'

Ruim een jaar tevoren had Luns als bezwaar tegen Patijn's suggestie onder meer nog aangevoerd: 'Wat zou de Neder-

424 Hand. E.K. 1960/61, pag. 326, 2e kol.

landse houding moeten zijn, indien een twee derde meerderheid het beheer aan Indonesië wenst op te dragen?'⁴²⁵

Dat men anno 1961 langzamerhand ook ging rekening houden met het onbereikbaar worden van wat men zich voorstelde bleek ook uit de opmerking van Luns: 'A l'impossible nul n'est tenu'⁴²⁶ en uit de opmerkingen van Berghuis, dat het onder omstandigheden van dwingende aard onvermijdelijk kon zijn om te wijken⁴²⁷.

Onder deze omstandigheden kan het geen verwondering wekken, dat men juist in deze fase het meest sprekende etiket voor de politiek welke verlangd werd radicaal ging wijzigen.

Na de 'cocktail-party' luidde het dat het beleid 'onveranderd' was en na de rede van Luns in de Algemene Vergadering putte de Regering zich uit met verklaringen, dat het beleid niet was veranderd, dat er geen nieuw beleid was en dat men niet tot internationalisatie was overgegaan. Het reeds gevoerde beleid was alleen 'versneld'⁴²⁸.

Doch Blaisse zette op 23 februari 1961⁴²⁹ uiteen, dat het doel dan wel hetzelfde was, doch dat voor het overige geen sprake was van een 'bevroren' beleid; het was een 'gedifferentieerd' beleid, een 'beweeglijk beleid' en ook Biesheuvel bepleitte een 'voortdurende aanpassing'⁴³⁰. En sedertdien is het niet meer usantieel om over 'onveranderlijkheid' te spreken.

425 Aldus op 9 februari 1960 in de Tweede Kamer. Hand. Tw.K. 1959/60, pag. 702. Zo trouwens bv. ook Blaisse op 23 februari 1961: 'Niet voorstelbaar is een 2/3 meerderheid voor een trustschap, als Indonesië dit verwerpt.'

426 Hand. Tw.K. 1960/61, pag. 601.

427 Hand. E.K. 1960/61, pag. 290.

428 De Quay, Hand. Tw.K. 1960/61, pag. 88.

429 Hand. Tw.K. 1960/61, pag. 580 en 583.

430 Ibidem. pag. 596.

Ten slotte zij erop gewezen, dat vanuit de Partij van de Arbeid nog twee suggesties zijn gedaan:

Burger en De Kadet⁴³¹ bepleitten in verband met de Indonesische dreiging het geschil (conform artikel 35 Handvest) voor te leggen aan de Veiligheidsraad. Blaisse en Luns wezen deze suggestie voor de thans bestaande omstandigheden af. Blaisse stelde, dat de consequenties van een dergelijke stap niet te overzien waren⁴³². De Regering bekleemtoonde, dat dit pas zou gebeuren als er een redelijke kans op succes was en dat hiertoe nodig is 'een aantal feitelijke prekwisieten' (lees: aanvalsdaden)⁴³³.

Vos bepleitte in de Eerste Kamer bij gelegenheid van de algemene politieke beschouwingen dat men een internationale tussenfase zou aanvaarden, tot aan het bereiken van welke internationalisatie Nederland de soevereiniteit zou hebben te handhaven⁴³⁴. Dit denkbeeld vond weinig bestrijding. Alles hangt naar de mening van degenen die de internationale oplossingen onderwerpen aan de Nederlandse belofte aan de Papoea's uiteraard af van de verplichtingen welke het internationale gezag gedurende de tussenfase en bij haar einde aan wil gaan.

k) *De huidige situatie*

In Newsweek van '24 juli' lezen wij: 'While the West concentrating on Berlin, Indonesian President Sukarno is

431 Vraag dd. 24 januari 1961, Aanhangsel Hand. Tw.K. 1960/61, pag. 33 (vraag no. 17); De Kadet: Hand. Tw.K. 1960/61, 589.

432 Hand. Tw.K. 582 en 605/6.

433 Antwoord op de in noot 431 genoemde vraag. Luns, Hand. Tw.K. 1960/61, pag. 611.

434 Hand. E.K. 1960/61, pag. 42.

pressing his own war of nerves against the Dutch in New Guinea. Indonesian Army officers are openly bragging about how three of their commando groups landed there to hold beachheads until the regular forces invade 'early next january'.

Bij deze zaak zal misschien een beslissende rol spelen een aanbod van de kant van de Sowjet-Unie, herhaald bij gelegenheid van Soekarno's bezoek in Moskou van juni j.l., om Indonesië 'the tools for the job' ter beschikking te stellen, welk aanbod zou omvatten een of twee Russische kruisers met bijbehorende instructeurs en specialisten. Ook zou de Sowjet-Unie hebben aangeboden een omvangrijke 'training mission' naar Djakarta te zenden. Een van de vragen zal worden, of Indonesië van dergelijke aanbiedingen zal gebruik maken⁴³⁵.

Zoals wij de zaak menen te mogen bezien, is geen beslissing gevallen in Djakarta⁴³⁶. Deze beslissing zal evenwel niet lang uitblijven. Aan de hand van de indrukken welke generaal Nasoetion en andere Indonesische waarnemers zich zullen hebben gevormd omtrent de mogelijkheden om tot een vreedzame aansluiting van West Nieuw Guinea bij Indonesië te komen, zal begin augustus op hoogste niveau in Djakarta worden beslist welke koers men zal inslaan. Zal men een gunstige ontwikkeling van perspectieven voor een vreedzame oplossing nog kansen geven of zal men verder de weg opgaan, welke uiteindelijk tot verovering voert? De rede van Soekarno op 17 augustus zal hiervan doen blijken. Hierna volgt dan op 1 september de opening van de conferentie te Belgrado van de 'non aligned' landen. De vraag of

435 Sunday Telegraph, june 18, 1961, frontpagina.

436 Zo ook De Telegraaf 14 juli 1961.

al dan niet hier door Indonesië een boycot-actie tegen de Nederlandse belangen in Afrikaanse en Aziatische landen zal worden nagestreefd, zal goeddeels afhangen van de indrukken welke Indonesië heeft verkregen en van het vertrouwen dat de particuliere contacten en de kentering in de Nederlandse openbare mening in Indonesië konden teweegbrengen.

In Den Haag schijnt men zich te bezinnen over een nieuwe koers⁴³⁷. Men heeft intern en vooral ook extern op nogal negatieve manier gereageerd op persoonlijke contacten en besprekingen en men heeft ook de televisie-toespraak van generaal Nasoetion niet zeer tactvol behandeld⁴³⁸.

Maar toch schijnt er een kentering in kabinet en in parlement in de richting van een weg welke zelfbeschikking en aansluiting bij Indonesië kan doen samenvallen. De tijdsfactor speelt een grote rol. De Partij van de Arbeid zal weinig initiatief willen nemen, tenzij op basis van een kabinet tussen haar en de Katholieke Volkspartij. Velen willen de grondwettelijke vermelding van Nieuw Guinea doen verdwijnen.

Het is te hopen, dat diegenen in Indonesië die de vreedzame weg prefereren de kracht en de macht zullen hebben om de Nederlandse ontwikkeling tijd te laten.

Wat de Papoea's betreft, vertrouwen wij dat verdere duidelijke uiteenzettingen van de reële situatie en van hun hierdoor bepaald reëel belang initiatieven kunnen ontwikkelen welke tot een vreedzame oplossing leiden en welke de voorname belangen van de Papoea's veilig stellen.

437 Vgl. De Volkskrant van 19 juli 1961, pag. 3.

438 Antw. dd. 18 juli 1961 van Staatssecretaris Scholten op vragen van Welter. Vragen onder nr. 2068; Aangangsel Deel II Hand. Tw.K. pag. 2123.

VIII Analyse van de argumenten van de Nederlandse staat

De Nederlandse argumenten welke worden aangevoerd tegen aansluiting bij Indonesië en tegen soevereiniteitsoverdracht kunnen wij in enige rubrieken verdelen.

1. Er is een groep argumenten, welke de positieve kanten van het koloniale gezag sterk beklemtoont.

2. Er is een groep argumenten, welke strategische aspecten of internationaal-politieke inzichten op de voorgrond plaatst.

3. Er is een groep argumenten, welke het zelfbeschikkingsrecht of het belang van de Papoea's beklemtoont.

4. Er is een groep argumenten, welke de houding en de toestanden in Indonesië als onoverkomelijk bezwaar aanvoert.

1. *De positieve kanten van het koloniale gezag*

Wil men deze argumentatie juist verstaan, dan zou men moeten lezen de redevoeringen welke Welter hield in de Tweede Kamer eerst op 19 januari 1951¹ en vervolgens op 8 december 1958². Pas in de tweede redevoering kreeg de kwestie van de zelfbeschikking een belangrijke plaats. Welter voerde ook argumenten aan welke vallen onder categorieën 2, 3 en 4.

In 1951 stonden dan, voor wat de eerste categorie betreft, op de voorgrond:

a) Het is een Nederlands belang een centrum te hebben in de Stille Oceaan.

1 Hand. Tw.K. 1960/51, pag. 1165.

2 Hand. Tw.K. 1958/9, pag. 337/8.

b) Hier ligt een uitweg en een zedelijk stimulerende taak voor het Nederlandse volk.

c) Men kan Nieuw Guinea maken binnen tien jaar tot 'een modelstaat' in Zuid Oost Azië 'die als een lichttoren zou uitsteken boven het verworpen gebied er omheen'.

d) Het belang van duizenden Indische Nederlanders.

Dit laatste argument is inmiddels door de feiten achterhaald. Met het argument van het 'show window of democracy' – zoals de Amerikanen zeiden over Zuid Korea in 1953 – zal men voorzichtiger zijn geworden, al hebben wij geen reden om ons zo beschaamd te gevoelen als de Amerikanen met de bijna hopeloze situatie in Zuid Korea³.

In zijn redevoering van einde 1958 voerde Welter aan:

a) Nederland moet zich stellen op het enige standpunt, dat in de nationale en internationale politiek ingenomen kan worden, te weten dat van 'het voldongen feit'; dit betekent, dat grondwettelijk de bewoners van Nieuw Guinea Nederlandse onderdanen en medeburgers zijn. Men kan dus niet spreken over afstand of overdracht 'als ging het over een slecht gelegen stuk weiland met zijn koeien.'

b) Wij verrichten in Nieuw Guinea een zegenrijke beschavingsarbeid en deze taak is een 'zedelijke stimulans' voor ons eigen volk. Wij moeten ons offers getroosten, 'om een door de loop der historie opgelegde taak zo goed mogelijk te volbrengen'. Zo wordt men geprikkeld en gestaafd, en zo krijgt men krachten, welke ook eigen land ten goede komen. Een volk dat schuwt een moeilijke taak te volbrengen ondergraaft zijn recht op een zelfstandig bestaan.

Zuiver rationeel gesproken lijkt het een onbewijsbare

3 Vgl. Robert Guillaïn in *Le Monde* van 19 juli 1961.

stelling, dat ons land een centrum in de Pacific zou moeten hebben, dat wij behoefte zouden hebben aan een uitweg voor ons volk in Nieuw Guinea en dat ons volk in eigen krachten zo bijzonder zou worden gestaald door hetgeen wordt verricht in Nieuw Guinea, terwijl zulks dan in mindere mate het geval zou zijn met onze prestaties in talloze andere landen ter wereld.

Het koloniale gezag is ongetwijfeld in vele opzichten van veel groter positief belang geweest, dan de huidige wereldopinie bereid is te geloven. Hoofdzaak is, dat vreemde heerschappij heden ten dage zozeer een anomalie is geworden, dat ons gezag in Nieuw Guinea internationaal geen of weinig steun kan ontvangen, hoe voortreffelijk ook onze bedoelingen zijn en hoe verre wij ook elke vergelijking met voor-oorlogse koloniale regimes of met koloniale regimes van vóór deze eeuw van ons afwerpen. Een ondernemer die met zijn arbeiders de verhouding van patroon tot werklieden van vóór de eerste wereldoorlog zou willen handhaven en deze verhouding zou realiseren met de beste bedoelingen en met zakelijk beschouwd ook uitstekende resultaten, neemt een uiterst kwetsbare positie in, zelfs al zou hij veel groter voordelen beloven dan het gangbare systeem voor de arbeiders zou meebrengen. Op de duur is een dergelijke positie niet houdbaar, eenvoudig omdat zij een voorbije relatie handhaaft. Een grootgrondbezitter die met de edelste bedoelingen zijn pachters zou behandelen naar de relaties van vóór de pachtwet of zelfs van vóór de afschaffing der heerlijke rechten is gedoemd op analoge gronden te worden tot een tragische figuur. Men kan trachten bepaalde ontwikkelingen te remmen; maar men kan niet trachten ontwikkelingen, welke zich hebben geconsolideerd en welke niet meer te stuiten blijken, eenvoudig te negeren. De vroegere

landheer, de vroegere patroon, de vroegere koloniale mogendheid zal zich geestelijk moeten 'aanpassen' aan het onvermijdelijke en als hij dit weigert, dan sticht hij juist naarmate hij edeler bedoelingen heeft grotere rampen. Juist door de hedendaagse kwetsbaarheid van elke koloniale positie is bij voorbaat het omstreden gezag van Nederland over Nieuw Guinea een internationaal vraagstuk geweest, zoals Schermerhorn vanaf 11 maart 1952 heeft verdedigd⁴.

Buitendien is het ook in Nieuw Guinea geenszins nodig geweest en vermoedelijk ook thans nog niet nodig, dat Nederland de jure soevereiniteit bezit om zijn beschavingstaak te kunnen voeren of te kunnen voortzetten voor enige tijd. Evenmin kan men bij voorbaat aannemen, dat handhaving van de Nederlandse soevereiniteit zou zijn 'onmisbare voorwaarde' 'om aan de Papoea's de christelijke beschaving, culturele en economische ontwikkeling en staatkundige medezeggenschap te brengen'⁵.

Irrelevant achten wij beschouwingen dat ons bewind over Nieuw Guinea niet een koloniaal bewind is⁶. Het staat vast, dat 'het kolonialisme van het Handvest', zoals Schürmann ons regime in Nieuw Guinea aanduidde⁷, door het zuidelijk halfmond als een koloniaal regime wordt begrepen en door de Afro-Aziatische wereld wordt afgewezen. Koloniaal is

4 Hand. E.K. 1951/52, pag. 380.

5 M.v.A. aan E.K. dd. 9 mei 1955 wetsontwerpen 3512, 1710 en 3516.

6 Dit argument vonden wij het eerst in de regeringsnota van 8 december 1950 aan de Indonesische delegatie ter Nieuw Guinea-conferentie; Bijl. T.K. 1950/1, nr 2051. Het is herhaaldelijk aangevoerd in de Tweede en Eerste Kamer.

7 26 nov. 1957: N.N. Guinea in de 12e Alg. Verg. V.N.; uitg. B.Z. no. 53, pag. 212.

een regime, waarbij de regering in een gebied beheerst wordt door de subjectieve inzichten van de regering van een ander land. De vraag of de bedoelingen van de koloniserende regering goed of verkeerd zijn is als zodanig voor het begrip zelf irrelevant. Evenals dit het geval was bij de vroegere heerlijke rechten en bij de 19e eeuwse patroonsverhoudingen wordt in een bepaalde fase van de ontwikkeling nu juist het afhankelijk zijn van vreemd subjectief inzicht als niet langer te verdragen aanvoeld. Het is irrelevant of in een bepaald concreet geval de ouderwetse figuur door de afhankelijke mensen wordt aanvaard. De omgeving duldt die toestand niet langer. Men kan de feodale heer, de patroon en de koloniale mogendheid prijzen, doch het systeem als onverenigbaar met de bereikte emancipatie van bepaalde *standen of delen van de wereld bestrijden*.

2. Strategische en internationale aspecten

Zowel in de redevoering van Welter op 19 januari 1951 als in die van 8 december 1958 komt het strategische argument voor. In 1951 ging het over de strategische betekenis van Nieuw Guinea voor het behoud van de status quo in de Zuid Oost Pacific en voor de bestrijding van het communisme. In de redevoering van 1958 stelde Welter, dat Nieuw Guinea is 'een grote Melanesische barrière tegen het opdringend Aziatisch kolonialisme en imperialisme, dat erop uit is, zich buiten zijn door de natuur aangewezen grenzen te expanderen'. Bovendien kan Nieuw Guinea 'in strategisch opzicht van grote betekenis zijn in de afweer van eventuele communistische agressie, die gericht zou zijn tegen Melanesië en Australië.'

Als wij goed zien is het internationale argument voor

handhaving van de Nederlandse soevereiniteit voor het eerst gebruikt bij de debatten welke begonnen op 18 januari 1951, toen Welter de eerstbedoelde rede hield. Vooral ook Romme voerde dit argument aan en wel in deze vorm, dat – na het belang van de Papoea's – tegen soevereiniteitsoverdracht sprak de neutraliteit van Indonesië in de wereldverhoudingen⁸.

Maar toen heeft Van Maarseveen aanstonds het internationale argument omgekeerd. In zijn redevoering van 23 januari 1951 wees Van Maarseveen er op, dat juist vanwege het belang van de verhouding van het westen tot Azië een botsing diende te worden voorkomen over Nieuw Guinea⁹.

In hoofdzaak heeft Australië telkenmale na 1950 het strategische belang van Nieuw Guinea beklemtoond, doch Australië heeft *nimmer ter zake aan enig militair verbond willen denken*. Evenmin werd Nederland ter zake van Nieuw Guinea uitgenodigd voor de conferentie van Manilla van 1954 (oprichting Zuid Oost Azië verbond: SEATO). Vooral in verband hiermee en met het toenemen van communistische invloeden in Indonesië onder het eerste kabinet Ali is van de zijde van de Partij van de Arbeid reeds einde september 1954 verdedigd, dat het de taak was niet zozeer van Nederland als wel van Australië en van het Zuid Oost Azië Pact om Nieuw Guinea buiten de communistische invloedssfeer te houden¹⁰.

Voor na 1957 heeft het strategisch belang van Nieuw Guinea in verband met het communistische gevaar in Indo-

8 Hand. Tw.K. 1950/51, pag. 1182/83.

9 Ibidem, pag. 1204, 1e kol.

10 Voorl. Versl. begr. Nieuw Guinea wetsontwerp 3512 (28 september 1954). Vgl. bijv. ook De Kadet, 9 dec. 1954, Hand. Tw.K. 1954/55, pag. 465.

nesië een grote rol gespeeld¹¹. De meest gezaghebbende uitspraak in deze zin kwam op 1 oktober 1958 van Drees¹²: 'Bij de grote invloed, die het communisme speciaal op Java heeft gekregen, zou een prijsgeven van Nederlands Nieuw Guinea . . . en het laten komen van communistische invloeden tot aan de grens van Australisch gebied, weer zijn het prijsgeven van een westelijke buitenpost. Dit sluit in, dat wij het recht hebben, te stellen, dat het allerm minst gaat om een Nederlands belang, maar dat het een zaak van betekenis is voor het Westen in het algemeen, als Nederland zich daar handhaaft.'

Men kan gevoeglijk aannemen, dat deze mening van Drees beïnvloed was vooral door Australische verlangens en misschien ook door de mening van het State Department uit die dagen, dat het geen kwaad kon als Nederland bedoelde last bleef dragen, als ons land dit nu eenmaal graag wilde. Tezeldertijd wees Drees erop, dat Amerika wapens leverde aan Indonesië: 'Wij delen helemaal niet de illusie van Amerika, dat, wanneer men wat wapens levert, het niet alleen overlaat aan de communistische landen, de kans op een overwegende communistische invloed wat kleiner zal worden.'

Met het strategische argument komt men midden in het zo uiterst gevoelige vraagstuk, welke de effecten binnen Indonesië zijn geweest van de 'kwestie Irian'. Onze conclusie is deze, dat in brede kringen het probleem oprechte teleur-

11 Korthals 4 februari 1958, Hand. Tw.K. 1957/58, pag. 639; De Kadt, 5 februari 1958, ibidem pag. 671, 2e kol.; sommige leden in Voorl. Versl. E.K. begr. B.Z. 1958, dd. 1 april 1958, pag. 17; 'Huidige stand van het Nieuw Guinea-Vraagstuk, uitg. Partij van de Arbeid, pag. 9.

12 Hand. Tw.K. 1958/9, pag. 73, 2e kol.

stelling in de Nederlandse houding heeft gewekt. Palar heeft in de Veiligheidsraad reeds op 12 december 1949 gewaarschuwd en hierna is zowel op de eerste conferentie van de Nederlands Indonesische Unie als op de Nieuw Guinea-conferentie van de kant van Nederland, althans het westen, welgezinde Indonesische staatslieden met de grootste klem gewaarschuwd, dat de kwestie Nieuw Guinea desastreuze gevolgen zou hebben. Het Nederlandse bedrijfsleven in Indonesië heeft zowel in 1949 als in 1950 op alle mogelijke manieren gewaarschuwd. Van Mook heeft gewaarschuwd. In de jaren tot 1952 heeft de Nederlandse Regering enige malen het parlement gewaarschuwd. Het is bepaald dwaasheid om te menen, dat de kwestie Nieuw Guinea zou zijn een soort uitvindsel van Soekarno om via dit middel Nederland te treffen en de Indonesische verdeeldheid te overwinnen. Toen eenmaal de kwestie Nieuw Guinea ging verstarren – vooral dus door de gevolgen in Nederland van het verdwijnen van de federatie en van de tragedie in Ambon – heeft Soekarno zonder de minste twijfel van deze zaak een prestige-kwestie gemaakt en heeft hij uit het eenmaal gegeven probleem en de gevoelens van teleurstelling in vele leidende kringen in Indonesië ook ten bate van eigen positie en van de eenheid van Indonesië profijt getrokken. Maar hierbij moet men bedenken, dat de onaanvaardbaarheid van de afscheiding van Nieuw Guinea toch in toonaangevende kringen van die aard was, dat primair de communisten hiervan profijt konden trekken en trokken. Beschouwt men de zaak objectief dan kan men verstaan, dat het politiek voor een figuur als Soekarno, die de vader en de leider van zijn nieuwe Staat was en wilde zijn, een dwaasheid zou zijn geweest, om dit agitatiemiddel over te laten aan de communisten. Het werd zodoende irrelevant hoe de Indonesische

staatsman X of IJ in privé over het belang voor Indonesië van de kwestie Nieuw Guinea dacht, evenmin als het relevant is hoe deze of gene in Nord-Rhein-Westfalen dacht over Elten of hoe deze of gene Oostenrijker denkt over Bolzano/Bozen. En laten wij er aan toevoegen, voor het verloop van de zaak in eigen land lijkt het soms irrelevant te zijn, hoe de doorsnee intellectueel, de doorsnee industrieel, de doorsnee student, de doorsnee geestelijke, de doorsnee arbeider over Nieuw Guinea is gaan denken.

In de grote strijd tussen het westen en het communisme is Nieuw Guinea een kaart geworden in communistische handen en het was een speelbare kaart. Vandaar dat èn de Verenigde Staten èn Engeland steeds een zeer gereserveerde houding ten aanzien van de Nederlandse positie hebben aangenomen en dat de Verenigde Staten neutraal zijn gebleven tot over het onvriendelijke heen. Louter om de Nederlandse regering en de door haar gepresenteerde Nederlandse opinie niet te kwetsen, zijn de Verenigde Staten niet verder in Indonesische richting gegaan, niet wetende hoe ver meer en meer de openbare mening in Nederland af ging wijken van bedoeld officieel Nederlands standpunt.

Zo is het dus, dat 'de barrière tegen het communisme' tot effect heeft gehad en heeft, dat het communisme, geleid door Moskou, een anti-westelijk aanvalsobject heeft en weet te benutten. Wat Soekarno tracht te gebruiken voor de nationale Indonesische idee, trachten de communisten te benutten voor hun posities, waarbij wederom de rivaliteit tussen China en de Sowjet-Unie eerder stimulerend dan remmend werkt.

Naar onze mening heeft de consolidatie van de toestand in Indonesië door Nasoetion en de overeenkomst tussen Nasoetion en Kawilarang de kansen om het communisme te

weerstaan vergroot. Wij vrezen dat Soekarno de leiding vanuit Moskou onderschat en zijn tegenover de communisten ongetwijfeld aanwezige mogelijkheden tot beïnvloeding en omvorming overschat. Maar met dit al is heden ten dage de kwestie Nieuw Guinea geworden tot een kaart van de communisten en tegen het westen. Het strategisch westelijk belang, inclusief het Australisch belang ligt bij de niet te onderschatten weerstand, welke het communisme in Indonesië zou ontmoeten, en dan is het helemaal geen uitgemaakte zaak, dat het westen een figuur als Soekarno a priori tegenover zich zou vinden. Als Indonesië verloren is voor de wereld welke menselijke vrijheden waardeert, dan is Nieuw Guinea uiteraard een hoogst belangrijke westelijke 'buitenpost'. Maar juist als Indonesië deel van het communistisch blok zou worden, zou West Nieuw Guinea heel snel veroverd zijn. Zolang Nieuw Guinea de communisten helpt om een crisistoestand in Indonesië te bevorderen, heeft het westen alle belang bij een poging en Indonesië en West Nieuw Guinea te redden voor het communistische gevaar.

Het gaat er dus om, of men Indonesië al dan niet ziet als gedoemd om te verdwijnen achter het ijzeren gordijn en om nog slechts een rol te spelen binnen het kader van de rivaliteit tussen Moskou en Peking. Voor ons persoonlijk is het onvoorstelbaar, dat men deze uitzichtloze weg zou opgaan, tenzij juist een zaak als Nieuw Guinea voor het gevoel van de Indonesische leidinggevende wereld de wisselwerking met het Westen blokkeert. De westelijke strategie eist o.i. juist dat Indonesië en Nederland het probleem Nieuw Guinea tot oplossing brengen; maar ditzelfde begrip bestaat bij de Indonesische nationalisten, die afwijzen de positie van Indonesië als satelliet, wiens vrijheid is begrensd binnen de speelruimte welke de antithese Moskou-Peking overlaat.

De technisch-strategische betekenis van Nieuw Guinea is vermoedelijk door de ontwikkeling van de tegenwoordige bewapening zeer verminderd en het vooruitzicht, dat een Pacific-oorlog zou moeten worden gevoerd volgens de methode van de kikvorsen-sprongen lijkt dientengevolge niet voor de hand te liggen. Maar zelfs als men deze methode van 1944-1945 nog van betekenis zou achten voor de toekomst, dan nog zal men thans zijn oordeel dienen te baseren op de vraag, hoe men de kansen ziet dat Indonesië communistisch wordt of in een communistisch en een niet-communistisch deel uiteenvalt en hoe een ter zake van Nieuw Guinea te voeren beleid de kansen ten goede – mede ten behoeve van de Papoea's – kan versterken. Ons is gebleken, dat de Ver. Staten geen op strategische overwegingen gebaseerd bezwaar hebben tegen soevereiniteitsoverdracht aan Indonesië.

3. Zelfbeschikking en belofte

In een reeds klassiek geworden redevoering, vlak na de ontstellende debâcle van de Nederlandse posities in Indonesië, heeft Drees¹³ erop gewezen, hoe sterk Nederland de vraag van de soevereiniteitsoverdracht in 1949 benaderd heeft vanuit de federale conceptie van het nieuwe Indonesië. Hiermee verband hield de Nederlandse stelling, dat Nieuw Guinea zich niet kon uitspreken, maar in beginsel in de toekomst diezelfde mogelijkheid moest hebben. Deze mogelijkheid moest voor Nieuw Guinea worden gereserveerd. 'Er hebben geheel andere overwegingen toen gegolden, maar dat was principieel volstrekt niet een onhoudbare en onjuiste stelling'¹³. Hij voegde hieraan toe, dat artikel 2 van het

13 Drees op 29 januari 1958 bij gelegenheid van de algemeen politieke beschouwingen in de Eerste Kamer: Hand. E.K. 1957/58, pag. 184.

Charter van Soevereiniteitsoverdracht z.i. de 'morele verplichting' insloot, te pogen met Indonesië tot overeenstemming te komen over een voor beide partijen aanvaardbare oplossing.

Het beginsel van de zelfbeschikking zoals Nederland dit had gehuldigd ten aanzien van Indonesië doch dat na de tweede politionele actie het onderspit had gedolven is door Nederland gehandhaafd voor wat Nieuw Guinea betreft. De zelfbeschikking zou hier toekomen aan Indo-Europese kolonisten, die nog moesten komen, en aan Papoea's die nog niet in staat waren om een verantwoord standpunt in te nemen.

Hierbij kwam, dat het aldus begrepen zelfbeschikkingsrecht niet a priori een afscheidingsbevoegdheid meebracht en dat zelfs ingeval afscheidingsbevoegdheid wèl aanwezig was een betrekking tot Indonesië tot stand zou dienen te komen. Maar nimmer is omtrent een dergelijke externe afscheiding buiten Indonesië overeenstemming met Indonesië bereikt. Integendeel, gedane uitspraken gaven Indonesië de redelijke verwachting, dat afscheiding niet in de Nederlandse bedoeling zou liggen.

Nu kon en kan men – eenmaal aangenomen dat Nederland een afscheidingsdaad met betrekking tot Nieuw Guinea verrichtte – twee standpunten innemen:

a) Nederland zal gedurende de tijd hiertoe nodig de belangen van de Papoea's zo goed mogelijk dienen en hen opvoeden tot een bekwaamheid om eigen zaken te behartigen (het 'self-government' van artikel 73 van het Handvest). De vraag evenwel welke hun huidige en toekomstige volkenrechtelijke status zal zijn blijft soeverein ter beslissing van het Nederlandse buitenlandse beleid en kan beantwoording krijgen doordat Nederland en Indonesië hun

geschil omtrent Nieuw Guinea op aanvaardbare manier oplossen.

b) Nederland kent aan de Papoea's het uitsluitende recht toe, om te zijner tijd, bij voldoende rijpheid, te bepalen, welke hun volkenrechtelijke status zal zijn.

Op grondslag van dit aldus toegekende recht plaatst Nederland zich dan in de onmogelijkheid om over de status van Nieuw Guinea zelfs ook maar te onderhandelen met Indonesië. Nederland zou, uitgaande van het aldus toegekende recht van de Papoea's, zich in zijn eigen internationale positie ten aanzien van Nieuw Guinea in de onmogelijkheid hebben geplaatst een vrij beleid te voeren; Nederland stelde zich zodoende onder curatele van de politiek niet rijpe Papoea's tot aan het moment waarop de Papoea's hun internationale status zelf zouden hebben bepaald.

Vóór de kabinetsformatie van 1952 heeft het kabinet zich niet in de tweede zin willen vastleggen en de uitspraken – soms niet steeds met elkaar in harmonie – zijn erop gericht zoveel mogelijk de internationale onderhandelingsmogelijkheid open te houden¹⁴.

14 Artikel 65 Besluit Bewind Indonesië in Overgangstijd — een condominium scheppende voor de interim-periode — erkende het zelfbeschikkingsrecht doch prejudiceerde niet op de toekomst. De Regering stelde telkens het belang van de bevolking voorop en bij nauwkeurige lezing is telkens de formulering zodanig, dat de zelfbeschikkingsbevoegdheid overeenstemt met het gezegde onder a). Zo bijv.: Van Maarseveen, Hand. Tw.K. 1949/50, pag. 891, 2e kol.; Van Maarseveen 20 juni 1950 Hand. E.K. 1949/50, pag. 785; Troonrede 19 september 1950; Peters, Hand. E.K. 1950/51, pag. 2025, 1e kol.; M.v.A. aan E.K. begr. hoofdst. XIII voor 1951, pag. 14; Peters, Hand. E.K. 1950/51, pag. 898, 2e kol.; regeringscommuniqué 21 september 1951; verklaring Nederlandse delegatie in de 4e Commissie van de V.N. op 19 november 1951 na Indonesisch

Het is raadselachtig, waarom het bij de kabinetsformatie van 1952 ten slotte noodzakelijk werd geoordeeld, om zowel formeel¹⁵ als materieel¹⁶ in alle duidelijkheid de ongelukkige weg in te slaan om het zelfbeschikkingsrecht, zoals Nederland dit toekende, volkomen nodeloos te betrekken op de externe volkenrechtelijke status. Hiermee bukte de Regering voor de sedert de kabinetscrisis van 1951 aan de dag getreden opinies van de volksvertegenwoordiging, zonder dat deze blijk gaf van deze wending de rampzalige internationale consequenties te overzien. Men sneed zich zelf de mogelijkheid af om het de status van Nieuw Guinea betreffend geschil met Indonesië door onderhandelingen tot oplossing te brengen¹⁷.

protest tegen Nederlandse rapportage: Nederland was bereid 'to examine the whole question with the Indonesian government': De 6e Alg. Verg. v. d. V.N.; Uitg. Min. B.Z. no. 29, pag. 157 en 317; Peters, Hand. Tw.K. 1951/2, pag. 735, 2e kol. en vooral op 6 december 1951: ibidem pag. 857, 1e kol.; het scherpst in: M.v.A. aan Tw.K. begroting hoofdst. XIII voor 1952, pag. 14.

15 Troonrede 16 september 1952: de grondslag leggen voor de mogelijkheid, 'dat op den duur de bevolking in staat zal worden gesteld zelve over haar toekomst te beslissen. De M.v.A. op Hoofdstuk I van de begroting voor 1953, § 7, beperkte de bereidheid tot onderhandelen tot een gesprek om 'eventuele misvattingen' weg te nemen. De Regering wees niet alleen af dat de soevereiniteit zou worden afgestaan, doch ook dat deze zou worden beperkt.

16 M.v.A. dd. 11 december 1952 op begr. hoofdstuk XIII voor 1953 noemde de scheidslijn tussen Nederlands en Australisch Nieuw Guinea geheel kunstmatig en dacht bij internationaal samengaan aan het Pacific-gebied en niet in de eerste plaats aan 'Aziatische landen'!

17 Zakelijk bekeken hadden de fracties van 'de derde macht' al de in 1949 overeengekomen onderhandelingen van einde 1950 afgevoerd. Hierna zette ook Romme er 'een streep onder': Hand. Tw.K.

Over de vraag of Nederland verstandig gedaan heeft door de taak op zich te nemen de bevolking van Nieuw Guinea tot ontwikkeling te brengen en rijp te maken voor autonomie en gelijkwaardigheid kan men van mening verschillen. Het valt in elk geval niet te loochenen, dat ons land hiermee aan de Papoea's een dienst bewees en bewijst. Doch door zich vast te leggen op het externe (de volkenrechtelijke status betreffende) zelfbeschikkingsrecht hebben de volksvertegenwoordiging en de door deze laatste bij gelegenheid van de kabinetsformatie van 1952 gedwongen Regering¹⁸ aan niemand een dienst bewezen.

Bij gelegenheid van de Nieuw Guinea-conferentie heeft het kabinet als onderhandelingsstandpunt duidelijk het externe zelfbeschikkingsrecht gehuldigd: de toekomstige status zou bij plebisciet moeten worden bepaald; Indonesië heeft 'noch een zakelijk noch een moreel recht' op Nieuw Guinea.

1950/51, pag. 1183, 2e kol. en 1184; hij noemde De Kadet's pleidooi om overeenkomstig het regeringsstandpunt de onderhandelingen voort te zetten zelfs 'onwaarachtig' én tegenover Indonesië én tegenover Nederland! Hierna: Oud, Hand. Tw.K. 1951/52, pag. 432. Tegen het voornemen om te komen tot een gesprek om over en weer meer 'begrip' te wekken (Jaarboek Buitenlandse Zaken 1951/52, pag. 129): Van de Wetering, Hand. Tw.K. 1951/52, pag. 712 e.v. en 852; Meijerink, ibidem pag. 731 en 853, geheel de Eerste Kamer met uitzondering van de socialistische fractie: Kolff, Hand. E.K. 1951/52, pag. 243, Ruys de Beerenbrouck, ibidem pag. 276 en 590, 2e kol.; Molenaar, ibidem pag. 279/80 en 585/86. Voor de weigering tot het voeren van besprekingen: V.V. Tw.K. begr. Hoofdstuk I voor 1953, dd. 29 oktober 1952, § 7.

18 Het vóór de verkiezingen optredend Kabinet had uitdrukkelijk gesteld dat na de verkiezingen een 'definitief standpunt' zou moeten worden bepaald. Drees Hand. E.K. 1951/52 pag. 286; M.v.A. aan E.K. begr. hoofdstuk XIII voor 1952.

Maar voor het kabinet prevaleerde de band en het hierin besloten geschil met Indonesië en vandaar dat het ook tot compromisvoorstellen kwam. Het kabinet erkende dat het ook in het belang van de Papoea's was om niet van Indonesië af te groeien en om goede nabuurschap te onderhouden¹⁹. Hierna echter werden de Nederlandse uitgangspunten van de onderhandelingen losgemaakt van de voor het kabinet (ook blijkens de regeringsverklaring van 17 maart 1951) prevalerende band met Indonesië en dit werd in de motie-Tilanus van 23 januari 1951 vastgelegd²⁰. Deze motie werd zakelijk door het kabinet overgenomen op 10 december 1952²¹.

Ook internationaal heeft Nederland de logische consequentie getrokken van zijn beslissing, dat het de toekomstige Papoea's zouden zijn, die de volkenrechtelijke status van Nieuw Guinea en hiermede ook het Nederlands-Indonesische geschil zouden hebben te beslissen, door elke onderhandeling met Indonesië af te wijzen als in strijd met het door Nederland aan de Papoea's toegekende recht²². Zo werd getracht het geschil internationaal in een ijskast te

19 Nota's van 8 en 14 december 1950 (nota betreffende de onderhandelingen: Bijlagen Hand. Tw.K. 1950/51, no. 2051).

20 Hand. Tw.K. 1950/51, pag. 1218.

21 Hand. Tw.K. 1952/53, pag. 439, 2e kol.

22 Ned. Nieuw Guinea in de 10e Alg. Verg. v. d. V.N.; uitg. Min. B.Z. no. 42, pag. 45, waar de rede van Luns van 3 oktober 1955; Ned. N. Guinea in de 12e Alg. Verg. v. d. V.N.; uitg. Min. B.Z. no. 53, pag. 109, waar rede van Schürmann dd. 20 november 1957, waar met zoveel woorden onderhandelingen over de status van Nieuw Guinea als plichtsverzaking werden aangeduid. Het standpunt dat niet met Indonesië wordt onderhandeld is ook ingenomen door het Kabinet De Quay; bijv. Luns op 9 februari 1960. Hand. Tw.K. 1959/60, pag. 702.

plaatsen, nadat op nationaal niveau de ijskastperiode ten einde leek te zijn gekomen.

De overgang van een desnoods ook binnen de federale conceptie omtrent Indonesië passende opvatting van het zelfbeschikkingsrecht der Papoea's en het uitsluitend poneren van het externe zelfbeschikkingsrecht der Papoea's werden aldus gemotiveerd, dat uit het feit der betwiste afscheiding zelf al verplichtingen voortvloeiden, welke een oplossing van het geschil met Indonesië zouden verhinderen. Het kwam vaak erop neer, dat 'Soekarno Nieuw Guinea niet zou krijgen'!

Men vernam vooreerst de simplistische redenatie, dat uit het historisch feit zelf al de verantwoordelijkheid voortvloeide, van welke men zich niet kon ontdoen²³.

Men vernam vervolgens de wat minder doorzichtige constructie, dat uit het feit der afscheiding de in artikel 73 van het Handvest van de Verenigde Naties omschreven verplichtingen voor koloniale mogendheden op het Nederlandse

23 De fractie van de KVP in de Eerste Kamer liet uit het — al dan niet juist te achten — feit der separatie de verplichting voortvloeien om de soevereiniteit niet af te staan en om de bevolking tot zelfbeschikking op te voeden. V.V. E.K. hoofdst. XIII begr. voor 1952, pag. 9; Hand. E.K. 1951/52, pag. 276. Zo ook Welter, Hand. Tw.K. 1958/59, pag. 337/38. In deze richting gaat ook het veelvuldig beroep op 'de loop der historie', zoals bijv. in de M.v.A. dd. 24 november 1954 betr. begr. N.N. Guinea nr. 3512. Terecht sprak De Kadet op 9 december 1954 dat dit beroep 'gespeend was van alle zin voor proporties'; Hand. Tw.K. 1954/55, pag. 465. Het was immers een historie, welke gedurende haar kort bestaan, gekenmerkt was door een zich toespitsend geschil. Hoe men dan in vredes naam deze historie als argument wil aanvoeren om het geschil niet op te lossen is een wel zeer vreemde goocheltruc.

gezag van toepassing waren geworden en dat deze verplichtingen uit het Handvest voor Nederland meebrachten, de Papoea's op te voeden tot zelfbeschikking²⁴.

Het spreekt evenwel vanzelf, dat de separatie van Nieuw Guinea uit het geheel van Nederlands-Indië-Indonesië (grondwet 1948) op zich zelf onmogelijk kón meebrengen, dat het geschil dat met en door diezelfde separatie was ontstaan tussen Nederland en Indonesië onoplosbaar werd door verplichtingen die op Nederland rustten *zolang* het koloniale mogendheid was²⁵.

Bovendien spreekt artikel 73 niet over 'zelfbeschikking' doch alleen over 'self-government' (waaronder dus ook interne autonomie valt). Dit is welbewust geschied en staat

24 Voor het eerst in nota van 8 december 1950 ter N.G.-conferentie; dan Van Maarseveen 23 januari 1951, Hand. Tw.K. 1950/51, pag. 1203 e.v.: Romme heeft dit beroep op art. 73 Handvest in het regeringsprogram geïnsereerd, nadat tegen de aanvankelijke tekst van Drees bezwaren waren gerezen. Dan: Troonrede 16 september 1952; M.v.A. Hoofdstuk I begr. 1953, dd. 29 oktober 1952, § 7; De Graaf, Hand. Tw.K. 1952/53, pag. 473; sedertdien herhaaldelijk bijv. M.v.A. 24 november 1954 op wetsontwerp 3512 (naast het beroep op de loop der historie!); Von Balluseck op 30 november 1954 in eerste commissie, Ned. N. Guinea in de 9e Alg. Verg. v. d. VN, Uitg. Min. Buitenl. Z. no. 37, pag. 315; Schürmann, 15 nov. 1956 in Alg. Verg., Ned. N. Guinea in de 11e Alg. Verg. v. d. VN, Uitg. Min. Buitenl. Z. no. 49, pag. 52; Schürmann, 23 februari 1957, ibidem, pag. 132 en 139. 27 februari 1957, ibidem, pag. 179/184; Schürmann, 20 november 1957, Ned. N. Guinea in de 12e Alg. Verg. v. d. VN; Uitg. Min. Buitenl. Z. no. 53, pag. 109; Luns op 29 november 1957, ibidem, pag. 226. Welter, Hand. Tw.K. 1958/59, pag. 337/38. De Quay, Hand. Tw. K. 1959/60, pag. 74, 2e kol.

25 Volkomen juist: Minister Peters, 7 juni 1951, Hand. E.K. 1950/51, pag. 2025, 1e kol., 1e alinea.

in tegenstelling tot de verplichting van beherende mogelijkheden van trustgebieden, die wèl verplicht zijn om de bevolking van trustgebieden tot onafhankelijkheid op te voeden.

Ten slotte bevat artikel 73 slechts een beginselverklaring, niet een rechtsregel²⁶.

Dat artikel 73 niets te maken heeft met externe zelfbeschikking is duidelijk gebleken bij de verwickelingen welke met Suriname zijn ontstaan over het door Suriname opgeëiste recht van secessie²⁷. Bovendien heeft Nederland de rapportageplicht voor Suriname en de Nederlandse Antillen beëindigd zodra deze gebieden interne autonomie hadden, een duidelijk bewijs, dat ook volgens Nederland aan de verplichtingen van artikel 73 Handvest was voldaan toen deze vorm van zelfbeschikking was gerealiseerd²⁸.

De troonrede van 1952 heeft buitendien dit rampzalige effect gehad, dat men de toenmalige uitspraken is gaan uitleggen als plechtige beloften aan de Papoea's. En zo bouwde

26 Aldus ook Beel, Hand. Tw.K. 1955/56, pag. 783, 2e kol., toen de regering ontried de term zelfbeschikking in de Grondwet op te nemen m.b.t. Ned. Nieuw Guinea.

27 Het eerst werd deze eis gesteld op de conferentie Nederland-Suriname-Curaçao in 1948; hierna op de conferentie van 1952, welke juist in verband met deze kwestie op 27 mei 1952 werd geschorst; hierop volgde een compromis te New York op 11 november 1952, volgens hetwelk de term 'zelfbeschikkingsrecht' in de préambule van het Statuut zou worden opgenomen. Op 16 en 17 december 1952 wees de Tweede Kamer deze concessie af, in zoverre daarin secessiebevoegdheid (externe zelfbeschikking) lag besloten.

28 Het rapporteren over Suriname en de Nederlandse Antillen werd beëindigd op 31 augustus 1951, juist omdat artikel 73 eist 'self-government en niet 'independence' (externe zelfbeschikking). Vgl. Kernkamp 17 november 1953, Hand. Tw.K. 1953/54, pag. 449.

men zich zelf een nieuwe barrière op. Nationaal en internationaal is na 1954 te onzent gesproken over de belofte en over het gegeven woord aan de Papoea's²⁹, en bij gelegenheid van de installatie van de Nieuw Guinea Raad is dit alsnog in plechtige vorm bevestigd.

Het zelfbeschikkingsrecht der Papoea's, voorzover dit gericht is op de toekomstige externe, volkenrechtelijke status van West Nieuw Guinea, steunt uitsluitend op een vrijwil-

29 In 1954 heette het nog, dat soevereiniteitsoverdracht zou zijn in strijd met 'de reeds lang gevolgde en herhaaldelijk uiteengezette politiek der Nederlandse Regering, die verklaard heeft voornemens te zijn de bewoners van West Nieuw Guinea, te juister tijd, in de gelegenheid te stellen zelf over hun eigen toekomst te beslissen.' Von Balluseck, 30 november 1954 in Eerste Commissie, Ned. Nieuw Guinea in de 9e Alg. Verg. v. d. VN, Uitg. Min. Buitenl. Z. no. 37, pag. 315. Luns verwees op 29 september 1955 in de Alg. Ver. naar de uitspraken van het vorig jaar en voegde hieraan toe: 'That promise still holds': Ned. N.G. in de 10e Alg. Verg., Uitg. Min. Buitenl. Z., no. 42, pag. 27; het is voorzover wij konden nagaan de eerste maal dat het fatale woord 'belofte' gevallen is. Schürmann sprak op 29 september 1955 reeds van een 'plechtige belofte', ibidem, pag. 37. Op 14 november 1956 sprak Luns van een aan de Papoea's gegeven verzekering, Ned. N. Guinea in de 11e Alg. Verg. v. d. VN, Uitg. Min. v. Buitenl. Z., no. 49, pag. 45; daags hierna herhaald door Schürmann, ibidem, pag. 53; op 23 februari 1957 zeide Schürmann onder verwijzing naar de Troonrede van 1952 en naar een regeringsverklaring van 1956: 'Door deze geloften af te leggen deed de Nederlandse regering een onherroepbare belofte dat de inwoners van N.N. Guinea het recht van zelfbeschikking zou worden verleend', ibidem, pag. 140. Luns sprak op 20 september 1957 wederom over een 'plechtige belofte'; N.N. Guinea in de 12e Alg. Verg.; Uitg. Min. Buitenl. Z. no. 53, pag. 69; Schürmann op 30 november 1957 over 'belofte en het aan de inwoners van Nieuw Guinea door Nederland verleende 'recht' (waar?) tot beslissing over hun eigen politieke toekomst, pag. 109;

lige Nederlandse beslissing³⁰, welke als een belofte is begrepen. Grondslag van deze belofte kan slechts zijn het verlangen om de Papoea's – die zo lang werden verwaarloosd – gedurende een bepaalde tijd van dienst te zijn. Of hiervoor destijds handhaving van Nederlandse soevereiniteit noodzakelijk was, wagen wij te betwijfelen. Het is waarschijnlijk zelfs thans nog zo, dat Nederland diensten kan blijven bewijzen aan de Papoea's, nadat de soevereiniteit op vreedzame manier zou zijn overgegaan aan Indonesië. De vraag of de Papoea's, nadat zij een eigen leidende laag zouden hebben gevormd, eventueel met voortgezette bijstand van Nederland, binnen Indonesië een behoorlijk bestaan zouden kunnen vinden en in redelijke mate hun eigen leven kunnen bepalen, kan o.i. onmogelijk a priori in negatieve zin worden beantwoord. Dat hiertoe extern zelfbeschikkingsrecht noodzakelijk middel zou zijn, is op zijn minst twijfelachtig. Waar het voor de Papoea's op aankomt is, dat zij uit hun midden leiding kunnen krijgen en aldus eigen zaken kunnen behar-

Luns op 29 november 1957, pag. 226: plechtige beloften. Geen wonder dat dit argument ook ingang vond in Nederland; wij noemen uit de laatste tijd: Romme 4 oktober 1960, Hand. Tw.K. 1960/61, pag. 75, 1e kol.: wij zoeken steun 'voor het waarmaken van ons woord'; Van Riel 23 mei 1961, Hand. E.K. 1960/61, pag. 281, 2e lid.

³⁰ Gerbrandy had op 10 december 1954 het zelfbeschikkingsrecht als een revolutionair beginsel veroordeeld (Hand. Tw.K. 1954/55, pag. 502; zo eerder: Van Baal, Hand. Tw.K. 1952/53, pag. 475 en Gerretson, Hand. E.K. 1952/53, pag. 341). Kernkamp antwoordde, dat in casu het zelfbeschikkingsrecht niet revolutionair was: 'Dit is iets, dat wij zelf verlenen' (Hand. Tw.K. 1954/55 pag. 508). In deze laatste zin bijv. ook Schürmann, 20 november 1957, eerste Commissie VN (N.N. Guinea in de 12e Alg. Verg., Uitg. Buitenl. Z. no. 53, pag. 109).

tigen, niet of zij in theorie kunnen kiezen voor deze of gene soeverein. Dat Nederland die vormende taak op zich nam is ongetwijfeld een 'historisch' feit en wij nemen aan, dat heel de wereld, ook Indonesië, zal verstaan, dat Nederland deze taak tegenover de Papoea's zou willen afronden. Maar het is een pure bewering, dat hieromtrent geen overeenstemming kan worden bereikt vanuit de hypothese, dat de soevereiniteit was of wordt overgedragen aan Indonesië. Ook het huidige kabinet³¹ ziet als enig alternatief van de handhaving van Nederlandse soevereiniteit en externe zelfbeschikking van de Papoea's, dat hun belangen ten onder gaan en dat alles wat opgebouwd werd weer ineens stort. Waarop steunt een dergelijke onbewijsbare, nimmer onderzochte bewering? Overschat men zodoende niet de externe soevereiniteitstekwestie en onderschat men zodoende niet de grote variatie van oplossingsmogelijkheden op grondslag van de hypothese van de soevereiniteitsoverdracht aan Indonesië? Het reële belang van de Papoea's is toch dat zij niet langer object zijn en niet het zwaarst getroffen slachtoffer worden van het uit eind 1949 daterend geschil tussen Indonesië en Nederland.

De ratio van de belofte is o.i. dus het reële, menselijke belang van de Papoea's. De handhaving van de Nederlandse soevereiniteit en de zelfbeschikking van de Papoea's ten aanzien van de toekomstige soevereiniteit zijn hiertoe slechts als middelen gebezigd, maar het is onwaarschijnlijk, dat deze middelen de éinig mogelijke zijn. Integendeel, naarmate het geschil zich toespitst wordt het bijzonder waarschijnlijk, dat het door Nederland gebezigde en beloofde middel de zekerste weg wordt naar de vernietiging van hetgeen is opge-

31 De Quay, Hand. Tw.K. 1960/61, pag. 74, 2e kol.; Luns, ibidem, pag. 325, 2e kol.

bouwd en naar een ondergang van de reeds ontwikkelde Papoea's: het gevaar wordt acuut, dat Indonesië tot geweld overgaat onder omstandigheden welke communistische expansie zouden bevorderen.

Men kan dus zeggen: al aangenomen, dat het middel langzamerhand ondeugdelijk en zelfs gevaarlijk dreigt te worden voor het eigenlijke doel, wij hebben nu eenmaal dat middel beloofd en die belofte willen wij gestand doen.

Wij willen opmerken vooreerst, dat men al bezig is essentiële onderdelen van hetgeen men beloofde over boord te werpen. Men beloofde, dat Nederland zijn soevereiniteit zou handhaven totdat het ogenblik daar is dat de Papoea's zelf hun toekomst kunnen bepalen en men beloofde, dat de keuze van de Papoea's geheel vrij zou zijn, zodat zij ook konden kiezen voor aansluiting bij Nederland. Deze beide essentiële onderdelen van onze belofte zijn al teruggetrokken of dreigen te worden ingetrokken. Dit zijn nu net de beide aspecten van hetgeen wij beloofden, aan welke voor Nederland de last vastzit van het geschil met Indonesië. Maar ook al trekt Nederland zich terug, het geschil blijft. Terugtrekken door Nederland betekent, dat Nederland zijn geschil met Indonesië aan een ander, eventueel aan de Papoea's, moet zien over te dragen! Wij achten het ondenkbaar, dat er één land ter wereld is, dat bereid is van ons over te nemen en de door ons gedane belofte en, hiermede tevens, het geschil met Indonesië. Wij kunnen het niet bewonderen, als Nederland na eerst het geschil met Indonesië te hebben in het leven geroepen (vgl. art. 2 van het Charter van Soevereiniteitsoverdracht) thans derden zoekt te belasten zowel met de belofte als met het geschil. Op Nederland rust primair de verantwoordelijkheid, dat het geschil thans niet afloopt ten koste van de reële belangen van de Papoea's; elk derde

land dat hier verantwoordelijkheid van Nederland zou overnemen zou volstrekt onverantwoord handelen, als dan dit derde land niet van meet af aan oplossing van het geschil zou beogen en waarborgen. Maar hieruit blijkt reeds, dat het ook voor Nederland onverantwoord is, om vast te houden èn aan zijn belofte èn aan het zich toespitsende geschil. Het zou gaan in de richting van 'fiat justitia, pereat mundus', om te herinneren aan de reden waarom Romme zich neerlegde bij de regeling van het zelfbeschikkingsrecht in de RTC-akkoorden (supra pag. 105).

Elke dag wordt bovendien de mogelijkheid groter, dat de belofte van Nederland blijkt te zijn een ongedekte cheque. Maar de gevolgen hiervan wreken zich niet zozeer (althans niet het hevigst) op Nederland zelf dan wel op de reeds ontwikkelde Papoea's. Door vast te houden aan de belofte, ook al kunnen wij haar met de ons ter beschikking staande middelen niet waar maken, verergeren wij de spanningen en zouden wij de tijd kunnen laten voorbijgaan, gedurende welke onderhandeld en afgesproken kan worden over een ook voor de Papoea's aanvaardbare wijze van aansluiting bij Indonesië. In wezen is het zo, dat op de dag dat men ging zeggen: 'geen druppel bloed voor Nieuw Guïnea', als anderen niet op grote schaal helpen, het zedelijk recht om vast te houden aan een op de externe soevereiniteit betrokken belofte wegviel. Dan moet ons land zich terugtrekken voor de mensen over wier bloed het in overwegende mate wèl gaat, en dan moet ons land een arrangement tussen Indonesië en Papoea's als primaire plicht erkennen. Dit zou alleen dan anders kunnen zijn, indien andere landen de Papoea's zouden verzekeren, dat zij wèl bloed willen offeren voor de verdediging van de Papoea's bij een aanval van Indonesië. Zoals de zaken thans staan wordt het echter wel

wat vreemd als Nederland zijn belofte handhavend het geschil onopgelost laat maar aldus meent schone handen te hebben gehouden als het geschil ten koste van de Papoea's in gewelddadige verovering eindigt.

4. *Indonesische houding en toestanden*

De ineensstorting van de federatie³², de overeenkomst van 1954 waarbij o.m. de Unie zou worden opgeheven³³ en de eenzijdige opzegging van de Unie³⁴ zijn aangevoerd als

32 Von Balluseck, 23 november 1954, Ned. N. Guinea in de 9e Alg. Verg. VN; Uitg. Min. Buitenl. Z. no. 37, pag. 169; Von Balluseck, 30 november 1954, ibidem, pag. 315; 10 december 1954, ibidem, pag. 323 Schürmann, 20 november 1957, Ned. N. Guinea in de 12e Alg. Verg.; Uitg. Min. Buitenl. Z. no. 53, pag. 112; Luns, 25 november 1957, ibidem, pag. 157.

33 Von Balluseck, 22 september 1954, Uitg. Min. Buitenl. Z. no. 37, pag. 50 (oplossingen die binnen het kader van de Unie mogelijk waren geweest (of welke binnen dat kader vruchtbaar hadden kunnen zijn), hebben nu haar *raison d'être* verloren); 24 september, ibidem, pag. 62; 23 november 1954, ibidem, pag. 169 (tegelijk met het vorige argument); 30 november 1954, pag. 315 (tegelijk met het vorige argument); 10 december 1954, pag. 323.

34 Luns, 14 november 1956, Ned. N. Guinea in de 11e Alg. Verg., Uitg. Min. Buitenl. Z. no. 49, pag. 44/5; Schürmann, 15 november 1956, ibidem, pag. 52; Luns, 20 september 1957, N.N. Guinea in de 12e Alg. Verg., Uitg. Min. Buitenl. Z., no. 53, pag. 68; Schürmann, 20 november 1957, ibidem, pag. 112. Luns, 25 november 1957, ibidem, pag. 159: 'dat een staat die, als eerste in de geschiedenis, ertoe is overgegaan de wereld mede te delen dat hij zich niet langer gebonden acht door *alle* overeenkomsten die hij met mijn land heeft gesloten, zulks straffeloos kan doen en tegelijkertijd kan eisen dat onderhandelingen worden geopend over aanspraken die juist op de overeenkomsten die hij zelf heeft opgezegd, zijn gebaseerd' (dit laatste punt is uiteraard betwist).

nevenargumenten waarom men niet kan spreken over soevereiniteitsoverdracht of enigerlei andere overeenkomst tot wijziging van de status van Nederlands Nieuw Guinea.

De federale ineenstorting had de onderhandelingen in 1950 niet verhinderd; zij maakte een oplossing niet eenvoudiger. Maar heden ten dage gaat het streven weer meer naar regionale autonomie toe. De Unie is juist door Nederland graag los behandeld van de Nieuw Guinea-kwestie, al was dan soms de natuur sterker dan de leer (bijv. bij de voorstellen van december 1950 en zo ook bij de zo juist bedoelde uitspraken).

Veel ernstiger was het bezwaar, dat langzamerhand wanorde in Indonesië ging bestaan en het communisme toenemende invloed had. Voor Goedhart was dit al op 10 december 1952³⁵ een bezwaar om Nieuw Guinea over te dragen en laatstelijk deed Kropman in de Eerste Kamer op 10 november 1959³⁶ een beroep op de 'wilde' toestanden, om deswege een gesprek met Indonesië zinloos te oordelen. Men kan in het midden laten of dit voor alle perioden tussen 1952 en 1960 zou hebben moeten gelden; de rebellenregering maakte het voor Nederland in elk geval niet eenvoudig om in die fase met Djakarta te gaan onderhandelen, andere beletselen daargelaten. Thans is de grondslag voor orde hersteld, zodat ook dit bezwaar niet meer als onoverkomelijk kan worden beschouwd.

Evenzo een ernstige moeilijkheid is, dat politieke overeen-

35 Hand. Tw.K. 1952/53, pag. 411; wederom: 12 november 1953, Hand. Tw.K. 1953/54, pag. 434; dan: De Kadet, 9 december 1954, Hand. Tw.K. 1954/55, pag. 474.

36 Kropman eerst op 2 december 1958, Hand. E.K. 1958/59, pag. 48; dan op in de tekst genoemde dag, Hand. E.K. 1959/60, pag. 40, 2e kol.

komsten tussen Indonesië en Nederland weinig reële waarde bleken te hebben, zoals Drees enige malen opmerkte³⁷ en naar ook De Kadt³⁸ als een ernstig beletsel aanwees. Voor de andere fracties geldt dit bezwaar natuurlijk minstens in gelijke mate. Ongetwijfeld zou een overeenkomst omtrent Nieuw Guinea een politieke overeenkomst zijn. De omstandigheden zijn evenwel zozeer verschillend, dat men dient te overwegen dat Indonesië de financieel-economische overeenkomsten in de jaren 1950 tot 1956 stipt heeft nageleefd en dat oplossing van de kwestie Nieuw Guinea de constructieve kracht in Indonesië zeker zal versterken.

Men dient zich ook te realiseren, dat als Indonesië bereid zal blijken om langs de weg van redelijk overleg een voor alle partijen aanvaardbare vorm van aansluiting van Nieuw Guinea bij Indonesië over een te komen, hiermee toch tevens Indonesië verlost wordt van alle narigheden, welke voor Indonesië zouden ontstaan met de Papoea-bevolking bij een eenzijdig opleggen van de Indonesische wil. Bij de federatie ging het om centrale politieke vraagstukken welke oplossing hadden gekregen na felle strijd, welke de republiek van Djokja duidelijk had gewonnen; die oplossing miskende helaas de toen bestaande interne machtsverhoudingen. Ook leefde in Indonesië sterk de overtuiging, dat Nederland in de jaren 1946 tot en met 1948 zich niets had laten gelegen liggen aan de politieke overeenkomsten, welke Nederland met de republiek had gesloten (Linggadjati en Renville) en men was ook de overtuiging toegedaan dat Nederland inzake Nieuw Guinea zijn belofte (spec. Denpassar) had ge-

37 15 november 1951, Hand. Tw.K. 1951/52, pag. 412; 17 februari 1954, Hand. E.K. 1953/54, pag. 279, 1e kol.

38 5 februari 1958, Hand. Tw.K. 1957/58, pag. 671.

schonden. Door oplossing van het geschil zouden deze gevoeligheden verdwijnen. Het valt niet in te zien, welk redelijk of emotioneel belang Indonesië er nog bij kan hebben om tegen de zin van de Papoea's hen te 'verlossen' van een mede met hen overlegde autonomie. Veeleer is te verwachten, dat men zo verstandig zal zijn niet te gaan roeren in een wespennest, als men eenmaal de bevrijding van 'West Irian' zal hebben gevierd. De kernvraag is, of men Nieuw Guinea waarlijk wil hebben anders dan met een militaire operatie, 'with a bang'.

En hiermee komt men dan weer tot de vraag, of waarlijk anti-Nederlandse sentimenten drijfkracht waren voor de Irian-actie. Zoals al gezegd, wij hebben na vele informaties de overtuiging, dat bij begrijpelijkerwijze smartelijke herinneringen aan de twee gewapende acties van Nederland en aan alle getwist niet kan gezegd worden, dat bijv. Soekarno uit haat tegen Nederland de Irian-affaire begon en voortzette. Het is voor ons met voldoende zekerheid komen vast te staan, dat 'Irian' inderdaad de volheid van het gevoel van bevrijd te zijn van de koloniale heerschappij heeft bedorven en dat hiermede emoties zijn opgeroepen welke ook veel oud zeer wakker riepen. Men moet vertrouwen, dat oplossing van het geschil alsnog het klimaat op de duur min of meer kan verbeteren.

Dan zijn er twee uitspraken, welke hier te lande alom als een onoverkomelijke hindernis zijn gevoeld voor het voeren van besprekingen.

De eerste is die van Natsir uit begin 1951, dat slechts onderhandeld kan worden op de basis van soevereiniteitsoverdracht. Dit was destijds ook De Kadet te machtig. Er is principieel verschil tussen het niet-willen onderhandelen over de status van Nieuw Guinea wegens de aard der door

Nederland gedane belofte enerzijds en het niet-willen onderhandelen over die status omdat de wederpartij a priori eenzijdig de basis van het gesprek wil bepalen.

Toch moet men zich ook hier afvragen, of de draagwijdte van die vraag van de de jure soevereiniteit niet is overschat; de argumenten van Indonesië waren geenszins onredelijk. De keuze was: de soevereiniteit de jure blijft bij Nederland of zij komt bij Indonesië of men komt tot een mengvorm. Vanuit de revolutionaire staatsidee kon Indonesië niet anders dan slechts één oplossing als aanvaardbaar gevoelen: afronding van de bevrijding van de koloniale heerschappij. Of het enorme gewicht dat hieraan is gehecht rationeel inzichtelijk is, kunnen wij gevoeglijk daar laten; ook in ons land lag deze zaak niet erg rationeel. Hoofdzaak evenwel is o.i., dat op basis van soevereiniteitsoverdracht nog zo talloze problemen in vrijheid te overleggen zijn, dat het toch bepaald overdreven is, als men wil concluderen dat door bereidheid tot spreken op basis van soevereiniteitsoverdracht een dictaat wordt aanvaard. Men kan vragen: worden de Papoea's in het overleg betrokken? Is er een overgangsperiode, hoe lang duurt die en hoe verloopt zij? Blijft er een bepaalde Nederlandse taak na deze periode? Welke is de status van Nieuw Guinea binnen Indonesië? Welke internationale garanties zijn bereikbaar? Men behoeft toch de formule 'op basis van soevereiniteitsoverdracht' niet zó te verstaan, dat men niet vrijelijk kan overleggen en dat men ook dan tot soevereiniteitsoverdracht moet komen, als de wederpartij volstrekt onaanvaardbare en onredelijke regelingen zou willen opleggen. De juiste betekenis van een dergelijke formule laat toch een Nederlandse interpretatie toe, welke niet het ergste veronderstelt. Bij een redelijke uitleg is het niet a priori uitgesloten om een over en weer

aanvaardbare soevereiniteitsoverdracht als gezamenlijk gespreksdoel te aanvaarden.

De tweede uitspraak betreft de negatie van het zelfbeschikingsrecht van de Papoea's. Deze negatie evenwel betreft de bevoegdheid der Papoea's om te kiezen voor een andere soeverein dan Indonesië. Als de leidinggevende Papoea's zouden verstaan dat hun redelijke belangen eisen, dat zij op redelijke en aanvaardbare manier tot aansluiting bij Indonesië komen, is het probleem opgelost. Dat Indonesië dan deze zelfbeschikking zou weigeren te erkennen en dat Indonesië de vrijwilligheid dan niet zou doortrekken in een redelijke autonomie is een lichtvaardige uitspraak, welke strijdt met hetgeen generaal Nasoetion voor de televisie verklaarde.

Ten slotte mogen wij een enkel woord wijden aan het verwijt, dat het verlangen van Indonesië 'kolonialistisch' of 'imperialistisch' zou zijn, en dat West-Nieuw Guinea een kolonie van Indonesië zou worden³⁹.

39 Dit verwijt komt vaak voor. Bijv. Oud, 16 augustus 1949, Hand. Tw.K. 1948/49, pag. 1835; De Dreu, Hand. E.K. 1953/54, pag. 464; Luns, 24 september 1954, Ned. N. Guinea 9e Alg. Verg.; Uitg. Min. Buiteni. Z. no. 37, pag. 61; Von Balluseck, 23 november 1954, ibidem, pag. 170; Sir Percy Spender (Australië), 24 november 1954, ibidem, pag. 186; Casey (Australië), 15 november 1956, Ned. N. Guinea, 11e Alg. Verg., Uitg. Min. Buiteni. Z., no. 49, pag. 60 en 21 november, ibidem, pag. 64; Sir Percy Spender, 25 februari 1957, ibidem, pag. 161/62. Door Nederland werd het argument — voorzover wij nagingen — na 1954 niet meer gebruikt. In Nederland zelf: De Kadet, 9 en 10 december 1954, Hand. Tw.K. 1954/55, pag. 465 en 529; Beaufort, 29 januari 1958, Hand. E.K. 1957/58, pag. 193; Ruppert, 2 december 1958, Hand. E.K. 1958/59, pag. 63, 2e kol.; Welter, 8 december 1958, Hand. Tw.K. 1958/59, pag. 337, 2e kol.; Verscheidene leden in Voorl. Versl. E.K. wetsontwerpen 5970 en 5364.

Het lijkt vooreerst niet verstandig dat het westen aan voor- malige koloniale gebieden kolonialisme gaat verwijten bin- nen een zo korte tijd na een moeizame liquidatie van westerse koloniale rijken. In de huidige wereld is kolonialisme nu eenmaal verbonden met een bepaalde – in feite westerse – origine. Men kan natuurlijk een abstract begrip 'kolonie' trachten te vormen en hiermee dan allerlei afhankelijkheids- verhoudingen of pluriforme eenheden onder zodanig begrip gaan brengen. Het nut van een dergelijke exercitie is dubieus. Sommige vormen van overheersing zijn veel erger dan kolo- niale, zoals door nationaal-socialistische heersers bezette volkeren en zoals thans vele onder communistisch juk zuch- tende volkeren zullen beamen. Het kardinale verschil ove- rigens tussen kolonialisme of imperialisme en de Indone- sische claim is o.i. hierin gelegen, dat Indonesië vanuit zijn historische nationale conceptie West Nieuw Guinea als een gelijkwaardig deel van Indonesië wil zien en ziet. Dat in feite deze verhouding nog wel moeilijkheden zal meebrengen (men denke aan de Baliem-vallei) ligt voor de hand. Maar een verstandige overeenkomst kan eventueel rijzende moei- lijkheden doen ter hand nemen met medewerking van ont- wikkelde Papoea's, zulks in het belang èn van Indonesië èn van de Papoea's. De historische origine van de Indonesische claim is vanuit Indonesië bekeken niet onderwerping van een vreemd volk, doch de enige nationale idee, welke Indo- nesie krachtens zijn historie kan hebben. Het is onbillijk deze claim te gaan bekijken vanuit de Nederlandse decisie, dat Nieuw Guinea – tot einde 1949 deel van Indonesië – in de- cember 1949 ophield deel van Indonesië te zijn, en om op deze grondslag Indonesië en de Papoea's a priori als vreem- den tegenover elkaar te stellen. Bij een vreedzame en gelei- delijke aansluiting is het onjuist om de een als overheerser

van de ander te zien. De twaalf jaren afscheiding en de sedert 1954 versnelde ontwikkeling eisen echter zeer bepaald een periode van overgang en wederzijdse toenadering.

Gelet op hetgeen nu eenmaal feitelijk is gebeurd in West Nieuw Guinea gedurende de afgelopen twaalf jaren zou een gewelddadige onderwerping een verhouding meebrengen, welke in haar feitelijke oorsprong van koloniale overheersing niets verschilt. Door de gang van zaken immers staat voldoende vast, dat het niet de inheemse bevolking van West Nieuw Guinea is welke thans wenst te worden bevrijd van het Nederlandse gezag. Het wil ons voorkomen, dat Indonesië de ernst van dit bezwaar ter dege zal inzien en ook hierom zal trachten een vreedzame oplossing te krijgen.

IX Internationale aspecten

a) *Indonesië in het zuidelijk wereldhalfrond*

De stabilisatie welke de laatste tijd in Indonesië is bereikt en de mogelijkheden tot herstel van het economisch leven welke hiermee worden geschapen kunnen slechts worden verwelkomd als verstevigingen van de constructieve aspecten in de Indonesische ontwikkeling. Deze positieve aspecten zijn belangrijker dan in ons land doorgaans wordt gedacht. Velen in ons land hebben de ontwikkeling toch wel erg eenzijdig beoordeeld vanuit het beeld, dat Nederland voor de ontwikkeling trachtte vast te leggen op de Ronde Tafel-conferentie, en hierna vanuit het beeld, dat de reeks anti-Nederlandse maatregelen begrijpelijkerwijze in ons land heeft opgeroepen. Maar de grote bloei van het Christendom, de verspreiding van op goed peil staand onderwijs, de redelijke samenwerking waartoe jaren lang Javanen en Sumatranen op centraal regeringsniveau in staat bleken, de vooruitgang welke is geboekt in de zij het vaak moeizame vorming van een betrouwbaar leger, dat zich van zijn verantwoordelijkheid bewust is, en ten slotte het niet van originaliteit en van gevoel voor evenwicht gespeende beeld, dat de constitutie van thans oplevert, vormen resultaten, welke men node mist in de meeste landen van het zuidelijk halfrond. Nu orde en rust terugkeren zou de mogelijkheid voor de hand liggen om de wel zeer zorgwekkende financieel-economische huishouding weer op poten te gaan zetten en om hiertoe met het westen tot vruchtbare samenwerking te komen.

Wij dienen ons te realiseren, dat voor Latijns Amerika, voor Afrika en voor Azië de democratie naar westers model en het systeem van een liberale economie in deze fase van de

ontwikkeling minstens evenveel schaduwzijden als positieve kanten hebben.

Zonder nu op afzonderlijke landen te kunnen ingaan in dit hoofdstuk moeten wij toch enige algemene vergelijkingen maken, opdat men de problemen in hun proporties ziet.

Voor het westen is het nodig, dat de eigen traditionele visie op de wereld van het zuidelijk halfrond wordt onderworpen aan een zeer principiële herziening. De westerse wereldhegemonie is ten einde. Geen koloniale regimes noch feodale of oligarchische groepen zullen de landen rustig kunnen houden. De emancipatie niet alleen van landen doch ook van brede lagen van de volkeren zal ongetwijfeld alom voortgaan. En juist omdat dit proces nog maar vrij kort aan de gang is, is het proces overal een revolutionair proces, los van de vraag van de politieke middelen. Hierin spelen de eigen aard dier volkeren en dier staatslieden, de eigen verlangens en sentimenten, de eigen deugden en ondeugden de bepalende rol, evengoed als dit in het westen het geval was ten tijde van de revolutie van Cromwell, de Franse revolutie en de emancipatie van de arbeidersstand. En laten wij hopen, dat hun de verschrikkingen van het nationaal-socialisme bespaard blijven; toch was ook dit iets van het westen. Niet de westerse maatstaven van staat en van sociale orde kunnen als model dienen. Het model zal – hoe wij er ook over denken – gestalte moeten krijgen vanuit het eigen irrationele en rationele leven dier volkeren. De vraag is alleen of dit kan gebeuren in wisselwerking en in samenwerking met het westen, dan wel of die vormgeving zal verlopen in vijandschap en vervreemding jegens het westen. Als het westen voor wisselwerking of samenwerking de eis stelt, dat men – bij wijze van spreken – eerst maar eens het westerse lesje moet leren en moet toepassen, dan verliest het westen elke

morele band met de nieuwe wereld, welke meestal alleen nieuw is in zoverre het betreft het moderne emancipatieproces. Wij zullen moeten leren, dat een zo enorme revolutie eist, dat wij ook onze visie op die landen aan een omwenteling onderwerpen, willen wij theoretisch op verantwoorde manier en praktisch vruchtbaar oordelen. Wij zullen moeten leren de problemen van de betrokken volken te verstaan vanuit hun mentaliteit en hun billijke eisen, willen wij in staat zijn om op politiek of ander terrein goede banden met de helft van de wereld te houden en wij moeten ermee ophouden in onze oordelen te doen, alsof wij nog altijd te maken hebben met een klas van min of meer ondeugende schooljongens. Doen wij dit niet, dan isoleert het westen zich en dan spint het communistische blok hierbij garen.

Wij hebben het hier over Indonesië. En wij zullen Indonesië moeten leren zien als een van de belangrijkste staten van het zuidelijk halfrond met problemen welke gemeenschappelijk zijn aan bijna alle zuidelijke landen.

In de meeste landen van Latijns Amerika is de sociale onrust zeer gestegen, de democratie bleef gescheiden van de massa van de bevolking en bleek in verschillende gevallen zuiver een instrument voor enige schatrijke families om het land naar háár belangen te regeren; de inflatie heeft in vele gevallen grote rampen gesticht, doch het saneren leidt al evenzo tot grote spanningen; inefficiency en corruptheid van de administratie vormen belemmeringen voor een voor de gewone man vruchtbaar beleid; landhervorming is een al lang urgente eis (in Mexico ingetreden na de revolutie van 1910) en is thans in slechts enkele Latijns-Amerikaanse landen ter hand genomen. Vele Latijns-Amerikaanse landen staan verder voor grote moeilijkheden in de verhouding tot Indianenstammen, welke soms zelfs een meerderheid van de

bevolking uitmaken doch niet zijn betrokken in het nationale leven. Sedert de ontwikkeling in Cuba is alom het communisme agressiever dan tevoren, maar omgekeerd wordt hierdoor weer het gevaar opgeroepen van een reactie, welke de strijd tegen het communisme in dienst stelt van de handhaving van de privileges van de hogere standen. Stevenson waarschuwde Frondizi bij gelegenheid van Stevenson's Zuid-amerikaanse rondreis van juni van dit jaar, 'that heretofore all countries that have fallen to Communism have done so at the point of a gun - until Cuba'¹. De vraag of Cuba definitief hoort tot het Sowjet-blok moet men niet voorbarig bevestigend of ontkennend beantwoorden. Ook hier zijn vrees en vijandschap slechte adviseurs; zij zullen immers vaak daarheen drijven, wat men op zulk een manier bestrijden wil. Dadelijk komt de interne zelfstandigheid van Brits Guyana vermoedelijk in handen van de People's Progressive Party van dr. Cheddi Jagan en ook hier dreigt een ernstig communistisch gevaar.

Wij behoeven voor Latijns Amerika niet lang in het verleden terug te gaan om te beseffen, dat de westerse tradities op politiek gebied hier nimmer diep wortel hebben geschooten, ofschoon Latijns Amerika gevormd is vanuit en in de westerse beschaving. De onafhankelijke koers welke een land als Brazilië onder zijn nieuwe president Goulart inslaat en de vrij algemene afkeer van effectieve maatregelen tegen Fidel Castro betekenen dat de Amerikaanse leiding in de internationale politiek verzwakt is. Een toenemend neutralisme is hiervan het gevolg. De 'Alliance for Progress' van President Kennedy is niet meer verweven met inter-

1 U.S. News & World Report june 26, 1961, pag. 52. Vgl. ook ibidem july 3, 1961, pag. 34 e.v. en The New York Times, 26 juni 1961, pag. 10.

nationaal-politieke solidariteit doch een bijdrage van enorme omvang om het sociaal-economisch leven ten bate van de gewone mensen te verbeteren. De rampzalige anti-Castro-invasie van medio april van dit jaar heeft wellicht een deel van de morele winst van de voorstellen tot een 'Alliance for Progress' verminderd, maar tegelijkertijd hebben Cuba en de communistische penetratie in het westelijk halfrond de noodzakelijkheid en de urgentie aangetoond van een bijstand welke is losgemaakt van internationaal-politieke bindingen, ja zelfs van banden van politieke sympathie.

In Afrika bezuiden de Sahara staan tegenover elkaar optimisme wekkende gebieden als Tanganyika tegenover rampgebieden als Angola, Congo, Kenya, gunstig verlopende ontwikkelingen in landen als Nigeria tegenover uiterst gevaarlijke ontwikkelingen in landen als Guinée, Ghana en Rhodesia. Of men te doen heeft met voormalige koloniale gebieden dan wel met al lang soevereine staten, in beide gevallen ontmoet men in Afrika het euvel, dat de staat geen basis heeft in een saamhorige gemeenschap. Het resultaat van een meer dan een eeuw durende onafhankelijkheid van Liberia is in vele opzichten teleurstellend²; Ethiopië kent meer en meer verzet en gevoel van frustratie tegenover het autocratische regime van de Negus en de hem omgevende adel; ook hier wordt het probleem van landhervorming urgent³. In de Afrikaans-Arabische wereld is de absolute monarchie in Marokko sedert de troonsbestijging van koning Hassan duidelijk een neutralistische koers ingeslagen vermoedelijk op grond van de binnenlandse onrust en ontevredenheid.

De Verenigde Arabische Republiek van kolonel Gamal

2 The Guardian, 28 juni 1961, pag. 10.

3 The Financial Times, 4 juli 1961, pag. 5.

Abdul Nasser stond voor de gevoelens van vele westerlingen gesignaleerd als een in communistisch vaarwater verzeild rakende staat, welke in zijn internationale politiek in de Russische kaart speelt. Maar het is uiterst leerzaam om te constateren, hoe thans de breuk tussen de Sowjet-Unie en de VAR onthult, dat juist vanuit Egypte door de verspreiding van de Islam de krachtigste strijd wordt geleverd tegen de penetratie van het communisme van Moskou in Afrika, al gaat die strijd dan gepaard met een scherpe actie tegen het Christendom⁴.

Ook het communisme van Tito in Joegoslavië is in de loop van dit jaar zeer actief geworden om de penetratie van de Sowjet-Unie in Afrika in te perken. Het optreden van Nasser en van Tito heeft misschien geholpen om zelfs Sekou Touré te elfder ure te redden uit de Russische strop in welke hij druk bezig was zich te verstikken⁵. De minachting van de Arabische leiders voor de communistische partijen in eigen land – een minachting welke zelfs optreedt bij de FLN in Algiers – blijkt ten slotte vooralsnog sterker dan het anti-westers bondgenootschap, dat een man als Nasser met de Sowjet-Unie leek te verenigen.

Een militaire dictatuur zoals de Verenigde Arabische Republiek en de Soedan (generaal Ibrahim Abdoud) vindt men in deze of gene vorm – conservatief of revolutionair – ook in landen in Azië: Turkije (generaal Kemal Gursel), Irak (generaal Abdoel Karim Kassim), Pakistan (generaal Ayub Khan), Thailand (maarschalk Sarit Thanarat) en in Zuid-Korea (generaal Pak Chung Hi). Burma had tussen september 1958 en februari 1960 eveneens een militaire dictatuur,

⁴ *Le Monde Diplomatique*, juillet 1961; vgl. ook *The New York Times*, 20 maart 1961, pag. 5.

⁵ Vgl. bijv. *Time*, may 26, 1961, pag. 27.

doch het partijen-regime van thans wekt grote scepsis.⁶ Malakka leeft onder een feodaal regime, dat veel respect afdwingt; economisch hebben de Chinezen de hegemonie; men moet vrezen, dat hier het revolutionaire proces nog zal beginnen. In enige Arabische landen in Azië, in Afghanistan en in Nepal vindt men absolute monarchieën in verschillende vormen. Evenmin als in Marokko betekenen deze monarchale of dictatoriale regimes, dat deze landen beveiligd zijn tegen nauwe banden met het communisme.

Kassim, aanvankelijk sterk door de Sowjet-Unie geholpen tegenover Nasser, heeft zich meer en meer aangesloten bij het anti-communistische blok der Arabische wereld. Maar de samenwerking van Afghanistan⁷ en Nepal⁸ met de Sowjet-Unie zou men geenszins verwachten bij de monarchaal-feodale régimes van deze landen. Het is maar al te duidelijk, dat de houding van deze staten tamelijk opportunistisch is; en het kan niet geheel verwonderen, dat zij noch het communistisch stelsel noch het kapitalistisch stelsel bijzonder lief hebben. Een land als Iran, dat formeel een democratie kent, staat voor een afgrond⁹. Men zegt, dat het bedorven is door te veel buitenlandse – vooral Amerikaanse – hulp. Bij de recente verkiezingen kwam bijna 80% van de kiezers niet op en in Teheran brachten slechts 65.000 van de 600.000 kiezers een stem uit. De corruptie heeft ongekende vormen aangenomen. De communistische partij is weliswaar vernietigd doch de hopeloosheid van de situatie, in welke een parlement niets kan en wil verhelpen, kan gemakkelijk leiden tot een

6 Frankfurter Allgemeine Zeitung, 1 april 1961.

7 Time, July 14, 1961, pag. 26 e.v.

8 U.S. News & World Report, May 22, 1961, pag. 76.

9 The Times, 17 februari 1961 en 6 juli 1961; U.S. News & World Report, 22 mei 1961, pag. 43 en 10 juli 1961, pag. 73.

revolutie, en via deze tot interventie van de Sowjet-Unie ten bate van de Koerden.

In (Zuid-)Vietnam is de dictatuur van Ngo Dinh Diem zowel constructief als fel anti-communistisch, doch naar westerse begrippen zijn de door hem gebezigde radicale en dictatoriale methoden wel zeer extreem. 'The U.S. recognizes that it cannot fight Communism's promise, however spurious, of land reform and social advance, unless the U.S. too, is identified with freedom and social justice, all over the world. Yet, if the U.S. refuse to support men like Ngo Dinh Diem, patriotic men, who will fight and die to preserve their countries from Communism - these men will surely fall, and their countries will be swallowed up. That is the dilemma America faces in South Vietnam; it has not yet found an answer' ¹⁰.

Een analoog probleem is nu na de revolte van 16 mei 1961 in Zuid Korea ontstaan; ook daar was de democratie, welke ruim een jaar duurde een 'tragi-komedie' gebleken; ook daar is sprake van een failliet van de Amerikaanse politiek, evenals bijv. in Iran.

In Ceylon heerst een sterk anti-westers en links georiënteerd regime (mevrouw Sirimavo Bandaranaike), dat scherp optreedt tegen de christelijke delen van de bevolking en tegen de meer ontwikkelde Tamils. Evenals in Burma wordt in Ceylon het Boeddhisme tot staatsgodsdienst. In India is de ontwikkeling over het algemeen het meest bevredigend en de omvang van de thans aan India toegekende steun illustreert hoe kardinaal de betekenis van India is geworden. De communistische partij in India is evenals die in Indonesië verdeeld in een op Moskou en een op Peking georiënteerde stroming. Toch is van achteruitgang van de communisten

10 Newsweek, May 22, 1961, pag. 28/9.

weinig gebleken. Bij de in 1960 in Kerala gehouden verkiezingen bleken de communisten zelfs sterk vooruit te zijn gegaan. Het particularisme en de onderlinge verdeeldheid, gebaseerd op verschil van godsdienst, van streektaal of van kaste nemen op verontrustende manier toe. De machtsverhoudingen verschuiven zich naar de deelstaten¹¹. Het verzet tegen de socialistische koers van Nehroe komt tot uitdrukking in de medio 1959 opgerichte en sterker wordende Swatantri-partij, welke evenwel dit verzet koppelt aan verzet tegen de seculiere staat en aan strijd voor de Hindoe-religie als staatsgodsdienst. In Japan neemt het op China georiënteerde linkse verzet tegen de pro-Amerikaanse regeringskoers snel toe en de westelijke economische discriminatie tegen Japanse produkten kan ten slotte tot gevolg hebben, dat Japan zich meer en meer op communistisch China moet richten. De grote nederlaag van de Verenigde Staten in Laos en de aard van de neutralisering van dit land kunnen meebrengen, dat naast het reeds neutrale Burma ook Cambodja en vooral Thailand worden geneutraliseerd, hetwelk in feite het einde zou betekenen van de South East Asia Organization (SEATO). De aanvallen zullen zich thans vermoedelijk meer en meer op Zuid-Vietnam gaan richten, ook al zijn er tekenen, dat het verzet tegen de communistische guerrilla-strijdkrachten (Viet Cong) efficiënter wordt. Het gevaar voor Malakka, Singapore en Indonesië is door de neutralisering van Laos veel dichterbij gekomen.

Als wij wel zien, vloeit de instabiliteit in laatste instantie vooral hieruit voort, dat intellectuelen, arbeidersorganisaties, en boerenleiders eisen stellen aan staat en aan maatschappij, voor welke vervulling nodig zouden zijn een zelftucht en een sociale discipline welke onvoldoende aanwezig zijn. Dit

11 The New York Times, 13 juli 1961, pag. 5.

maakt de situatie revolutionair. En men moet verstaan, dat de groei van de discipline in het westen gelijkmatig is opgegroeid met de vormgeving aan de eisen in de loop van een aantal eeuwen, maar dat men in Azië en in Afrika als het ware de eisen van buiten af heeft overgenomen en dat nu binnen het verloop van een beperkt aantal jaren een public spirit gestalte zou moeten krijgen in een samenleving, welke ten dele in middeleeuwse verhoudingen denkt en leeft en ten dele traditioneel vreemd of zelfs vijandig staat tegenover de in het westen gangbare discipline. De communistische propaganda moge dan misschien soms nuttig zijn om de leiding gevende lagen in de bevolking te confronteren met de eisen en met de hierbij nu eenmaal nodige discipline, zij is fataal in zoverre de eisen worden opgedreven en in zoverre tegelijkertijd de discipline wordt ondermijnd en wantrouwen in elke niet-communistisch gezinde of voor hen schadelijke leiding wordt aangeblazen. In Azië en Afrika en in Latijns Amerika voelt de bevolking in het algemeen evenzeer als de volkeren van het westen aan, dat de methoden van geestelijke en fysieke overweldiging en dat de anti-religieuze en anti-humanistische ideologie voor het mensdom een ramp betekenen. Maar het wantrouwen in de eigen leiding en het wantrouwen jegens het westen kunnen de hartstochten en het gevoel van uitzichtloosheid aanwakkeren, ook al weet men zeer wel hoe in vele communistische landen juist de gewoon menselijke behoeftenbevrediging verkommert¹².

Staten in Azië en Afrika welker leiding geheel vervreemd is van de bevolking, kunnen noch met dwang noch met westerse hulp de oorzaak van de instabiliteit, de ontoereikendheid van bij de moderne eisen passende individuele en maat-

¹² Vgl. over Chinees voedselprobleem: U.S. News & World Report, June 12, 1961, pag. 50 e.v.; Die Zeit, 7 april 1961, pag. 3.

schappelijke discipline, wegnemen; het nationalistische regime in China heeft dit overduidelijk aangetoond. Pas als de leiding respect afdwingt door eigen discipline kan de vereiste maatschappelijke discipline groeien. Maar men moet niet menen, dat de westerse constitutionele begrippen en verhoudingen dit respect voor de leiding verzekeren. Daar de situatie revolutionair is, zullen de landen in het zuidelijk halfmond hun eigen weg moeten vinden en alleen op deze basis kan en moet het westen hun van dienst zijn.

Beschouwt men nu vanuit het aldus geschetste beeld de situatie in Indonesië, dan is er reden genoeg voor bezorgdheid, maar dan krijgt deze bezorgdheid ten minste een realistische achtergrond en blijft zij binnen de juiste proporties. Tevens ziet men dan ook, hoe ongelukkig een conflict als dat over Nieuw Guinea voor de goede gang van zaken moet zijn, omdat een dergelijk conflict de ontwikkeling van een constructieve geesteshouding verstoort, omdat buitendien een dergelijk conflict de vitale samenwerking tussen het westen en een groot Aziatisch land ernstig vertroebelt, en ten slotte omdat de waardevolle menselijke betrekkingen tussen Nederland en Indonesië tot steriliteit worden gedoemd in een wereld welke boven alles nu juist aan zulke betrekkingen tussen Azië en westelijke landen behoefte heeft. Naar onze overtuiging is veel van de betreurenswaardige aspecten in de Indonesische ontwikkeling mede aan de Nieuw Guinea-kwestie te wijten. En het beeld dat zo overblijft is dan zelfs nog in het hele complex van situaties in het zuidelijk halfmond eerder hoopgevend dan hopeloos.

b) *De internationale politiek*

Het westelijk deel van de wereld (incl. Australië dus) heeft bij voorbaat een aantal nadelen in zijn huidige betrekkingen

tot het zuidelijk deel van de wereld. Vooreerst is het westen rijk en Azië en Afrika hebben het gevoelen, dat deze rijkdommen voor een niet onbelangrijk deel gevolg zijn van het westelijke imperialisme van de afgelopen eeuwen. Vervolgens wekken vele westerse landen soms terecht, soms ten onrechte de indruk, dat zij openlijk of in hun hart neerzien op de gekleurde rassen en nu de volkeren van Azië en Afrika tot zelfbewustzijn zijn gekomen, is elk restant van het vooroorlogse westelijke imperium voor Azië en Afrika een symbool van die superioriteitsgevoelens, welke men aan het westen verwijt. Ten derde roept het westerse economische systeem in het zuidelijk halfrond associaties op aan economisch imperialisme en ervaart men dikwijls de prijsvorming op de westelijke vrije markten als rampzalig voor de grondstoffen leverende landen, voor welke een scherpe daling van bepaalde grondstoffenprijzen een nationale ramp betekent. En even goed als de instabiliteit niet ervan afhangt of een zuidelijk land een kolonie is geweest of niet, evenmin doet het er veel toe, of dit of dat westelijk land kan aantonen dat de globale verwijten ten onrechte tegen dit bepaalde land worden gemaakt. De westelijke landen zitten in belangrijke mate in eenzelfde schuitje en de tekortkomingen van de een doen zich ook gevoelen voor de ander.

De communistische landen hebben bepaalde voordelen, omdat de houding welke het opneemt voor de onderdrukten altijd mag rekenen op de sympathie van landen, welke zich althans in het verleden onderdrukt achten, omdat het communisme zeer doelbewust te werk gaat, voor het gestelde doel straffe discipline oplegt en de meest extreme persoonlijke offers verlangt en brengt, en omdat het communisme in een conflict tussen een westers land en een land van het

zuidelijk halfrond als regel in duidelijke vorm en met effectieve middelen het zuidelijk land steunt.

De nadelen van de communistische landen zullen o.i. eerst geleidelijk en juist naarmate het westen tot constructieve samenwerking kan komen duidelijker aan het licht treden. In hoeverre Russisch nationale gevoelens van superioriteit in het Sowjet-systeem een bepalende rol spelen willen wij in het midden laten; de methode van overweldiging moet weerstanden oproepen; het zegt voldoende dat Nasser een dezer dagen de Sowjetheersers de slachters van Hongarije noemde. De mislukking van de agrarische communistische politiek in bijna alle communistische landen levert een overduidelijke waarschuwing op.

Voor het westen is het een levensbelang om de betrekkingen met het zuidelijk halfrond zo innig mogelijk te doen blijven of worden. Zou het westen in het zuidelijk halfrond door een reeks misrekeningen en mislagen verdrongen worden door de communistische expansiedrift, dan zou het geestelijk, politiek, strategisch en economisch in een moeilijk houdbare positie geraken en dan zouden ook binnen het eigen bestel de weerstandskracht en het zelfvertrouwen ineenstorten.

Wij geloven, dat het westen zijn beleid ten opzichte van landen van het zuidelijk halfrond zal moeten opbouwen op begrip voor de grote mate van solidariteit welke nu eenmaal in feite bestaat zowel tussen de posities van de westelijke landen als tussen de Afro-Aziatische wereld. Men doet nog net alsof Cuba, Angola en Bizerta primair nationale zaken van Amerika, Portugal en Frankrijk zijn, alsof Nieuw Guinea primair een kwestie is van Nederlandse politiek, en alsof deze politieke kwesties aan de andere kant alleen betreffen de bevolking van Cuba, van een bepaald deel van

Afrika, Tunis of Indonesië. In feite heeft elk dezer kwesties verreikende repercussies voor elk van de drie grote wereldpartijen, de westelijke partij, de communistische partij en de 'neutrale' partij. Het kan zeer wel zijn, dat deze repercussies zo ernstig blijken, dat zelfs het winnen door het westelijk land van het concrete conflict in het geheel van de wereldverhoudingen een grote westelijke nederlaag betekent. De vraag of de soevereiniteit van elke afzonderlijke staat dan heden ten dage abstractie zou mogen maken van deze internationale consequenties kan alleen een kortzichtig nationalist bevestigend beantwoorden.

Men kan zeggen, dat tegenwoordig de strijd tussen de communistische en de westelijke partijen gaat om het zuidelijk halfmond en zelfs de kwestie Berlijn is niet alleen van belang voor de bevolking van Berlijn en Duitsland, doch zij is in de gehele wereld van symbolische betekenis, ook in dier voege, dat men telkens ziet, dat het initiatief in handen van de communisten ligt.

Daar het uiteindelijk gaat om het zuidelijk halfmond hebben de landen van het zuidelijk halfmond ook krachtens de aard van de verhoudingen de mogelijkheid de twee antagonistische partijen tegen elkaar uit te spelen en om van die strijd ten eigen behoeve profijt te trekken. Men kan klagen over deze situatie; zij is onvermijdelijk en het ware alleen maar kortzichtigheid als men in dit verband voortdurend klaar staat met de kwalificatie: 'chantage'. Vermoedelijk is het immers zo dat een internationale sociale gerechtigheid aan landen van het zuidelijk halfmond aanspraak geeft op steun van de rijke landen en op deze landen een zedelijke plicht legt om steun te geven.

De term 'neutraal' is ongelukkig; beter ware te spreken van 'non-aligned' of 'non-committed', niet deel uitmakend

van een 'blok', noch het communistische, noch het westerse. Men wil nl. positief zijn eigen weg vinden, eigen aard tot zijn recht laten komen en eigen geestesleven vruchtbaar maken. Hiertoe heeft men de macht en deze macht zal men in de eigen wereld gebruiken. Het kan zijn, dat goeddeels deze macht gevolg is van de antithese tussen het westen en het communistisch blok. Maar op zichzelf is het iets goeds, dat men deze macht heeft gekregen. En men is aan deze macht zeer gehecht, niet alleen omdat men het tot voor zo kort anders heeft gekend. In de jaren welke men nu het eigen staatsleven bezit, heeft men ervaring opgedaan. Men heeft zich ontwikkeld tot internationale mogendheid. Men heeft als vreemd aan de eigen groei elementen en instituten ter zijde geschoven en men heeft nieuwe elementen en nieuwe instellingen geschapen. Men presenteert zich aan de wereld niet zoals men destijds bij de eerste stap naar soevereiniteit was, doch zoals men vallende en opstaande thans is en zoals men vertrouwt te kunnen worden. Dit brengt mee, dat eigen waardemaatstaven worden gesteld naast de communistische en naast de westerse en dat de term 'neutraal' symboliseert, dat de zuidelijke landen bij wijze van spreken als politieke en geestelijke macht geen eigen bestaan zouden hebben. Maar men is natuurlijk niet neutraal; men zal op dit punt vóór het westen, op een ander punt vóór de communisten zijn. Het westen zal de strijd met de Sowjet-Unie en China winnen, als het dit machtsgegeven verstaat en aanvaardt en dan goede betrekkingen nastreeft en blijft samenwerken met begrip voor de ontstellende moeilijkheden en met liefde ook bij misschien fatale misgrepen. Men moet niet redeneren vanuit de angst: dit of dat land gaat naar het communistisch blok toe. Men moet durven vertrouwen, dat die landen zelf bepaald wel weerstand hebben en dat de solidariteit tus-

sen de landen van het zuidelijk halfrond bij het geven van dit vertrouwen het machtigste bolwerk zal worden tegen communistische usurpaties. Als heel de Aziatische, Afrikaanse en Latijns-Amerikaanse wereld zich verenigen om solidair te staan niet — zoals thans helaas onvermijdelijk blijkt — tegen koloniale restanten doch tegen communistische usurpaties dan is de zaak ook van het westen gered. Maar de uitholling van vele landen van binnen uit kan vermoedelijk alleen worden tegengegaan doordat de bevolking respect krijgt voor het eigen staatsbestel en het eigen kunnen. Hiertoe is vereist dat de constitutie in politiek en sociaal-economisch opzicht innerlijk verwant blijft met de verlangens en de gevoelens van de grote massa der bevolking. Als het westen dit miskent, kan het de huidige crisis niet te boven komen. Dat het westen niet alles beter weet, is toch wel overduidelijk gebleken. Door het instandhouden van Nederlands Nieuw Guinea en door de negatie van de Indonesische visie heeft Nederland Indonesië een injectie gegeven met het vergif van onthouding van respect. Zo heeft Nederland de grondnorm voor de relaties tussen het westelijk en het zuidelijk deel van de wereld geschonden.

De sterke positie welke de neutrale partij inneemt blijkt uit de verandering in de westelijke beoordeling van het 'neutralisme', van het zich niet willen committeren, in het westelijke kamp. Het westen neigde er ten tijde van Foster Dulles toe, om de neutrale houding van een land als India moreel af te keuren. Engeland heeft dit van meet af aan anders gezien, maar thans, onder Kennedy, wordt de neutrale houding positief gewaardeerd. Hiermee is gepaard gegaan een accentverschuiving van de militaire samenwerking met Aziatische landen naar de samenwerking ten einde intern in Azië en Afrika en Latijns Amerika een gezonde

sociale en economische orde en zo een zedelijke weerstandskracht van eigen nationaal stempel te bevorderen. De South East Asia Treaty Organization en het Centraal Aziatische verbond (dat na de revolutie in Irak in de plaats kwam van het pact van Bagdad) verliezen een deel van hun betekenis. Het gevaar immers blijkt telkens primair te komen in de vorm van burgeroorlogen, guerrilla's en gebrek aan nationale weerstandskracht. In dit verband wint de enorme versterking van het Indonesisch leger voortdurend aan internationale betekenis. Indonesië is belangrijker dan de SEATO geworden. De wil van Indonesië om zich te verzetten tegen communistische overweldiging wordt het voornaamste bolwerk in dat deel van de wereld.

De grote morele nederlaag van de Verenigde Staten in Laos heeft de achteruitgang van de militaire verbonden van bedoeld type wereldkundig gemaakt. Maar spreekt het niet veel duidelijker, dat niemand minder dan de premier van Malakka weigerde Commonwealth-troepen, welke zouden interveniëren in Laos, voor dit doel toe te laten, en dat zelfs de president van Viet Nam het aanbod van de Amerikaanse vice-president Johnson om Amerikaanse troepen in Vietnam te legeren, van de hand wees, omdat Diem niet wenste uit te lokken, dat Amerikanen zouden gaan schieten op Aziaten? Militaire verdediging moet steunen op de wil der volkeren om zich te verdedigen en deze wil der volkeren moet worden verstevigd door constructieve leiding, waartoe samenwerking met het westen nodig of nuttig zal zijn.

Terwijl het westen dus de neutrale positie heeft aanvaard en sceptisch is geworden tegenover pro-westerse reactionaire regimes in het zuidelijk halfrond, hebben de communistische landen zich formeel gekeerd tegen de neutrale houding. In een rede van 6 januari 1961 heeft Chroesjtsjow voor

leiders van de Russische communistische partij het onaanvaardbaar geoordeeld dat neutrale landen een derde macht zouden kunnen vormen en dat men neutraal zou kunnen zijn tegenover de strijd tegen 'het imperialisme'. Steun van de Sowjet-Unie aan neutrale landen heeft, volgens Chroesjtsjow, ten doel om de ontwikkeling in die landen ook in politiek opzicht te beïnvloeden. Zo wordt steeds duidelijker, dat het Sowjet-standpunt evenals het Chinese standpunt gericht is tegen elk regime, dat niet is hetzij communistisch hetzij nuttig voor het communisme; waar in enigerlei zin weerstand wordt opgebouwd tegen communistische overweldiging ziet men een 'bevrijdingsoorlog' als geoorloofd. Maar zo is dan ook tevens duidelijk, dat het communisme niet bereid is, om de landen van het zuidelijk halfrond hun eigen weg te laten vinden voor de opbouw van hun politieke en maatschappelijke orde. Als het westen zich tijdig aanpast aan de nieuwe wereldverhoudingen, moet deze houding van het communisme de Afro-Aziatische landen en het westen tot elkaar brengen, aangenomen dat in Afrika en Azië het zelfvertrouwen versterkt wordt mede door de houding en de hulp van het westen.

Vooralsnog heeft de rivaliteit tussen de Sowjet-Unie en communistisch China vooral dit resultaat gehad, dat de communistische agressiviteit alom is gestegen en dat de penetratiepogingen zijn versneld (Cuba; Zuid Amerika; het 'loemoembisme' in het Congo gebied; Angola; Laos; Vietnam).

Voor het Chinese communisme is Indonesië het doel van de expansie. Welke effecten de rivaliteit tussen de Sowjet-Unie en communistisch China voor Indonesië kan hebben is moeilijk te bepalen. Wel lijkt voor de hand te liggen, dat de wapenleveranties van de Sowjet-Unie welke begin 1961

zijn afgesproken mede moeten worden verstaan als een uiting van het Sowjet-streven om de communistische expansie in Azië niet te doen worden tot een Chinese zaak en om zelf hier de leiding te behouden. Indonesië moet naar de visie van de Sowjet-Unie communistisch worden onder Sowjet-vlag en niet onder Chinese vlag. Binnen Indonesië zijn de communisten dan ook verdeeld tussen degenen die de Sowjet-leiding volgen en door de Russische ambassade in Djakarta worden geleid en degenen die de Chinese lijn volgen. Zolang de communistische zegepraal in Laos niet is binnengehaald, zal vermoedelijk het communisme niet op versnelling van het 'Irian-conflict' aansturen; vanuit communistische gezichtshoek zal beslissend zijn onder welke omstandigheden en op welk moment het losbreken van het geschil over Nieuw Guinea het meeste profijt oplevert voor het communisme, en dit is dan voor China het Chinese en voor Rusland het Sowjet-communisme. Men mag aannemen, dat met name de Sowjet-Unie dan het moment zal gekomen achten, als de Sowjet-Unie haar positie in Zuid-Oost Azië (Laos) heeft geconsolideerd. Hoe dit zij, op het moment, dat de Sowjet-Unie meent vaste grond onder de voeten te hebben zal ongetwijfeld de kwestie Nieuw Guinea worden ter hand genomen als middel om de volgende sprong te doen, en het doel van deze sprong is dan uiteraard Sumatra en Java. Nieuw Guinea is uitsluitend middel.

Het optreden van Portugal in Angola en het conflict tussen Frankrijk enerzijds en de FLN van Algiers en Tunis anderzijds brengt de Aziatische en Afrikaanse landen dicht bij elkaar en deze toenadering kan een versterking betekenen voor de positie van Indonesië inzake Nieuw Guinea. Voor het communisme wordt het zodoende steeds gemakkelijker om als bondgenoot van de neutrale partij tegenover de

westerse partij te fungeren en om een positieve samenwerking tussen neutrale en westelijke landen te frustreren. Voor de Verenigde Staten en voor het westen als geheel betekent dit alles een onheilspellende ontwikkeling. Zoals de Verenigde Staten in de kwestie Angola zich duidelijk van het Portugese beleid hebben gedistantieerd en zoals de Verenigde Staten in hun relaties tot de neutrale landen ook zoveel mogelijk profijt willen trekken van de Verenigde Naties, zo betekent ook de kwestie Bizerta een tegenslag voor de Verenigde Staten en voor heel het westen. Zelfs een zo pro-westers staatsman als Bourguiba kwam ten slotte tot legaal onverdedigbare acties tegen een voor het Tunesisch nationaal besef en zelfrespect onverteerbare situatie. Door de Franse reacties en het uitblijven van westerse steun voor Tunis wendde Bourguiba zich blijkbaar min of meer van het westen af en zo zou het westen zich door deze zaak in veel ernstiger mate gaan verzwakken dan het geval zou zijn bij n'importe welke vreedzame regeling van de kwestie Bizerta. Evenzo is het met het Irian-geschil. Het is voor ons komen vast te staan, dat de Verenigde Staten in het belang van het gehele westen en in dat van Zuid-Oost-Azië zouden willen zien, dat Nederland en Indonesië op vreedzame wijze regelen, dat de Papoea's zich op basis van vrije onderhandelingen en van aanvaardbare toezeggingen aansluiten bij Indonesië. Maar de Verenigde Staten willen zo lang mogelijk voorkomen dat het Nederlandse kabinet en het Nederlandse parlement worden gefroisseerd. Men heeft in Washington uit nogal geëmotioneerde uiteenzettingen van Nederlandse officiële zijde begrepen, dat deze zaak het Nederlandse volk zeer hoog zit en door onze Regering is aan Washington op dit punt een wat eenzijdig beeld gegeven van de reële meningen van ons volk.

De zaak evenwel is voor Washington even ernstig als urgent.

Niet alleen enige Nederlandse particulieren hebben geijverd om te voorkomen, dat op de op 1 september te Belgrado te openen conferentie van een aantal neutrale landen afspraken tot anti-Nederlandse maatregelen tot stand komen. Maar als hier geen verscherping van de situatie zou worden afgesproken, dan is dit bepaald niet aan souplesse van het Nederlandse kabinet te danken.

Zoals de verhoudingen in Indonesië liggen, kan geen régime zich veroorloven de Sowjet-steun voor de 'bevrijding van Irian' af te wijzen en om de communistische aandrang om toe te slaan op een voor de Sowjet-Unie zo opportuun mogelijk moment, van de hand te wijzen. Zou Soekarno of enig ander Indonesisch bewindsman die steun of die aandrang afwijzen, dan zou dit in feite een enorm winstpunt gaan worden voor de communistische agitatie en dan zou men langs deze weg gemakkelijk in een burgeroorlog verzeild geraken.

Voor de Verenigde Staten betekent het conflict uiteindelijk, dat zij door de Nederlandse halsstarrigheid t.z.t. zouden komen te staan voor een hoogst pijnlijk dilemma: laten zij passief toe, dat Sowjet-kruisers Nieuw Guinea aanvallen, dan lijden de Verenigde Staten in feite wederom een gevoelige morele nederlaag in de wereld; gaan zij effectief optreden tegen Indonesië en tegen de door de Sowjet-Unie verleende hulp, dan drijven zij een land van 90 miljoen in het communistische kamp en lopen zij het risico dat het conflict in een wereldoorlog uitloopt. Het behoeft geen betoog, dat een communistische penetratie in Indonesië ook voor de rest van Zuid Oost Azië, met name voor Malakka het einde zou betekenen.

Als men deze perspectieven overziet en zich dan afvraagt, wat het belang is van de Papoea's en van Australië, dan kan de conclusie geen andere zijn: alles liever dan dit.

c) *Een internationale oplossing?*

Sommigen in ons land bepleiten een internationalisatie. Men kan zich allerlei methoden en allerlei oplossingen voorstellen. Zo kan men denken aan een missie van de Verenigde Naties welke na een onderzoek in Nieuw Guinea aan de Algemene Vergadering een advies uitbrengt over een internationale tussenfase, na afloop waarvan de zelfbeschikking van de bevolking tot uitdrukking zou kunnen komen. Zo kan men denken aan een beheerschap van de Verenigde Naties uit te oefenen door een groep landen met medewerking of zonder medewerking in enigerlei vorm van Nederland. Zo kan men bepleiten, de zaak aan de Veiligheidsraad voor te leggen.

Welke internationale methode of oplossing men ook kiest, de kernvraag zal zijn, of Indonesië zich verzet, dan wel aan deze oplossing – al was het door zich te onthouden of door geen druk uit te oefenen op andere landen – enigerlei medewerking geeft.

Verzet Indonesië zich, dan achten wij het ondenkbaar dat enig voorstel een twee derde meerderheid in de Algemene Vergadering krijgt. Indonesië zou bij zijn verzet in elk geval door de Sowjet-Unie worden gesteund en wij achten het weinig waarschijnlijk, dat de Verenigde Staten de Indonésische bezwaren naast zich neer zullen leggen en de neutrale houding welke tot dusver steeds is ingenomen vanaf 1950 zal gaan prijs geven voor steun aan een internationalisatie van de Nederlandse beloften tegen de wil van Indonesië in.

Aangenomen dat Indonesië zich de facto bij een inter-

nationalisatie zou neerleggen dan betekent dit, dat Indonesië de facto voldoende zekerheid in de oplossing zal zien, dat na verloop van enige tijd Nieuw Guinea toch bij Indonesië komt. Wij hebben er al op gewezen, elke internationale oplossing zal meebrengen, dat de grenzen voor Indonesiërs opengaan en dat men in feite vermoedelijk al spoedig van Indonesische aanbiedingen van personeel gebruik zal gaan maken. Deze feitelijke wisselwerking tussen Indonesiërs en de internationale gezagsdragers en de bevolking kan men dan laten voortduren totdat verzekerd is, dat de Papoea's ervan overtuigd zijn, dat voor hen de facto geen andere oplossing bestaat dan aansluiting bij Indonesië.

Dit zou dan nog voor de blijkbaar bestaande overgevoeligheid in de wereld der Nederlandse politici de meest gunstige wending zijn. Bezwaar kan echter hierin liggen, dat het niet bereikbaar zou kunnen zijn om enige beherende instantie te scheppen zonder dat het een of andere communistische land hierin zitting krijgt. Het is niet waarschijnlijk, dat Indonesië bereid zou zijn de Sowjet-steun inzake Nieuw Guinea te verspelen door in feite te berusten in een internationale instantie welke bij de Sowjet-Unie op verzet zou stoten. De vraag of ons land het belang van de Papoea's op deze wijze zou opofferen kunnen wij niet in ernst gaan beschouwen; het lijkt ons uitgesloten.

In elk geval is het een bezwaar, dat een internationaal spel, dat met de reële menselijke belangen weinig te maken zal hebben, ten slotte een beslissing zou gaan brengen.

Maar als ons land de kwestie Nieuw Guinea thans bij de Algemene Vergadering aan de orde zou gaan stellen, nadat ons land zich tegen behandeling aldaar in 1954, 1955, 1956 en 1957 met alle kracht heeft verzet, dan moet men ermee

rekening houden, dat niet begrijpen van Nederlands standpunt en het verlangen om deze geschiedenis zo snel mogelijk te liquideren ertoe kunnen leiden dat bij de thans bestaande samenstelling van de Algemene Vergadering een besluit tot stand komt, dat voor Nederland, althans voor de Nederlandse politici, buitengewoon onaangenaam uitvalt, bijv. doordat men op eventuele Indonesische suggesties zal ingaan om slechts voor twee of drie jaar een overgangsfiguur te scheppen waarna dan de jure of de facto de aansluiting bij Indonesië wordt gewaarborgd. Ook hier echter kan de toegezegde Sowjet-steun een rol gaan spelen, zodat ons land zich dan in een situatie kan bevinden dat het de Papoea's wel eens aan de penetratie van de Sowjet-Unie langs deze weg zou moeten overgeven, of dat het na eerst zelf de zaak aanhangig te hebben gemaakt de Verenigde Naties moet bruskeren en dan helemaal in zijn hemd komt te staan.

Wij willen in het midden laten of in 1950 of 1954 een internationalisatie met vrucht mogelijk zou zijn geweest. Zij wekt thans geen vertrouwen en men moet bij welslagen erop rekenen dat hoe dan ook elke internationalisatie na enige jaren op aansluiting van West-Nieuw Guinea bij Indonesië zal moeten uitlopen, welke de formele façade ook moge zijn.

Ten slotte is wel zeker, dat Indonesië heel weinig voor internationalisatie gevoelt, zelfs al zou het langs deze weg zijn zin krijgen. Het zou voor Indonesië een bittere ervaring zijn, dat het inzake Nieuw Guinea toch afhankelijk gaat worden van een groep andere landen, hoe bevriend het wellicht ook met die landen zou zijn. Ook het risico, dat men zich genoopt zou kunnen zien de medewerking van een communistische staat te aanvaarden, moet voor zeer velen in Indonesië een schrikbeeld zijn, dat men graag zou

vermijden. In zoverre lopen de belangen van Indonesië, van de Papoea's en van Australië nu eenmaal bij alle oplossingen parallel.

De internationalisatie betekent voor ons land niet alleen een droevige stap, na de door ons tot einde 1957 internationaal aangenomen houding, zij is in wezen een vlucht voor wat wij zelf beloofden en een poging derden op te knappen met de spanningen welke wij hebben veroorzaakt. Een dergelijke stap houdt in dat wij halverwege terugkomen op wat wij stellen plechtig te hebben beloofd. Buitendien lopen wij groot risico, dat de stap mislukt of dat de zaak een geheel andere wending neemt dan wij voor aanvaardbaar schijnen te houden.

Is het dan niet eerlijker en zinvoller om zelf stappen te ondernemen opdat wij met de Papoea's en met Indonesië deze zaak vreedzaam tot een oplossing brengen?

Zou de komende Algemene Vergadering de kwestie Nieuw Guinea op de agenda zetten, dan zou het o.i. verreweg de beste uitweg zijn, dat de Algemene Vergadering de wens uitsprekt, dat beide landen met elkaar over een oplossing dienen te gaan onderhandelen. De internationalisatie zou zo beperkt blijven tot een initiatief voor een bilaterale oplossing, welke laatste dan te zijner tijd internationale sanctie zou kunnen krijgen.

d) *Verovering of overeenkomst*

Indonesië meent gerechtigd te zijn om in het uiterste geval met de wapenen West Nieuw Guinea onder zijn gezag te brengen. Dit ware zonder enige twijfel in strijd met de verplichtingen welke Indonesië op zich nam door toe te treden tot de Verenigde Naties. Maar – tenzij het optreden van de Sowjet-Unie bij een verovering van die aard zou zijn, dat

het de Verenigde Staten zou moeten doen besluiten om deze gewelddaad van de Sowjet-Unie tegen te gaan – enigerlei gewapende steun is ons voor dat geval door geen land ter wereld toegezegd en valt redelijkerwijze ook niet te verwachten. Ook de Veiligheidsraad kan geen hulp bieden, daar Indonesië zich verzekerd kan weten van een Sowjet-veto. Men kan aannemen, dat aan een daadwerkelijke verovering velerlei anti-Nederlands optreden in de wereld zal voorafgaan en dat Nederland niet in staat zal zijn om de verdediging van Nieuw Guinea op het laatste moment te gaan versterken.

Het vermoeden bestaat, dat Indonesië, mocht het tot geweld menen te moeten overgaan, zal trachten zoveel mogelijk met één slag de hoofdplaatsen en met name Biak en Hollandia te bezetten, zodat het gevaar geenszins denkbeeldig is, dat de Nederlanders in Nieuw Guinea niet tijdig zullen kunnen worden geëvacueerd.

Voor Indonesië zelf zou een oorlogvoering tegen Nieuw Guinea grote risico's meebrengen. De daadwerkelijke verovering van enige hoofdplaatsen is een kwestie van korte tijd en brengt slechts weinig risico mee voor een zo zwaar bewapend land. Deze zware bewapening zal landen als Australië afschrikken om zich met de gevechten te gaan bemoeien. Maar de risico's liggen vooral in de interne situatie. Het leger zal intern door een succesvolle verovering in prestigieuze winnen, maar tegelijkertijd zullen ook de communisten er alle munt uit trachten te slaan. Het einde van het geschil over Irian zal boven alles Soekarno bevestigen in de revolutionaire visie op de Indonesische ontwikkeling. Dit kan ertoe leiden, dat in de politiek de communisten aan invloed winnen. Men kan in Indonesië bezwaarlijk tegenhouden, dat de communisten deel gaan uitmaken

van het kabinet, als men anderzijds met Sowjet-hulp Irian gaat veroveren of heeft veroverd. Men moet vrezen, dat de interne tegenstellingen zodoende door een gewelddadige oplossing op de spits gedreven zullen worden. Dit kan o.i. leiden tot een uitbarsting. Een van de gevaren is bijv., dat een groot deel van Java en misschien enkele delen van Sumatra (de Riouw-archipel is niet voor niets een van de voornaamste aanvalspunten voor de communistische partij) openlijk tot communistische machtscentra worden, welke door de Sowjet-Unie met militaire middelen en internationaal-politiek zouden worden gesteund. Indonesië zou zich in een ontwikkeling gebracht kunnen zien, welke enige verwantschap kan vertonen met Korea en met Indo-China, om te zwijgen van Duitsland.

Dit is één risico.

Het andere risico komt ten koste van de Papoea's. Want Indonesië zal na verovering van enige hoofdplaatsen vermijden om zich te begeven aan het onderwerpen van de Papoea's, al ware het slechts omdat men dan te veel troepen aan het eigen land zou moeten onttrekken. Dit betekent dat Indonesië zich genoopt zal zien Nieuw Guinea voorlopig ongemoeid te laten, de hoofdplaatsen daargelaten. Men kan voorspellen, dat de Papoea's zich daadwerkelijk aan de kusten zullen verweren en dat zodoende een guerrilla zal ontstaan, welke in Nieuw Guinea alles zal vernietigen, wat tot dusver is tot stand gebracht, en die Indonesië vele onaangenaamheden en vele offers zal kosten, waardoor het internationale aanzien van Indonesië nog verder benadeeld zal worden, na het nadeel dat in dit opzicht toch reeds uit de aanval op West-Nieuw Guinea moet optreden.

Hier tegenover staat de grote versteviging van de constructieve stromingen in Indonesië bij een overeengekomen

oplossing van het probleem. Het is onwaarschijnlijk, dat met één slag de interne tegenstellingen zouden verkleinen en het is mogelijk, dat alsnog een ernstige crisis zal intreden nadat de strijd om 'Irian' ten einde zou zijn gekomen.

Doch het langs vreedzame weg bereikte succes zal ongetwijfeld grote prestigewinst brengen aan al degenen die het communistische gevaar au sérieux nemen; het ligt voor de hand dat de triomf van een vreedzame aansluiting van Nieuw Guinea voor Soekarno en voor het leger uitgangspunt wordt voor constructieve samenwerking. Ook internationaal zou Indonesië zo gaan behoren tot de zich steeds sterker makende niet-communistische landen, die weliswaar niet in westers vaarwater zullen komen maar die een verstandige tussenkoers zullen volgen; hierbij kan dan rustige samenwerking met een klein westers land als Nederland een factor worden van betekenis. De internationale positie van Indonesië, dat in Zuid Oost Azië nu reeds is geworden tot de machtigste staat, kan in de toekomst ook voor omliggende gebieden betekenis krijgen. Nauwe samenwerking met Malakka, met het onder Brits gezag staande Borneo en uiteindelijk misschien zelfs met Melanesische gebieden, kan Indonesië een centrale positie geven en Indonesië maken tot een van de leidinggevende staten in de wereld welke garant staan voor de nieuwe orde in de internationale betrekkingen.

Het is verwonderlijk, dat in zo belangrijke mate de beslissing of het de destructieve of de constructieve kant zal opgaan in Zuid-Oost Azië afhankelijk is van de vraag hoe Indonesië en Nederland in het komende jaar tegenover elkaar zullen optreden, zulks terwijl beide landen zelfs geen diplomatieke relaties meer met elkaar onderhouden.

X West-Nieuw Guinea (Irian) als schakel tussen Nederland en Indonesië

De betrekkingen tussen Nederland en Indonesië zijn – wat de staten betreft – op het nulpunt gekomen, en er is nog slechts één schakel: het conflict over Nieuw Guinea. Breekt deze laatste schakel doordat het geschil zou worden opgelost met geweld, dan betekent dit o.i. een ramp voor Indonesië en voor de Papoea's en dan zal ook ons eigen land zeer gevoelig worden getroffen en vernederd. Ons land staat dan voor de totale mislukking van geheel zijn beleid ten opzichte van het voormalige Nederlands Indië en voor de ineensstorting van alles wat was opgebouwd. Het lijdt geen twijfel, dat de geschiedschrijving de Nederlandse verantwoordelijkheid voor deze debâcle bijzonder zwaar zal wegen en dat deze tragedie als een schande voor ons volk zal worden beschouwd. Ook in onze interne politieke verhoudingen moet het gevolg dan zijn, dat de morele autoriteit van het staatsgezag diep zal zijn geschokt en dat de regeringspartijen internationaal en nationaal haar aanzien zullen hebben geschaad.

Wij behouden ondanks alles het vertrouwen, dat ons land tijdig de steven zal wenden en dat ook in Indonesië hierop gunstig zal worden gereageerd. In dit geval zal Nieuw Guinea als schakel tussen beide landen ten slotte een begin van herstel kunnen worden. Aan deze laatste mogelijkheid worde dan dit slothoofdstuk gewijd.

Wij willen er nogmaals op wijzen, dat ook een internationale oplossing van de verwickelingen over Nieuw Guinea, welke niet tevens is een oplossing in vriendschap van het geschil tussen Nederland en Indonesië, in de kern is een verraad aan een historische band en een weinig stijl-

volle bezegeling van de mislukking van de Nederlandse politiek in Z.O. Azië. Ook dan valt de laatste schakel weg.

Uitgangspunten moeten zijn onze vriendschappelijke gevoelens èn tegenover Indonesië èn tegenover de tot ontwikkeling gekomen Papoea's. Als wij abstractie maken van de vijandelijkheden tussen de Indonesische en de Nederlandse staat dan ontmoeten wij bij beide volkeren meer vriendschappelijke en hartelijke gevoelens jegens elkander dan redelijkerwijze verwacht zou kunnen worden na alle ellende. Het is duidelijk, dat deze goede banden een aflopend karakter hebben, al was het slechts doordat de generaties welke nog met elkaar nauwe contacten hebben gehad geleidelijk door een nieuwe generatie wordt opgevolgd welke Nederland alleen kent naar het officiële gezicht. Deze goede persoonlijke betrekkingen kunnen thans nog vruchtbaar worden voor beide landen, al moet men de moeilijkheden en de nu eenmaal opgeroepen tegenkrachten niet onderschatten.

Wij willen wijzen op de Nederlandse bijstand aan het Christendom in Indonesië. Indonesië heeft – vooral dank zij president Soekarno – het Christendom aanvaard als een van de aspecten van de eigen identiteit. Het is evenwel duidelijk, dat het toenemen van extremisme en van communistische invloed en dat het oproepen van een extreme mohammedaanse reactie voor het Christendom noodlottige gevolgen moeten hebben. De Pantja Sila vormt voor het Christendom in Indonesië een betrouwbare grondslag. Door de strijd om Nieuw Guinea zou dit alles in het grootste gevaar komen, naar het voltallige Indonesische Episcopaat tot twee maal toe met grote nadruk heeft doen weten. Zouden langs vreedzame weg normale betrekkingen tussen beide landen herleven, dan kan Nederland voor het Christendom

in Indonesië een waardevolle steun vormen, aangenomen dat deze op prijs zal worden gesteld.

De betekenis van wetenschappelijke wisselwerking tussen Nederland en Indonesië is voor beide landen van grote waarde. Nederland bezit thans nog over Indonesië op schier alle gebied een schat van wetenschappelijk materiaal en een grote ervaring. Of het gaat over de talen of over adatrecht, of het gaat over geologie of over planten, op schier alle terreinen van wetenschap ligt hier voor beide landen kostbaar materiaal onbenut en verouderend. Onderzoekingen van jaren moeten thans door nieuwe mensen van voren af aan opnieuw worden opgezet, terwijl menigmaal de welvaart van de resultaten afhankelijk is. Onze Nederlandse wetenschap en haar oriëntatie op de wereld hebben te lijden onder de slag welke aan de op Indonesië gerichte studies is toegebracht. Nederland mist de Indonesische studenten en onze instellingen van hoger onderwijs missen haar samenwerking met de zusterinstellingen in Indonesië. Men ziet zo een grootse taak, welke met zoveel liefde steeds is verricht, leeg bloeden.

Daar zijn dan ten slotte de materiële belangen. Men stelt het soms voor, alsof het niet gaat om stoffelijk gewin. Maar vooreerst hadden wij in het verleden nimmer gemerkt, dat ons volk hiervan zo afkerig was en ook Indonesië had, als wij wel zijn ingelicht, niet erg heldere herinneringen aan een zo sterke Nederlandse afkeer van stoffelijke winst. Vanwaar ineens deze afschuw van voordelen? Maar, in ernst, voor onze overtuiging in deze zaak spelen de economische voordelen van Nederland een ondergeschikte rol, al achten wij het dwaasheid hierop niet te willen letten. Men zou vreemd opkijken, als in de huidige wereld ons bedrijfsleven door het geschil met Indonesië in allerlei landen zwaar zou

worden getroffen; voor KLM, scheepvaart, in Afrika opgebouwde bedrijven zouden de gevolgen niet bijzonder verblijdend zijn en dit kan het landsbelang bepaald niet dienen. Maar veel gewichtiger is, dat de economische aspecten betekenis hebben voor de welvaart van Indonesië en voor de tevredenheid van 90 miljoen mensen. Wij geloven, dat het verbreken van de betrekkingen tussen het Nederlandse bedrijfsleven en Indonesië voor 90% onherroepelijk zal blijven. Maar de resterende mogelijkheden zijn toch altijd nog zeer belangrijk en zij kunnen voor beide landen van groot nut zijn.

Door herstel van samenwerking, door adviezen, door het herleven van efficiënte handelsbetrekkingen, hier en daar door onderlinge deelnemingen en misschien zelfs door nieuwe investeringen kan na verloop van een aantal jaren een redelijk economisch verkeer – zij het natuurlijk van geheel andere aard en omvang dan vroeger – hersteld worden en dit moeten wij toch allereerst beoordelen als een bijdrage van een klein westelijk land aan een Aziatisch land, welke in de kern van de zaak van Nederland wordt verlangd en verwacht en welke het grote belang heeft, dat die bijdrage zakelijk is en voor beide partijen voordelig, zodat zij niet de vervelende bijmaak heeft van steun.

Dan is daar ten slotte de positieve invloed welke van herstel van de relaties zal uitgaan op de internationale positie van beide landen, welke beide in aanzien zullen winnen en welke beide zo een moeilijk te overschatten verbetering brengen aan de in zo vele opzichten sombere internationale betrekkingen. Het bezoek van de Britse koningin aan India heeft in beide landen grote indruk gemaakt en beide zouden in aanzien in de wereld stijgen als zulk een bezoek ook tussen Nederland en Indonesië mogelijk werd.

Dit is een reeks argumenten, welke waarde heeft voor beide landen. Wij weten zeer wel, dat het hier gaat om mogelijkheden, niet om zekerheden; dat er nog veel tussen beide kan komen, dat het herstel van vriendschappelijke verhoudingen kan bemoeilijken of zelfs kan verhinderen. Maar stuk voor stuk zijn het argumenten, welke hun basis vinden in verlangens welke zowel aan Nederlandse als aan Indonesische zijde leven, zulks niet bij wereldvreemde idealisten doch bij zeer praktische en ervaren mensen, die gewend zijn scherp te zien naar wat haalbaar en niet haalbaar is.

Als wij dan letten op onze verantwoordelijkheid tegenover de Papoea's, dan moeten wij vooreerst opmerken, dat voortzetting van elke vorm van samenwerking tussen Nederland en ontwikkelde Papoea's volkomen afhangt van de vraag of Indonesië en Nederland elkander zullen kunnen terugvinden. Het staat voor ons vast, dat over twee jaren—hoe de zaak ook moge gaan—een einde zal gaan komen aan de Nederlandse taak in Nieuw Guinea en dat dan Nieuw Guinea naar Indonesië zal toegroeien of door Indonesië zal worden onderworpen. In beide gevallen zou bij voortduren van de huidige vijandelijkheid tussen beide staten de hulp van Nederland in een vrij snel tempo onmogelijk worden. Men mag misschien zeggen: voor de Nederlandse schatkist is het een voordeel als hieraan een einde komt. Maar voor het Nederlandse zelfrespect is het een zwaar verlies als ons deze hulpverlening voortijdig zou worden onmogelijk gemaakt.

Buitendien moet men het positief waarderen, als bereikt zou kunnen worden een overgangsfase, in welke Nederland en Indonesië ten bate van de ontwikkeling van de Papoea's tot een vorm van samenwerking zouden kunnen komen en

als Indonesië langs deze weg datgene wat in Nieuw Guinea begonnen is zou kunnen overnemen en zou kunnen voortzetten, voorzoveel nodig met bijstand van Nederland. Dit klinkt in Nieuw Guinea en in Nederland waarschijnlijk als louter fantasie en als volstrekt onbereikbaar. Hiertegenover moeten wij stellen, dat ons in alle duidelijkheid is gebleken, dat op deze of gene manier een dergelijke ontwikkeling op grondslag van een vreedzame overeenkomst wel degelijk binnen het bereik van de mogelijkheden ligt en dat Indonesië bepaaldelijk zo verstandig is om te begrijpen, dat een vreedzame en geleidelijke overgang van het bestuur in Nieuw Guinea allereerst ook een groot belang voor Indonesië is, al zal men de Nederlanders misschien niet zo gemakkelijk terugkennen, nu deze Nederlanders bereid zijn 100 miljoen per jaar voor Nieuw Guinea te offeren.

Welnu, welke oplossing is dan mogelijk, welke zowel aan de eisen van Indonesië tegemoetkomt als aan onze verantwoordelijkheden tegenover de Papoea's?

1. De diplomatieke betrekkingen zijn verbroken en zelfs de aanvankelijke waarneming van de wederzijdse belangen door Engeland en de Verenigde Arabische Republiek is beëindigd. Zolang niet gebleken is van Nederlandse bereidheid om te gaan onderhandelen over een aanvaardbare vorm van soevereiniteitsoverdracht aan Indonesië is het in Indonesië niet bereikbaar om tot herstel van diplomatieke betrekkingen over te gaan. Dit zou intern in Indonesië een storm van verontwaardiging oproepen, welke de zaak meer zou schaden dan zou dienen. Men zou m.a.w. op deze manier in feite in de communistische kaart spelen en een verkeerd startpunt kiezen.

2. Wij geloven, dat Nederland in dit stadium allereerst openhartig moet praten met de meer ontwikkelde Papoea's

en met leden van de Nieuw Guinea Raad. Nederland moet aan de Papoea's duidelijk de raad geven: 'Aanvaardt een overeengekomen vrijwillige aansluiting bij Indonesië'.

3. Gelijkzeitig met deze besprekingen zullen de Papoea's vrijblijvende gesprekken moeten hebben met Indonesische vertegenwoordigers, opdat zij zelf een oordeel kunnen vormen over de reële situatie en over de mogelijkheden welke voor de Papoea's bestaan bij aansluiting bij Indonesië.

4. Na deze voorbereidingen kan de Nederlandse Regering, zo mogelijk met instemming van een representatieve formatie van Papoea-leiders (leden van de Nieuw Guinea Raad en leden van niet hierin vertegenwoordigde politieke partijen) openbaar verklaren, dat zij bereid is met Indonesië te onderhandelen over een aanvaardbare wijze van soevereiniteitsoverdracht aan Indonesië.

5. Na zulk een verklaring zal Indonesië ongetwijfeld bereid blijken om – zij het dan in tijdelijke vorm – de diplomatieke betrekkingen te herstellen, zodat dan een Nieuw Guinea-conferentie kan worden gehouden. Wij verwachten verder, dat Indonesië zich er volstrekt niet tegen zal verzetten, dat een Papoea-vertegenwoordiging deel uitmaakt van de Nederlandse delegatie.

6. Besproken zullen moeten worden:

a) een overgangstijd en de geleidelijke bestuursoverdracht;

b) de staatsrechtelijke status van Nieuw Guinea binnen Indonesië na afloop van deze overgangstijd;

c) de mogelijkheden voor voortzetting van Nederlandse steun aan Nieuw Guinea na afloop van de overgangstijd;

d) de vraag, of het wenselijk is om de regeling voor Nieuw Guinea te garanderen door derde mogelijkheden, een

vraag welke wij persoonlijk ontkennend zouden willen beantwoorden, maar welke voor een groot deel van het Nederlandse volk vermoedelijk van gewicht is.

7. Om enig concreet idee te geven, willen wij opmerken, dat een overgangstijd van een jaar of vier naar onze overtuiging bereikbaar kan worden, dat *na nieuwe verkiezingen* een Nieuw Guinea Raad als de huidige voor Indonesië aanvaardbaar zal kunnen zijn, dat Indonesië ongetwijfeld bereid zal worden gevonden om concessies te doen ten aanzien van de 'Papoeanisering' van het bestuur, dat aan Nieuw Guinea een behoorlijke graad van autonomie zal worden verzekerd, dat Indonesië bereid zal zijn om te garanderen dat op allerlei gebieden Indonesië de verdere ontwikkeling van de bevolking met kracht ter hand zal gaan nemen. Ook bereikbaar achten wij dat Indonesië zal aanvaarden, dat op een aantal terreinen de Nederlandse bijstand ook na de overgangsfase wordt voortgezet; wij kunnen ons voorstellen, dat de voorziening van artsen, de taken op researchgebied en de proefnemingen, nog geruime tijd door Nederland in de vorm van technische bijstand kunnen worden verzorgd, als Nederland en als de Papoea's dit zouden verlangen.

8. Wat de overgangsfase betreft zou het voor Indonesië mogelijk zijn om tijdelijk een dubbel bestuur in overweging te nemen. De aanwezigheid van Indonesiërs in Nieuw Guinea zonder dat hier een Indonesische autoriteit is gevestigd is in de gegeven omstandigheden naar Indonesisch gevoelen vermoedelijk niet vruchtbaar. Hieruit zouden onaangename conflicten kunnen voortvloeien, welke zolang Nederland nog de verantwoordelijkheid heeft langs internationale weg zouden moeten worden behandeld en de sfeer zouden vertroebelen. Buitendien is het voor Indonesië niet wel aan-

vaardbaar, dat Indonesische ambtenaren bij voorbaat in Nederlandse dienst zouden moeten treden. Als men de overgangsfase goed verstaat en de bestuursoverdracht op voor de Papoea's zo nuttig mogelijke manier geleidelijk wil doen verlopen, dan zal vanaf het begin een naast de Nederlandse gouverneur staande Indonesische commissaris moeten fungeren, aan wie successievelijk de verschillende bestuurssectoren zouden worden overgedragen. Eventuele moeilijkheden en conflicten zullen dan tussen deze naast elkaar staande autoriteiten in der minne moeten worden geregeld en het spreekt vanzelf dat alles dan aankomt op de personen die met deze zware taken worden belast.

9. De vraag op welk moment de de jure soevereiniteit wordt overgedragen is niet erg relevant; of men begint met Indonesië als soeverein te aanvaarden dan wel of men ermee eindigt, is in deze constructie een theoretische zaak, welke voor beide partijen gevoelig ligt. De figuur van de sectorsgewijze bestuursoverdracht houdt in, dat wat niet is overgedragen blijft onder Nederlandse verantwoordelijkheid en in deze zin zou deze figuur dus betekenen, dat de soevereiniteit bij Nederland blijft tot het einde van de overgangsfase. Maar Indonesië zal misschien verlangen, dat de de jure soevereiniteit bij Indonesië komt reeds bij het begin van de overgangsfase, terwijl dan het gezag bij Nederland zou blijven, behoudens geleidelijke overdracht. Wij kunnen ons niet voorstellen, dat Nederland – als het eenmaal deze weg inslaat – onoverkomelijke bezwaren tegen dit eventuele verlangen van Indonesië zou hebben. Maar wij geloven, dat dit theoretische punt ook voor Indonesië geen halszaak zal zijn.

10. Wij achten het bereikbaar, dat Indonesië de in Nederlands Nieuw Guinea gevestigde taken van missie en zending zal willen handhaven.

Wij kunnen deze zaken zo zeggen, omdat de particuliere contacten ons het vertrouwen hebben gegeven, dat in grote lijnen een dergelijke oplossing door Indonesië zal worden aanvaard. Het ligt in de aard van deze particuliere contacten, dat de verkregen indrukken niet berusten op formele beloften van Indonesische zijde, zodat wij willen waarschuwen, dat het een of ander hier genoemde punt nog wel moeilijkheden kan opleveren. Wij hebben evenwel alle redenen om aan te nemen, dat die moeilijkheden zeer zouden meevallen en dat een Nederlandse bereidverklaring als wij in punt 4 bedoelden door Indonesië op royale manier zal worden beantwoord.

De vraag hoe het dan verder moet gaan met besprekingen over andere hangende zaken, zoals de schadeloosstelling voor de Nederlandse bedrijven, de kwestie van de schulden, e.d. zal grotendeels van de Nederlandse visie hierop afhangen. Wil Nederland gelijktijdig over deze zaken praten, dan geloven wij niet dat dit bij Indonesië op bezwaren zal stuiten, al zal een overeenkomst in deze zaken pas mogelijk zijn op het moment dat overeenkomst wordt bereikt over Nieuw Guinea. Meent Nederland dat eerst de zaak Nieuw Guinea de wereld uit moet zijn en dat men deze zaak niet mag vertroebelen door financiële besprekingen, dan zal Indonesië bereid gevonden worden om deze financiële besprekingen in de volgende fase te houden.

Naar onze overtuiging is Nederland zedelijk verplicht om de Papoea's met alle klem deze weg te adviseren. Hoe eerder dit gebeurt hoe beter; hoe groter de vrijwilligheid der Papoea's en hoe geleidelijker de overgang, hoe gunstiger hun toekomst.

Bijlagen

BIJLAGE I

CHARTER VAN SOUVEREINITEITSOVERDRACHT

Artikel 1

1. Het Koninkrijk der Nederlanden draagt de volledige souvereiniteit over Indonesië onvoorwaardelijk en onherroepelijk over aan de Republiek der Verenigde Staten van Indonesië en erkent deze mitsdien als een onafhankelijke en soevereine Staat.

2. De Republiek der Verenigde Staten van Indonesië aanvaardt deze souvereiniteit op de voet van de bepalingen van haar Constitutie, welke in ontwerp ter kennis is gebracht van het Koninkrijk der Nederlanden.

3. De overdracht van de souvereiniteit zal plaats hebben uiterlijk 30 December 1949.

Artikel 2

Ten aanzien van de residentie Nieuw-Guinea is overeengekomen:

a. gezien het feit, dat het nog niet mogelijk is gebleken de standpunten van partijen nopens Nieuw-Guinea overeen te brengen, waardoor deze in geschil blijven,

b. gezien de wenselijkheid om de Ronde Tafel Conferentie met goed resultaat te beëindigen op 2 November 1949,

c. gezien de belangrijke factoren, die in ogenschouw moeten worden genomen bij de oplossing van het vraagstuk Nieuw-Guinea,

d. gezien het beperkte onderzoek, dat kon worden ingesteld en voltooid ten aanzien van de problemen, die samenhangen met het vraagstuk Nieuw-Guinea,

e. gezien de moeilijke taak, waarvoor de deelgenoten in de Unie zich al dadelijk zullen zien gesteld, en,

f. gezien de beslotenheid van partijen tot handhaving van het beginsel om door vredelievende en redelijke middelen alle geschillen op te lossen, die later mochten blijken te bestaan of te rijzen,

dat de status quo van de residentie Nieuw-Guinea zal worden gehandhaafd met de bepaling, dat binnen een jaar na de datum

van overdracht van de souvereiniteit aan de Republiek der Verenigde Staten van Indonesië het vraagstuk van de staatkundige status van Nieuw-Guinea zal worden bepaald door onderhandelingen tussen de Republiek der Verenigde Staten van Indonesië en het Koninkrijk der Nederlanden.

Bij briefwisseling verklaarden de delegaties elkander, dat tussen haar het volgende is overeengekomen :

De zinsnede in artikel 2 van het ontwerp-Charter van Souvereiniteitsoverdracht, luidende: „de status quo van de residentie Nieuw-Guinea zal worden gehandhaafd” betekent: „met voortzetting van het gezag van de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden over de residentie Nieuw-Guinea”.

BIJLAGE II

De Nederlandse formulering voor een arbitrage-clausule te Genève luidde :

‘In afwachting van de totstandkoming van een geschillenregeling als bedoeld in artikel IV van dit protocol kan iedere partij enig rechtsgeschil over de toepassing en uitvoering van de heden gesloten protocollen, van de overeenkomsten, welke krachtens die protocollen nog tijdelijk zullen worden gehandhaafd, voor de door de partijen na de soevereiniteitsoverdracht tot heden gesloten andere overeenkomsten, onderwerpen aan de beslissing van een paritair samengestelde arbitragecommissie.

Wanneer een der partijen zulk een verzoek doet, wordt genoemde commissie ingesteld binnen een termijn van twee maanden.

Terzake van de samenstelling en procedure dezer arbitragecommissie, daaronder begrepen de aanvulling bij staking van stemmen, zijn de vóór de inwerkingtreding van het protocol tussen partijen geldende bepalingen terzake van rechtspraak van een overeenkomstige toepassing.

Indien de commissie niet binnen redelijke tijd bij staking van stemmen de in die bepalingen voorziene aanvulling verzoekt, zal op verzoek van de meest gereede partij de President van het Inter-

nationaal Gerechtshof voor de rechtsgang benodigde benoeming doen.'

De Indonesische formulering luidde:

'In afwachting van de totstandkoming van een regeling als bedoeld in artikel 4 van dit protocol, zal, wanneer een rechtsgeschil tussen partijen rijst, omtrent de heden gesloten protocollen en overeenkomsten, welke krachtens die protocollen nog tijdelijk gehandhaafd worden, en die langs de normale diplomatieke weg binnen een redelijke tijd niet tot oplossing zijn gebracht, op verzoek van een der partijen het rechtsgeschil worden voorgebracht bij een paritair samengestelde commissie ter oplossing volgens beginselen en procedure tot dusver gevolgd door de voormalige deelgenoten van de ontbonden Unie met betrekking tot de beslechting van bovenvermelde rechtsgeschillen.

Wanneer een der partijen zulk een verzoek doet, wordt genoemde commissie ingesteld binnen een termijn van twee maanden.'

Appendix

De maanden augustus en september 1961

§ 1. *Tot aan de 17 augustus-rede van President Soekarno*

Op 3 augustus 1961 publiceerde 'de Volkskrant' eigenmachtig een brief, gericht tot de Katholieke Volkspartij, welke was geschreven door 21 hoogleraren aan de R.K. Universiteit (theologen, filosofen, juristen, historici, sociologen, psychologen e.d.) onder wie personen met grote autoriteit ook buiten het zuiver wetenschappelijke terrein. Zij uitten bezorgdheid over de houding van regering en partij ten aanzien van de verhouding tussen Nederland en Indonesië, in het bijzonder in het conflict over Nieuw Guinea, welk conflict een bron was van gevaar in de strijd om vreedzame wereldverhoudingen. Ook de uiteindelijke belangen der Papoea's staan, aldus deze hoogleraren, een vreedzame oplossing niet in de weg, 'waarbij overdracht van Nieuw Guinea aan Indonesië niet wordt uitgesloten.'

Meer en meer ging de gehele nationale pers en een niet onbelangrijk deel van de provinciale pers een verzoening met Indonesië bepleiten in verband met het Nieuw Guinea-geschil. Alleen 'de Volkskrant' verdedigde met kracht het regeringsbeleid. Op 8 augustus publiceerde dit blad de opinies van de meest onverzoenlijke groep uit het kabinet: De groep Rijkens e.a. zouden zich ten onrechte bang maken voor een Indonesische agressie, immers, aldus het enigszins onthutsende argument van de betrokken 'regeringskringen': 'de vijandelijkheden zouden ten hoogste twee dagen kunnen duren', gelet op het 'handjevol' Nederlandse troepenversterkingen. Maar Indonesië ziet tegen gewapend optreden

op en beperkt zich tot een 'koude oorlog' door het bewerken van de Nederlandse opinie. Soekarno wil evenwel Nieuw Guinea helemaal niet hebben, zulks om binnenlandse redenen (waarom dan die koude oorlog?). Zou Nederland Nieuw Guinea overdragen, dan ware dit een 'onvoorstelbare blamage' en een verraad aan de Papoea's. Wij menen te kunnen volstaan met de opmerking, dat het nogal toevallig zou zijn als een verstandig beleid in deze zaak tot stand zou komen zolang dergelijke sentimenten zich binnen het kabinet in sterke mate doen gelden.

§ 2. *De rede van 17 augustus en Belgrado*

In zijn rede van 17 augustus bleek openlijk, dat Soekarno een vreedzame weg bleef nastreven om tot aansluiting van Nieuw Guinea bij Indonesië te komen. Hij publiceerde een brief van 22 mei aan dr P. Rijkens, waarin hij het doel omschreef als 'bestuursoverdracht' en o.m. zeide: 'Niets is mij liever dan, zodra het West-Irian probleem is opgelost, zo gauw mogelijk de verhouding Nederland - Indonesia te normaliseren.' . . . In de redevoering kwalificeerde Soekarno deze brief als het 'uitsteken van zijn hand', waarmee een nieuwe fase was gebracht in de oplossing. 'The door is open to the Dutch Nation under the House of Orange, which has several times led the struggle for independence of the Netherlands against foreign oppression, to leave an honoured name in the international history of the coming period'.

Hij beklemtoonde, dat West Nieuw Guinea naar de Indonesische gevoelens reeds tot Indonesië behoort, en waarschuwde, dat het geduld van het Indonesische volk eens uitgeput moest raken.

In Nederland maakte de gematigde toon van de rede een

goede indruk. In Belgrado herhaalde president Soekarno op 1 september zijn bereidheid tot onderhandelen. Nog duidelijker dan in vorige uitspraken kwam tot uitdrukking, dat niet gepraat zou behoeven te worden over de vraag tot wiens soevereiniteit West Nieuw Guinea behoorde; alleen de bestuursoverdracht behoefde ter sprake te komen, zodat beide partijen op het omstreden punt van de thans bestaande volkenrechtelijke status konden zwijgen.

De uitspraken van de Indonesische president werden in Indonesië, waar men zich geheel had ingesteld op een toenemende vijandigheid tussen Indonesië en Nederland, beschouwd als een belangrijke tegemoetkoming en als een voor de toekomst gewichtige wijziging in de geestesgesteldheid, in welke de Regering het geschil benaderde. Men verwachtte, dat Nederland deze wijziging zou waarderen en hierop in de Troonrede in een hoopgevende zin zou reageren. Trouwens ook in Nederlandse politieke kringen leefde de verwachting, dat de Troonrede een ouverture zou scheppen in Indonesische richting.

Het eindcommuniqué van Belgrado maakte van het geschil over West Nieuw Guinea geen melding in de aan de dekolonisatie gewijde paragraaf; enige andere koloniale problemen werden wèl genoemd. Indonesië heeft zijnerzijds positief meegewerkt aan de redactie. Indonesië schijnt niet sterk op het opnemen van Nieuw Guinea te hebben aangedrongen. Anderzijds schijnt het ook niet wel bereikbaar te zijn geweest, om op dit punt eenstemmigheid te krijgen. Een tegenstelling tussen president Soekarno en premier Nehroe vormde een factor.

Een andere voor de Nederlandse regering niet onwelkome reactie kwam van de twaalf Afrikaanse staten, welke op 28 maart 1961 een unie hadden gevormd (comité van

Brazzaville) en die in de eerste helft van september te Tananarive (Madagascar)¹ bijeen waren; in de slotverklaring steunde de conferentie het zelfbeschikkingsrecht van de bevolking van West Nieuw Guinea.

§ 3. *Troonrede*

Het bestuur van de Partij van de Arbeid had op 24 augustus uitvoerig beraadslaagd over de vraag, of naast internationalisatie van verantwoordelijkheid en gezag over West Nieuw Guinea via internationaal optreden niet een bilaterale oplossing te verkiezen zou zijn. In het communiqué werd op – overigens nogal verscholen wijze – deze vraag bevestigend beantwoord².

Een bijeenkomst van de Partij voor Vrijheid en Democratie op 9 september bracht een uiteenzetting van Van Riel, die de stelling verdedigde, dat Nederland bij Indonesië niets kon bereiken door het aan de Papoea's gegeven woord te verloochenen, maar dat Nederland gedwongen zou kunnen zijn tot 'een andere gedragslijn', als de Verenigde Staten tegen Nederland partij zouden kiezen.

De Troonrede van 19 september kondigde o.m. aan, dat de Regering verwacht, dat de Nieuw Guineeraad zijn advies zal uitbrengen over de wijze waarop het zelfbeschikkingsrecht zou kunnen worden verwezenlijkt. De Regering

1 Het zijn: Madagascar en de navolgende elf West-Afrikaanse staten, allen vroegere Franse koloniën: Ivoorkust, Kameroen, Niger, Opper-Volta, Dahomey, Tsjad, Centraal Afrikaanse Republiek, Congo (Brazzaville) Gabon, Kameroen en Mauretanië.

2 Het Vrije Volk en Het Parool van 29 augustus 1961; vgl. vooral ook het commentaar in Het Vrije Volk, dat een min of meer officieel karakter draagt.

meende, 'dat voor een verantwoorde keuze omtrent eigen toekomst de bevolking van Nederlands Nieuw Guinea zich vrij en onbedreigd moet kunnen oriënteren, overal waar zij dit wenst'. Wijziging van Statuut en Grondwet werd aangevoerd. 'Een gesprek met Indonesië over de toekomst van Nederlands Nieuw Guinea is helaas niet mogelijk gebleken, omdat Indonesië voor zulk een gesprek voorwaarden stelt, die in strijd zijn met het zelfbeschikkingsrecht. De Regering betreurt het voorts, dat Indonesië zelfs het laatste – zij het nog slechts indirecte – officiële contact met Nederland heeft verbroken.' De Regering kondigde stappen tot internationalisatie aan.

De pers in Nederland was bijna unaniem teleurgesteld. Ook Trouw betreurde, dat de Regering niet positief had gezegd, dat zij bespreking met Indonesië wenste, ingeval Indonesië geen prealabele eis stelde. Trouw betreurde dit 'niet alleen ter wille van Nieuw Guinea maar ook vanwege de trieste verhoudingen die er thans tussen Indonesië en Nederland bestaan'. Bruins Slot en Berghuis lieten zich in deze geest openlijk uit.

Ook in Indonesië verwekte de rede teleurstelling. Te Tokio zeide Soekarno, dat hij het door Nederland gestelde zelfbeschikkingsrecht verwierp; maar zijn verklaring werd voorafgegaan door de zin: 'Ik waardeer de 'goodwill' van de Koningin ten opzichte van het vraagstuk Nieuw Guinea.'

§ 4. *Rede Luns van 26 september 1961*

De in de troonrede aangekondigde internationalisatie-denkbelden werden door Luns voorgelegd aan de Algemene Vergadering in zijn rede van 26 september.

Na de noodzaak te hebben vermeld, dat elk land zijn

bijdrage moet geven tot verbetering van de wereldsituatie ging Luns ertoe over een plan omtrent Nieuw Guinea voor te leggen. Hij verwees naar de territoriale claim van Indonesië, welke zou te niet doen het recht van de bewoners op zelfbeschikking, en hij herhaalde de passage uit de troonrede, waarin gezegd werd dat besprekingen met Indonesië helaas niet mogelijk waren gebleken vanwege de door Indonesië gestelde voorwaarden. Hij herinnerde aan de op 4 oktober 1960 uitgesproken bereidheid de Nederlandse politiek, gericht op zelfbeschikking, te onderwerpen 'to the continuous scrutiny and judgment of the United Nations', en aan de aanvaarding door Nederland van de aan de dekolonisatie gewijde resolutie van de Algemene Vergadering in 1960 (no. 1514-XV)³. Daar Nederland als enig doel heeft het verlenen van volledige zelfbeschikking van de inheemse bevolking, daar Nederland voorts zo spoedig mogelijk zijn soevereiniteit wil beëindigen, zodra dat zelfbeschikkingsrecht behoorlijk is gewaarborgd, daar Nederland verder beseft, dat het gebied nog enige tijd technische bijstand en leiding behoeft, vroeg Nederland nu dat de Algemene Vergadering zou assisteren in het bereiken van het doel, de zo spoedig mogelijke overdracht van gezag aan de gekoloniseerde volkeren, zoals in resolutie no. 1514-XV was uitgesproken.

Hierna deelde hij de concrete voorstellen mede, welke de gestelde doeleinden zouden verzekeren.

'1. Nederland is bereid het bestuur en de ontwikkeling van het gebiedsdeel te brengen onder het actieve toezicht der Verenigde Naties en is bereid een beslissing van de Algemene Vergadering te aanvaarden, welke duidelijke

3 Vgl. overigens Supra pag. 317.

waarborgen geeft voor het recht van de bevolking op zelfbeschikking.

'2. Te dien einde is Nederland bereid de soevereiniteit af te staan ('prepared to relinquish sovereignty') aan de bevolking van Nederlands Nieuw Guinea.

'3. In dit verband is Nederland bereid zijn huidige bevoegdheden ('its present powers'), voorzover vereist door bovengenoemde doelstelling ('to the extent required by the above purpose') over te dragen aan een organisatie of een internationaal gezagsorgaan, opgericht en geleid door ('established by and operated under') de Verenigde Naties, welke met uitvoerende bevoegdheden zou zijn omkleed en geleidelijk werkzaamheden en verantwoordelijkheden zou kunnen overnemen, aldus de bevolking voorbereidend op spoedige zelfbeschikking onder stabiele omstandigheden.

'4. Nederland is bereid zijn financiële bijdrage tot de ontwikkeling van het gebiedsdeel voort te zetten op het huidige jaarlijkse niveau van plusminus 30 miljoen dollar en wel voor een zodanige periode als in de toekomst zal worden beslist.'

Hierna volgden enige nadere toelichtingen of aanvullende suggesties. De nieuwe 'ontwikkelingsautoriteit' zou 'zo nodig kunnen worden opgericht door een overeenkomst tussen de Verenigde Naties en Nederland'. 'Verantwoordelijkheid voor de economische, sociale en opvoedkundige ontwikkeling zou terstond moeten worden toevertrouwd aan de uitvoerende autoriteit. Internationale deskundigen zouden kunnen worden gerecruteerd in overeenstemming met de regels welke gelden voor het personeel voor technische bijstand van de UNO. De Nederlandse regering is bereid haar bestuursambtenaren . . . te verzoeken zo lang als noodzakelijk is in functie te blijven en wel als internationale

ambtenaren.' Bij oprichting van de ontwikkelingsautoriteit zou de Algemene Vergadering kunnen besluiten 'dat, na raadpleging van de bevolking, tussentijdse en definitieve streefdata moeten worden vastgesteld voor zelfbeschikking door en de verdere overdracht van bevoegdheden aan de bewoners van Nieuw Guinea'.

Tot zover gingen dan de 'voorstellen' ('proposals'). Hierna deed Luns dan enige specifiek voor de huidige Algemene Vergadering bedoelde suggesties. Hij veronderstelde dat de Algemene Vergadering de voorstellen eerst zou willen bestuderen alvorens er definitief over te besluiten en dat zij wellicht zich zelf ter plaatse op de hoogte wilde doen stellen en hierover een onpartijdig rapport zou willen ontvangen. Daarom suggereerde Nederland een UNO-commissie met bepaalde taken namens de Algemene Vergadering. Zij zou zich ter plaatse op de hoogte stellen en in het bijzonder tot taak hebben om streefdata voor te stellen voor zelfbeschikking en voor de overdracht van bevoegdheden aan de bevolking, alsmede 'te onderzoeken of het mogelijk is de ontwikkeling van het gebiedsdeel gedurende de interimperiode te brengen onder het bestuur van een internationale ontwikkelingsautoriteit'. Deze commissie zou dan aan de eerstvolgende Algemene Vergadering (de 17e) rapport moeten uitbrengen. 'Te zijner tijd zal mijn delegatie het geëigende initiatief nemen om de Algemene Vergadering in staat te stellen over deze voorstellen te beslissen.' Ten slotte kenmerkte Luns de in zijn rede vervatte denkbeelden als een 'mededeling aan de leden van deze vergadering' (overwegingen en voorstellen, welke de Regering 'has deemed it right to announce to the members of this Assembly').

Na de redevoering deelde Luns aan de pers mee, dat te

voren 40 regeringen (ieder twee maal) waren geconsulteerd, waaronder niet de Indonesische. Hij veronderstelde niet, dat Indonesië 'blij' zou zijn met de voorstellen.

Daags na de redevoering van Luns nam Indonesië een maatregel om de indirecte handel met Nederland te belemmeren, zulks 'bij wijze van voortzetting van de maatregelen van de Indonesische regering om alle betrekkingen met Nederland te verbreken.'

Soebandrio zou in de Algemene Vergadering met een tegenvoorstel komen, dat voor een tweetal jaren een internationaal bestuur zou meebrengen, waarna dan Nieuw Guinea bij Indonesië zou komen.

Een aantal delegaties uitte zich in waarderende zin, maar dit zal vermoedelijk meer betekenen waardering voor het feit, dat Nederland - nu het eenmaal bilateraal overleg onmogelijk blijkt te oordelen - de zaak bij de Algemene Vergadering aan de orde stelt dan instemming met de ontwikkelde denkbeelden.

§ 5. *Commentaar*

Het voorstel heeft een zware slag toegebracht aan de mogelijkheid van een oplossing door verzoening tussen Nederland en Indonesië. Noch bij de voorbereiding noch in de inhoud der voorstellen en suggesties is een geste gedaan in Indonesische richting. Deze nalatigheid is des te betreurenswaardiger nu in Indonesië de verzoenende gebaren van de hoogste gezagsdragers een verbetering mogelijk hadden gemaakt. Het voorstel kapt welhaast moedwillig af wat vanuit Nederland door particuliere contacten was opgebouwd in het belang ook van het eigen land en in dat van de Papoea's. Hoe vernuftig de voorstellen en suggesties ook mogen zijn en hoe royaal de financiële geste ook is, het

kabinet zag het kardinale punt over het hoofd: geen internationalisatie is haalbaar noch uitvoerbaar zolang Indonesië zich hiertegen desnoods met extreme middelen zal blijven verzetten. Het voorstel roept zodanig verzet als reactie op, en het maakt een verzoening moeilijker dan te voren, ook al omdat ongetwijfeld de debatten weer een scherp karakter zullen krijgen. Het belang van de Papoea's eist boven alles dat wordt voortgezet wat de afgelopen jaren is opgebouwd; het eist continuïteit in de behartiging van belangen en in de vorming, maar ook bij internationalisatie is deze continuïteit praktisch ondenkbaar als zij niet kan berusten op haar aanvaarding door Indonesië. Zal een internationale autoriteit ooit bereid en in staat zijn om bijv. rechtstreeks tegen de eisen van Indonesië in voor geruime tijd op relatief grote schaal Nederlanders in het praktische bestuur te laten voortwerken? Het lijkt tegen zekere tradities in te gaan van de Verenigde Naties. Ook de vergroting van het gevaar voor gewapend optreden van Indonesië kan moeilijk in het belang van de Papoea's worden geacht. Het kabinet weigert zich te onderwerpen aan de evidentie, dat de functie van Nieuw Guinea als schakel tussen Nederland en Indonesië niet kan te niet gaan zonder dat de Papoea's hiervan het eerste slachtoffer zijn.

Analyse van het voorstel zoals het daar ligt is niet goed mogelijk, zolang het niet in een ontwerp-resolutie is geformaliseerd. Wat is essentieel onderdeel van het voorstel, wat niet-essentieel onderdeel, en wat zijn slechts buiten het voorstel omgaande suggesties? Onder dit voorbehoud wijzen wij op de navolgende zwakheden:

1. In het voorstel wordt de soevereiniteit overgedragen aan de bevolking van West Nieuw Guinea, zodat dit gebied terstond zou worden een soevereine Staat, welke Staat ech-

ter vooralsnog als minderjarige onder voogdij zou staan, maar welke bij meerderjarig-worden (laten wij zeggen: bij handlichting) zijn soevereiniteit ook normaal zou kunnen uitoefenen. Zelfbeschikking is na aanvaarding van dit voorstel niet meer betrokken op bepaling van de volkenrechtelijke status, doch op het meerderjarig worden, d.w.z. op de uitoefening van de bevoegdheden welke vervat liggen in de reeds verworven status. Maar niet alleen dat dit een wijziging is van het tot dusver gehuldigde standpunt, dat de Papoea's te zijner tijd zelf kunnen kiezen, dit voorstel leidt op de duur tot een zelfstandig West Nieuw Guinea, een figuur welke alom onmogelijk wordt geacht.

2. Op schier alle punten worden de Verenigde Naties in dit voorstel uitgenodigd de door de Nederlandse soeverein aan een groep onderdanen gedane beloften van Nederland over te nemen en zodoende tevens over te nemen het geschil, dat Nederland met Indonesië ter zake heeft. Dit ligt duidelijk opgesloten in de toekenning van soevereiniteit aan de Papoea's reeds in dit stadium. Het ligt verder opgesloten in de kanalen welke Nederland bedingt of wenst ten einde de internationale autoriteit te binden aan het Nederlandse standpunt en aan radicale afwijzing van het Indonesische standpunt. Men denke aan de gewenste overeenkomst tussen Nederland en de Verenigde Naties, welke de internationale autoriteit tot stand zou moeten brengen; men denke aan de geleidelijkheid van overdracht door Nederland van bevoegdheden aan de ontwikkelingsautoriteit, zodat bijv. de taak van handhaving van openbare orde en vreemdelingenbeleid voorlopig zouden blijven onder zuiver Nederlands gezag; men denke aan de geleidelijke constituering van eigen Papoea-organen, welke reeds in de uitoefening der soevereiniteit zouden gaan deelnemen; men

denke aan de onbepaaldheid van de duur van de Nederlandse financiële toezegging, welke dus aan een eind zou kunnen komen als de zaak toch eens bijv. in Indonesische richting zou worden geleid door de internationale autoriteit; men denke aan de door hun internationaal statuut beschermde Nederlandse ambtenaren. In onderlinge samenhang maken deze voorstellen of suggesties toch wel de indruk, alsof Nederland wil voorkomen dat de internationale inmenging zou leiden tot een andere wending dan Nederland nu eenmaal op eigen verantwoordelijkheid decreteerde.

3. Dit zelfde verlangen om de Verenigde Naties achter Nederland te krijgen in het geschil met Indonesië in plaats van de Verenigde Naties te benutten als middel om het geschil met Indonesië vreedzaam opgelost te krijgen blijkt uit de meer actuele voorstellen betreffende een Visiting Mission. Is het antwoord op de moeilijkheden waarlijk uitsluitend te vinden in West Nieuw Guinea? Het ware in alle objectiviteit toch veel juister, als de Visiting Mission óók ging luisteren in Indonesië en in Nederland, alvorens waarlijk objectieve en plausibele adviezen te geven; men moet ook in Indonesië en in Nederland nagaan wat de bevolking vindt, alvorens over mogelijkheden te oordelen.

4. Tenslotte lijkt het bestel, zoals dit zich aftekent uit de voorstellen en suggesties, op een heksenketel. Wij krijgen bestaande en nieuwe Papoea-organen, die zullen gaan steunen in de reeds door de Papoeas verworven soevereiniteit; wij krijgen Nederlandse organen met aan de vroegere (nu wel wat in de lucht hangende!) soevereiniteit van Nederland verbonden bevoegdheden; wij krijgen door Nederland overgedragen bevoegdheden uitgeoefend door een ontwikkelingsautoriteit met eigen deskundigen, samen-

gesteld uit allerlei landen, van welke men bij voorbaat niet mag verwachten dat zij eensgezind zijn; wij krijgen boven dit alles dan de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, welke toezicht gaat uitoefenen; wij krijgen Indonesië met zijn aanspraken, welke zowel bij de internationale autoriteit als in de Algemene Vergadering (afgezien van gewelddaden) tot gelding gebracht zullen worden; wij krijgen Nederland dat aan de financiële koorden trekt. Wij moesten denken aan de uitspraak van Adenauer: Politik muss einfach sein.

Als dan het voorstel of een deel hiervan op de agenda komt, dan kan de zaak een geheel andere kant uitrollen. Voor ons blijft voorop staan, dat de Verenigde Naties het beste doen door elke internationale oplossing te doen steunen op een bilaterale oplossing, waartoe de VN kunnen helpen en welke oplossing zij kunnen waarborgen. Maar na de stap van 26 september kan dit kabinet niet meer geëigend zijn om met vrucht een bilateraal overleg te beginnen. Een kabinetswisseling zal daarom nodig zijn, opdat een nieuw kabinet, zonder de morele belasting welke op het huidige drukt, de zaak kan oplossen op een wijze, welke het bilaterale aspect mede in het belang van de Papoea's tot zijn volle recht kan laten komen binnen het raam – desgewenst – van een internationale bemoeienis. Laten wij hopen voor alle betrokken volkeren dat het niet te laat wordt.

Inhoudsopgaaf

- I De ontwikkeling van Nieuw Guinea 7
Land en economie 7; bewoners 8; integratiefactoren 15; toekomstperspectief 20; politieke ontwikkeling 23.
- II Keuzemogelijkheden 30
Samenvatting der mogelijkheden 30; 1. Handhaving van de Nederlandse soevereiniteit 31; kolonisatieplannen 31; secessie? 33; verdediging? 35; keuze voor Nederland of secessieplicht? 37; 2. Soevereiniteit van West Nieuw Guinea 42; 3. Eenheid van Nieuw Guinea; Australië 45; Internationale belemmeringen 48; white supremacy 50; versnelde zelfbeschikking Oost Nieuw Guinea? 52; eenheid geen versteviging 55; internationale tussenfase? 57; 4. Aansluiting bij Indonesië 57; rasverschil 58; historische betrekkingen 59; Maleise taal 61; houding der Papoea's 62; Nederlands beleid tegen aansluiting bij Indonesië gekeerd? 67
- III Unitarisme of federalisme 72
Republiek of federatie als vorm van zelfbeschikking 72; Hoge Veluwe 85; Malino 86; Linggadjati - Denpasar 86; eerste politionele actie 88; Renville 91; tweede politionele actie 96; Van Royen - Roem - Statements 101; Ronde Tafel Conferentie 103; ineenstorting federatie 105
- IV De aan de zelfbeschikking van Indonesië te geven inhoud 114
Indonesische identiteit 114; nationalistische beweging 119; Pantja Sila 121; partijvorming 121; *Indeling historie na 1945* 122; 1e fase: 1950 (medio 1953) 123; 2e fase (medio 1953 - medio 1955) 126; 3e fase (medio 1955 - maart 1956) 128; 4e fase (maart 1956 - medio 1959) 130; 5e fase (vanaf medio 1959) 135
- V Het probleem Nieuw Guinea tot aan de RTC 144
a. Inleiding 144; b. Nieuw Guinea vóór Linggadjati en vóór Den-

pasar 144; c. Nieuw Guinea en Linggadjati 146; d. Nieuw Guinea en Denpasar 150; e. Renville-overeenkomst 154; f. Grondwets-herziening 1948 157; g. Besluit Bewind Indonesië in Overgangstijd 158; h. Tweede politionele actie en gevolgen 160; i. Het einde van het zelfbestuur in Nieuw Guinea 153; j. Debatten vóór de RTC 164

VI De resultaten van de Ronde Tafel Conferentie 167

Resultaten 167; compromis Nieuw Guinea 168; betekenis van artikel 2 van het Charter van soevereiniteitsoverdracht 173; Indonesisch standpunt 178; arbitrage? 182; Nederlandse motieven 183

VII Nieuw Guinea als wig tussen Nederland en Indonesië 189

a. De Nieuw Guinea Conferentie van 1950 (behandelend het jaar 1950) 189; b. kabinetscrisis (januari 1951) 198; c. missie Soepomo (behandelend het jaar 1951 en begin 1952) 203; d. weigering over de status van Nieuw Guinea te onderhandelen; protocol 1954 (behandelend het jaar 1952 en 1953 tot 10 augustus 1954) 208; e. Verenigde Naties en Genève (17 augustus 1954 – 11 februari 1956) 217; f. Eerste fase van de breuk (11 februari 1956 – augustus 1957) 236; g. Tweede fase van de breuk (augustus 1957 – mei 1959) 249; h. Kabinet – de Quay (mei 1959 – maart 1960) 289; i. De fase van de Karel Doorman en het verbreken van de diplomatieke betrekkingen (maart 1960 – september 1960) 298; j. Het denkbeeld ener internationalisatie (5 september 1960 – juli 1961) 311; Parlementaire debatten van september 1960 330; k. De huidige situatie 340

VIII Analyse van de argumenten van de Nederlandse Staat 343

1. De positieve kanten van het koloniale gezag 343; 2. Strategische en internationale aspecten 347; 3. Zelfbeschikking en belofte 353; 4. Indonesische houding en toestanden 367

IX Internationale aspecten 375

a. Indonesië in het zuidelijk wereldhalfrond 375; b. De inter-

nationale politiek 386; c. Een internationale oplossing? 396; d. Verovering of overeenkomst 399

X West Nieuw Guinea (Irian) als schakel tussen Nederland en Indonesië 403

Overwegingen welke tot herstel van de betrekkingen behoren te leiden 403; Gesuggereerde oplossing 408

Bijlage I Charter van soevereiniteitsoverdracht met briefwisseling 413

Bijlage II Nederlandse en Indonesische formuleringen voor een arbitrageclausule te Genève 414

Appendix 416

De maanden augustus en september 1961. Redevoeringen Soekarno; Troonrede; rede Luns 26 september 1961; commentaar.

De auteur van dit boek werd op 11 februari 1914 te Maastricht geboren. Na gymnasiale studies te Den Haag verwierf hij aan de R.K. Universiteit te Nijmegen in 1936 de hoedanigheid van meester in de rechten en in 1940 de graad van doctor in de rechtsgeleerdheid. Na zijn afstuderen was hij enige jaren advocaat, hierna vervulde hij een paar ambtelijke functies, en werd hierna althans formeel weer advocaat. Einde 1945 werd hij benoemd tot hoogleraar in het staatsrecht aan de R.K. Universiteit te Nijmegen; onlangs werd zijn leeropdracht uitgebreid met het volkenrecht. Hij liet enige publicaties op rechtswetenschappelijk gebied verschijnen, nam een aantal nevenfuncties op zich en schrijft min of meer regelmatig dagbladartikelen, de laatste jaren in De Tijd - De Maasbode.

Dit boek geeft vooreerst een schets van de situatie in West Nieuw Guinea en behelst dan een betoog, dat voor de Papoea's vanuit hun belangen bekeken de toekomst moet liggen in aansluiting op basis van vrijwilligheid bij Indonesië, al ware het slechts omdat geen andere oplossing praktisch te verwerkelijken is. Dan wordt het conflict geschetst dat in 1945 tussen Nederland en de Republiek uitbrak en dat nog altijd ten grondslag ligt aan het huidige geschil over West Nieuw Guinea. Om het beeld van Indonesië van thans levendiger en meer werkelijkheidsgetrouw te maken volgt een summier overzicht van de politieke ontwikkeling van Indonesië na de soevereiniteitsoverdracht. Hierna wordt behandeld de historie en de ontwikkeling van het probleem West Nieuw Guinea, waaruit blijkt, dat de aanspraken van Indonesië geenszins onredelijk zijn en dat Nederland vooral na de verkiezingen van 1952 ten onrechte Nieuw Guinea heeft beschouwd geheel los van het geschil met Indonesië. Betoogd wordt verder, dat Nederland het probleem te vaak beziet door de bril van wat het nu eenmaal beloofde en te weinig naar de reële menselijke belangen welke daarginds op het spel staan, inclusief de belangen van de Papoea's. Tot deze menselijke belangen behoort zeker de gehele internationale kontekst. Na bespreking hiervan bevat het boek de grote lijnen van een blijkens particuliere contacten bereikbaar gebleken oplossing, al is dan sedertdien het Nederlandse optreden gekomen in de Algemene Vergadering. In een appendix wordt in het bijzonder aan dit optreden aandacht gegeven. Aan het slot van het boek vindt men een inhoudsopgaaf.