

Natuurlijke bondgenoten

Nederland en Canada in de naoorlogse jaren van
Verenigde Naties tot NAVO

Hester Reitsma
3337839
november 2013

Inhoudsopgave

Inleiding.....	5
1. Nederland in de naoorlogse jaren.....	8
De oprichting van de Verenigde Naties (1945).....	10
De oprichting van de NAVO (1948-1949).....	14
2. Canada in de naoorlogse jaren.....	22
De oprichting van de Verenigde Naties (1945).....	23
De oprichting van de NAVO (1948-1949).....	25
3. De Nederland–Canadese relatie in de naoorlogse jaren.....	32
Conclusie.....	39
Literatuurlijst.....	44

Inleiding

De wereld na de Tweede Wereldoorlog was in veel opzichten een andere dan daarvoor. Europa lag in puin en het machtscentrum was in westelijke richting naar het Noord-Amerikaanse continent verschoven. De Verenigde Staten waren na 1945 een grootmacht in ieder opzicht – politiek, economisch, cultureel – en drukten hun stempel op de internationale gang van zaken. Zo kwam kolonialisme in een slecht daglicht te staan en dienden economieën vormgegeven te worden aan de hand van het kapitalistische model.

Ook de twee staten die centraal staan in deze thesis, Nederland en Canada, dienden zich aan te passen aan de nieuwe situatie. Dat er voor deze twee landen is gekozen is niet voor niets: traditioneel bestaat er een sterke band tussen Canada en Nederland, zeker sinds de Tweede Wereldoorlog. Zo kan op de site van het Ministerie van Buitenlandse Zaken worden gelezen: 'De betrekkingen tussen Nederland en Canada zijn sterk. (...) Naast de goede politieke betrekkingen bestaan er ook nauwe economische, culturele en sociale banden.'¹

Deze band is mede gecreëerd door de rol van de Canadezen in de bevrijding van Nederland, alsmede het feit dat de Koninklijke familie in Ottawa onderdak vond ten tijde van de Tweede Wereldoorlog. Beide zaken worden zo nu en dan ook aangehaald als het over Nederlands-Canadese betrekkingen gaat. Ook is daar de Nederlandse emigratie naar Canada: ongeveer drie procent van de Canadese bevolking is van Nederlandse komaf.² In de naoorlogse jaren, toen de emigratie nog vers in het geheugen lag, speelde dit meer mee dan vandaag de dag in de zin dat delen van de bevolking nog een band voelden met het 'oude moederland'.

Daarnaast dragen Nederland en Canada een grotendeels gelijke visie uit op de wereld. '[The Netherlands and Canada] are broadly like-minded as open Western liberal democracies with a tradition of tolerance, respect for human rights and rule of law.'³ Nederland en Canada zijn multilaterale partners in veel internationale organisaties zoals de Verenigde Naties (VN) en de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) en hebben gezamenlijk missies uitgevoerd.

Het is dan ook interessant om te kijken hoe twee gelijkdenkende staten ieder op hun eigen manier omgingen met de veranderingen in de naoorlogse wereld, en wat hierbij de verschillen maar ook zeker de raakvlakken waren. De naoorlogse periode wordt hier gedefinieerd als de periode van 1945 tot 1954, maar de focus zal liggen op twee casussen, namelijk de oprichting van de VN in 1945 en de oprichting van de NAVO in 1949. De eerste organisatie was een uiting van

1 Rijksoverheid, 'Betrekkingen Nederland-Canada' <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/betrekkingen-met-nederland/canada>.

2 Government of Canada, 'Canada-Netherlands relations', http://www.canadainternational.gc.ca/netherlands-pays_bas/bilateral_relations_bilaterales/index.aspx?lang=eng&view=d.

3 Ibidem.

internationalisme; de tweede een voorbeeld en gevolg van de blokvorming die al snel na de Tweede Wereldoorlog ontstond.

Al dit zal gebeuren aan de hand van zowel primaire als secundaire bronnen, en opgedeeld worden in drie hoofdstukken: het allereerste buigt zich over Nederland; het tweede over Canada; en het derde over de bilaterale betrekkingen. In de conclusie zal dan antwoord worden gegeven op de volgende hoofdvraag: 'Hoe reageerden Nederland en Canada op het ontstaan van de nieuwe wereldorde na 1945 en wat zijn hierbij zowel de tegenstellingen als de raakvlakken?'

1. Nederland in de naoorlogse jaren

De Duitse inval van 1940 had een bruto einde gemaakt aan een het idee dat Nederland zich kon terugtrekken in haar neutraliteit, iets wat ze tot die periode veelal had gedaan. Aan de vooravond van genoemde inval was door politici nog in herinnering geroepen dat neutraliteit deel uit maakte van het Nederlandse buitenlandse beleid van non-interventie, zoals onder meer aangetoond in de Eerste Wereldoorlog:

Neutrality in European conflicts is not only the Netherlands' right; it is its highest duty. It rests in the last and highest instance on the task which the Netherlands is called to fulfill and without which our existence as an independent state is unthinkable, because impossible.⁴

Zelfs in de Gouden Eeuw, toen de Republiek op het hoogtepunt van haar macht was en van non-interventie toch niet gesproken kon worden, sprak Johan de Wit al dat, 'The interest of this state lies in that peace should reign everywhere, and trade be carried on without impediments [...] the most advantageous course would be to enter into a simple treaty of commerce and navigation, without any obligation as to defence.'⁵ Deze gedachte zou nog lang exemplarisch blijven voor de Nederlandse buitenlandse politiek, ook in de naoorlogse jaren toen de internationale en binnenlandse situatie neutraliteit onmogelijk maakte maar er nog wel vaak verlangend werd gekeken naar een politiek van handel in plaats van militaire interventie. Het vasthoudende imago van Nederland als neutrale staat, dat zowel in binnenlandse als buitenlandse politieke kringen heerste, baatte uiteindelijk echter niet. Mocht minister-president Dirk Jan de Geer in 1939 Nederland nog een 'beacon in a dark world' genoemd hebben, zes jaar en een lange bezetting later werd snel duidelijk dat een terugkeer naar deze (schijn) realiteit niet tot de reële mogelijkheden behoorde.⁶ Er diende omgegaan te worden met het snel veranderde wereldtoneel en dat betekende het loslaten van haar neutraliteitsambities en het actief deelnemen aan de internationale politiek, of het nu van harte was of niet.

De twee punten die in deze periode zowel de binnenlandse als de buitenlandse politiek van Nederland domineerden, waren Indonesië en Duitsland. Indonesië werd als een binnenlandse aangelegenheid beschouwd, hoewel deze mening door andere staten niet gedeeld werd. Dit leidde

4 W. Mallinson, *From Neutrality to Commitment. Dutch Foreign Policy, NATO and European Integration*, (Londen 2010), 5.

5 Mallinson, *From Neutrality to Commitment*, 7.

6 Ibidem, 32.

tot spanningen die zouden blijven tot het moment dat Nederland werkelijk de soevereiniteit overdroeg aan Indonesië. Exemplarisch zijn de woorden van de Britse ambassadeur in december 1949, volgend op deze overdracht:

At long last, and virtually for the first time since the war, it is possible to say that the Indonesian question has ceased to overshadow Holland's international relations in general, and to spread a cloud, although not a very black one, over Anglo-Dutch relations in particular.⁷

Het zal blijken dat Groot-Brittannië niet het enige land was waar de Indonesië-kwestie een schaduw op de bilaterale relatie wierp: hetzelfde gold voor de Verenigde Staten en, interessanter voor deze studie, Canada. Voor het in 1949 werkelijk zo ver was, waren er al langere tijd plannen voor meer zelfbestuur in Indonesië, maar als het aan Nederland lag zou dit binnen het kader van het Koninkrijk zijn. In 1945 en de jaren erna werd het niet alleen als essentieel maar ook als vanzelfsprekend beschouwd dat Indonesië deel van Nederland zou blijven. Indonesië was een speciaal geval en viel, in ieder geval volgens Nederland zelf, niet te vergelijken met andere koloniën die na de oorlog zelfstandigheid verwierven. Dit komt ook naar voren toen Minister van Buitenlandse Zaken Eelco van Kleffens in de Verenigde Staten over het onderwerp gevraagd werd:

It cannot be repeated too often that we have no colonies. The overseas territories of the Kingdom are autonomous or almost autonomous entities, with their own representative institutions. They have each of them advanced so far on the road to complete self government that any new guardianship would be a distinct step backwards in their evolution.⁸

Met andere woorden, een organisatie als de Verenigde Naties diende zich niet met Indonesië te bemoeien.

De redenen dat er zoveel belang aan het behouden van Indonesië werd gehecht, waren zowel politiek, economisch als emotioneel van aard. Nederland had aspiraties om een middelgrote macht te zijn, en zonder het grote en in veel opzichten winstgevende Indonesië aan haar zijde zou dit een stuk lastiger worden. Zonder haar koloniën – om een term te gebruiken die door Nederlandse politici vermeden werd – kon het misschien zelfs terugvallen tot dezelfde status als een land als

⁷ Mallinson, *From Neutrality to Commitment*, 26.

⁸ NA, Ministerie van Buitenlandse Zaken / Code-archief 1945-1954, 2.05.117, No. 25074, "Conferentie der Verenigde Naties te San Fransisco inzake Internationale Organisatie, 1945".

Denemarken, wat uiteraard vermeden diende te worden. Daarnaast was drie procent van de Nederlandse bevolking woonachtig in Indonesië.⁹ Uiteraard was deze kwestie zeer belangrijk voor deze grofweg 300.000 mannen en vrouwen, maar ook de rest van Nederland was vervlochten geraakt met Indonesië door de jarenlange wederzijdse beïnvloeding. De nadruk lag echter vooral op de economische kant: in 1949 waren de totale Nederlandse investeringen in Indonesië zo'n 1,25 tot 2 miljard dollar waard.¹⁰ In zijn totaliteit leverde Indonesië zelfs vijftien procent op van het BNP.¹¹ Dit zijn zeker geen verwaarloosbare getallen; niet voor niets was de leus 'Indië verloren, rampspoed geboren' in deze periode dan ook populair.

Duitsland op haar beurt was uiteraard een internationaal, en met name Europees, probleem waar Nederland graag over mee zou beslissen gezien de zeer recente geschiedenis. Naast veiligheidsvraagstukken speelden hier ook voornamelijk economische motieven mee: Nederland was voor een groot deel afhankelijk van de Duitse markt. Zonder een wederopbouw van de Duitse economie zou het ook voor Nederland moeilijk zijn om aan de economische malaise te ontsnappen. Eigenlijk was het economisch denken in de hele naoorlogse periode dominant: Nederland diende weer uit het dal te klimmen. Internationale politieke vraagstukken, hoewel deze uiteraard ook Nederland aangingen, verdwenen hierbij naar de achtergrond. Wellicht was het een restant van de vele jaren van neutraliteit dat het Nederland enigszins onwennig viel om ineens een actieve rol te spelen op het wereldtoneel. In ieder geval werd het Nederlandse buitenlandse beleid tot 1948 gekarakteriseerd door een *wait-and-see policy*.¹² Dit komt ook naar voren bij de toetreding tot de Verenigde Naties in 1945. Hoewel dit feit op zichzelf een breuk betekende met de neutraliteit en de passiviteit, was de invulling er van nog steeds veelal een van afwachten.

De oprichting van de Verenigde Naties (1945)

Al ten tijde van de Tweede Wereldoorlog werd er gesproken over een internationale organisatie die een dergelijk drama in de toekomst zou moeten voorkomen: een multilaterale organisatie met meer daadkracht dan de Volkerenbond, die vrede en veiligheid kon garanderen. Hier werden meerdere bijeenkomsten voor georganiseerd. De bijeenkomst die echter geassocieerd wordt met de definitieve oprichting van de VN is de San Francisco Conferentie van 1945.

In Londen, waar de Nederlandse regering verbleef ten tijde van de bezetting, was er eerst

9 Mallinson, *From Neutrality to Commitment*, 26.

10 Ibidem, 26.

11 Bert Zeeman en Cornelis Wiebes, *Belgium, The Netherlands and alliances. 1940-1949*, (Leiden 1993), 129.

12 Zeeman, *The Netherlands and alliances*, 133.

twijfel en zelfs weerstand om hiernaartoe af te reizen. Dit kwam omdat de beloftes van een multilaterale wereldorganisatie sterk waren afgezwakt totdat wat er overbleef volgens Minister van Buitenlandse Zaken Van Kleffens 'een internationaal forum van twijfelachtig waarde' was.¹³ Het grootste pijnpunt betrof het vetorecht van de grote landen, wat voor een machtsorde zorgde waarin geen plaats was voor de middelgrote landen (waartoe de regering Nederland rekende) en wat bijna paternalistisch aandeed ten opzichte van de kleinere landen. Ondanks zijn bezwaren reisde Van Kleffens uiteindelijk wel af naar San Fransisco, om toch een vinger in de pap te houden. Hij reisde echter om via Canada om niet de indruk te wekken te nauw geallieerd te zijn aan de Verenigde Staten.¹⁴

Op 25 april werd de conferentie geopend met verschillende redevoeringen. Daarna begonnen de vergaderingen van en tussen alle delegaties. Deze duurden dikwijls erg lang, wat in ieder geval Van Kleffens voor een groot deel wijdde aan de Russische delegatie ('die Russen gedragen zich waarlijk slecht' en 'Molotov, een formalist en haarkloverig, maakte talloze moeilijkheden,' zo noteerde hij in zijn dagboek.)¹⁵ Maar ook het aanhoren van alle andere toespraken, vooral van de kleinere landen, omschrijft Van Kleffens als een opsomming van algemeenheden en banaliteiten, wat het 'eindeloos en zeer slaapverwekkend' maakte. De speech van de Nederlandse delegatie werd blijkbaar wel – in ieder geval naar eigen zeggen – goed ontvangen, met voornamelijk veel complimenten vanuit het Britse kamp vanwege de zogenaamde “understatements”. Op deze manier ging het meer dan een maand door.

Bij de conferentie hoorde ook het naar buiten brengen van het eigen standpunt door middel van persconferenties (waar naast vragen over de Verenigde Naties ook Indonesië en Duitsland aan bod kwamen, zoals eerder aangestipt). Ook deelde Van Kleffens zijn standpunt met de buitenwereld door verscheidende interviews, afgenomen door journalisten van grote dagbladen: sommigen waarvan volgens Van Kleffens 'hun onbenul en onwetendheid evenredig was aan de grootte van hun couranten.'¹⁶ Op de vraag wat hij als de meest basale problemen van de conferentie beschouwde, antwoordde hij,

The veto right which the major powers think they must claim introduces an element of uncertainty; if handled well, it may prove to be beneficial, but it means that the great

13 C. Wiebes, 'De oprichting van de Verenigde Naties: 50 jaar geleden. Het dagboek van minister Eelco van Kleffens over de conferentie in San Fransisco, 11 april – 7 juni 1945', in: *Jaarboek Buitenlandse zaken. Tweede jaarboek voor de geschiedenis van de Nederlandse buitenlandse politiek in de twintigste eeuw* (Den Haag 1995) 74.

14 Dit door de suggestie van A. Loudon, ambassadeur in Washington. In Canada sprak Van Kleffens nog met verscheidende Canadese politici. Hoewel omreizen via Canada vanwege geografische redenen logisch is, kan het ook gezien worden als een teken van de goede betrekkingen tussen beide landen. *Ibidem*.

15 Wiebes, 'De oprichting van de Verenigde Naties', 79.

16 *Ibidem*, 82.

powers are not as yet prepared to submit to the rule of law as the smaller powers are required and ready to do, and therefore we cannot look upon peace as being assured by the plan.¹⁷

Van Kleffens drukte zich hier nog vrij neutraal uit. Dit werd door Nederland inderdaad als het grote pijnpunt beschouwd: door het vetorecht van de grote landen bleef er niet veel over voor de kleine en middelgrote landen en konden ze zelfs gedwongen worden in te stemmen met bepaalde beslissingen waar ze liever nee tegen zeiden. Dit gold ook voor oorlogsverklaringen. Door het VN-verdrag te tekenen werd er dus een groter offer gevraagd van de kleine dan de grote staten, of, zoals Van Kleffens het noemde, 'a very grave obligation which is not demanded of the great powers.'¹⁸ Daarnaast was het maar de vraag of de organisatie inderdaad effectief zou zijn of dat het zoals eerder gezegd van 'twijfelachtige' waarde zou blijken. Dit alles hing af van de wil van de deelnemende landen, en met name de grote landen.

Er waren niet alleen negatieve berichten. Een punt waar de Nederlandse delegatie bijvoorbeeld wel blij mee was, was het uitgangspunt van het internationaal recht bij het oplossen van internationale problemen. Nederland had (en heeft) een lange traditie hierin. Historicus E. H. Kossmann schrijft zelfs dat, 'From 1830 to 1940, Dutch national consciousness was dominated by the idea that the Netherlands constituted a haven, indeed, the world centre for justice.'¹⁹ En hoewel er met het oog op de recente politiek wellicht niet meer gesproken kon worden van een Nederlandse haven, bleef het idee van rechtspraak belangrijk in de Nederlandse politiek. Dat dit verankerd is in de Nederlandse politiek komt uiteraard voort uit praktische overwegingen: een handelsland als Nederland heeft baat bij een vreedzame en goed georganiseerde internationale situatie. Johan de Wit verwees er aan het begin van het hoofdstuk al naar. Er zit echter ook een element in van wat wel 'morele arrogantie' is gedubd en dat, zo kan worden beargumenteerd, evengoed verankerd is in de Nederlandse traditie. De sterke nadruk op moraliteit in politiek kan toch in ieder geval ten dele herleid worden tot het calvinisme; hoewel de invloed van religie in Nederland de laatste paar decennia is afgezwakt, kon deze in de zuilenmaatschappij van de naoorlogse jaren zeker niet worden onderschat. De Britse ambassadeur maakte de volgende observatie ook toen hij over de Nederlandse politiek sprak: 'The Calvinist streak, which is just below the surface in every Dutchman...'²⁰ Internationaal recht werd dus door Nederland belangrijk gevonden, en tijdens de VN onderhandelingen lobbyde het dan ook om dit op de kaart te krijgen; met succes. Het bekendste

17 NA, Ministerie van Buitenlandse Zaken / Code-archief 1945-1954, 2.05.117, No. 25074, "Conferentie der Verenigde Naties te San Fransisco inzake Internationale Organisatie, 1945".

18 Ibidem.

19 Mallinson, *From Neutrality to Commitment*, 7.

20 Ibidem, 34.

voorbeeld van een VN-verdrag waarin het internationaal recht als uitgangspunt wordt gebruikt is de Verklaring van de Rechten van de Mens, hoewel deze niet tijdens de conferentie zelf maar pas in 1948 werd aangenomen.

De delegatie kon ook op steun van buitenaf rekenen. Zo ontving de Nederlandse ambassadeur in Washington, Alexander Loudon, een brief met het bericht dat overal in de VS en Canada kerken gebeden hadden voor de conferentieleden. Loudon verklaarde hierdoor geraakt te zijn en antwoordde dat, 'I feel sure that the prayers (...) cannot fail to aid the delegations of all United Nations at San Fransisco to speed their great work in a way pleasing to the Lord.'²¹

Alle spirituele steun en successen ten spijt was het uiteindelijke enthousiasme voor de VN in Nederland echter tam. Toen het verdrag klaar was kwam deze houding ook terug in het Tweede Kamer debat over de ratificatie ervan. Er kwam nauwelijks discussie op gang: over het algemeen deelden de Kamerleden Van Kleffens' scepsis over de nieuwe organisatie. Hoewel er niet genoeg redenen waren om niet lid te worden van de VN, waren de verwachtingen er over in Nederland niet hooggespannen.²²

Een jaar later sprak de nieuwe Minister van Buitenlandse Zaken Pim van Boetzelaer van Oosterhout het parlement toe over de kersverse organisatie, en geeft treffend uiting aan zowel de kenmerkende religieuze inslag in deze jaren als aan de passieve en sceptische houding ten opzichte van de Verenigde Naties :

If the UN were to fail, it will not be because it was based on wrong principles, but because Mankind in its shortsightedness and unwisdom again fails to grasp the hand stretched out for its salvation, in accordance with God's plan.²³

Tussenfase

Deze lage verwachtingen kwamen voor een gedeelte uit. De Verenigde Naties bleek niet zo goed te werken als gehoopt, voor een groot gedeelte het resultaat van de groeiende tweespalt in de wereld. Dit dreef Nederland verder in de richting van een meer regionaal georiënteerde organisatie, allereerst het Verdrag van Brussel in 1948 waarin vijf Europese landen een afspraak met elkaar

21 NA, Ministerie van Buitenlandse Zaken / Code-archief 1945-1954, 2.05.117, No. 25074, "Conferentie der Verenigde Naties te San Fransisco inzake Internationale Organisatie, 1945".

22 Zeeman, *Belgium, The Netherlands and alliances*, 133.

23 Mallinson, *From Neutrality to Commitment*, 33.

maakten, en in 1949 het Noord-Atlantische Verdrag, een organisatie van bredere omvang maar nog steeds van regionale orde. Dit betekende definitief het einde van het passieve, neutrale tijdperk. In 1948 schreef de Britse ambassadeur in Den Haag over de Nederlandse toetreding tot het Verdrag van Brussel, de eerste toetreding tot een militaire alliantie in honderd jaar, dat de Nederlanders 'eens en voor altijd' een beleid van neutraliteit achter zich hadden gelaten.²⁴

De periode tussen het toetreden tot de Verenigde Naties en het tekenen van het verdrag van Brussel is ook wel omschreven als een periode van limbo.²⁵ De VN vormde een kader voor internationaal recht, iets waar Nederland veel waarde aan hechtte, maar dit kader was niet sterk genoeg om op te kunnen leunen. Nederland kon niet terug naar een houding van neutraliteit, maar tegelijkertijd was de VN niet de sterke organisatie geworden die deze transitie zou vergemakkelijken.

Toch was het inslaan van een Atlantische koers geen onwennige stap, want vergeleken met andere Europese landen was Nederland altijd al erg op de Angelsaksische wereld gericht geweest. Na de oorlog waren er voor Nederland twee basisbelangen te onderscheiden: veiligheid en economische wederopbouw. Beide doelen konden worden gerealiseerd met behulp van de Verenigde Staten, respectievelijk door de aanwezigheid van Amerikaanse troepen op het Europese continent en de Marshallhulp. Nauwere betrekkingen aangaan met de VS was dus niet onaantrekkelijk. In deze nieuwe alliantie met de VS, Canada en andere West-Europese staten ging het uiteraard om vrede en veiligheid, maar het hing ook samen met economische en zelfs morele wederopbouw: de westerse landen dienden een front te vormen tegen het oprukkende Sovjetblok. Het was ook van belang voor Nederland om deel te nemen aan de organisatie om zo zeggenschap te krijgen over met name de Duitse kwestie, het vraagstuk dat naast Indonesië het meest centraal stond in de Nederlandse politiek. Voor haar veiligheid was het van belang dat Duitsland in toom gehouden werd, maar voor haar economie was het van belang dat Duitsland werd opgebouwd: Duitsland was (en is) altijd Nederlands grootste handelspartner geweest.²⁶ Deze verschillende motieven leidden uiteindelijk tot deelname aan de onderhandelingen die later tot de NAVO zouden leiden.

De oprichting van de NAVO (1948-1949)

Op 22 maart 1948 begonnen er in het Pentagon geheime besprekingen tussen de Verenigde Staten,

²⁴ Mallinson, *From Neutrality to Commitment*, 5.

²⁵ Ibidem, 55.

²⁶ Ibidem, 70.

Groot-Brittannië en Canada. Deze besprekingen vormden de basis voor de latere onderhandelingen die zouden leiden tot de oprichting van de NAVO. Nederland was rond deze tijd nog in het ongewisse: niet voor niets werden de besprekingen gehouden in zeer beveiligde gedeelten van het Pentagon waar normaal gesproken niet eens het eigen personeel mocht komen.²⁷ Inderdaad, de onderhandelingen en locatie waren zo geheim dat een chauffeur verdwaald raakte toen hij de geheime Pentagon ingang zocht.²⁸

Toch werden er in Den Haag zo nu en dan flarden opgevangen van het bestaan van deze besprekingen en zelfs ook gedeelten van de inhoud. Op 29 maart vroeg toen nog onderstaatssecretaris van Buitenlandse Zaken Lester Pearson de Nederlandse ambassadeur of de Nederlandse regering bereid zou zijn andere Europese landen, bijvoorbeeld de Scandinavische, tot het West-Europese pact toe te laten treden als op die manier alle aangesloten landen zich van Amerikaanse en Canadese steun verzekerd wisten. De ambassadeur meende van wel, waarop Pearson antwoordde, 'Wel, ik kan u zeggen, dat men te Washington op het ogenblik juist in die richting onder meer zijn gedachten laat gaan.'²⁹ De Canadese Regering juichte deze ontwikkeling volgens hem toe.

Er werd Nederland nog meer informatie vanuit Ottawa toegespeeld, zonder medeweten van de Verenigde Staten. Op 23 april kan er in een als 'top secret' gelabelde brief bijvoorbeeld gelezen worden dat, 'Naar de Canadese Regering verneemt zou de Amerikaanse Regering in overleg met de Republikeinse leiders thans definitief de vorm van een *atlantisch pact* gekozen hebben als meest geschikt voor steunverlening aan de West Europese Unie.'³⁰ En verder: 'Dit pact zou gebaseerd zijn op art. 51 van het charter en naar voorbeeld van het verdrag van Petropolis de partijen wel tot hulpverlening doch *niet* tot oorlogsverklaring verplichten in geval een harer het slachtoffer wordt van een gewapende aanval van buiten. Dit betekent dus, dat Washington zou hebben afgezien van een uitsluitend eenzijdige militaire garantie aan West Europa. Griekenland en Turkije zouden *niet* in het pact worden opgenomen, doch het onderwerp zijn van een afzonderlijk gedeelte van de te verwachten Regeringsverklaring.'³¹ Ook werd Den Haag op het hart gedrukt deze informatie zorgvuldig te bewaren omdat, 'het zeer ongewenst zou zijn dat het State Departement in Washington langs een omweg zou vernemen, dat bepaalde vertrouwelijke mededelingen via Ottawa aan ons bekend zijn geworden.'³² Er was in Washington weinig vertrouwen in de Europese geheimhouding,

27 Don Cook, *Forging the Alliance. Nato, 1945-1950* (New York 1989) 129.

28 Escott Reid, *Time of Fear and Hope. The Making of the North Atlantic Treaty 1947-1949* (Toronto 1977), 71.

29 NA, Ministerie van Buitenlandse Zaken / Code-archief 1945-1954, 2.05.117, No. 22686, "Besprekingen inzake de West-Europese militaire samenwerking met behulp van de Verenigde Staten en Canada, 1948".

30 'Atlantisch pact' is onderstreept in het originele document. NA, Ministerie van Buitenlandse Zaken / Code-archief 1945-1954, 2.05.117, No. 22686, "Besprekingen inzake de West-Europese militaire samenwerking met behulp van de Verenigde Staten en Canada, 1948".

31 'Niet' is beide keren onderstreept in het originele document. Ibidem.

32 Ibidem.

inclusief de Nederlandse, en dat daar een waarheid in zat wordt ook wel bewezen door dergelijke lekken.³³

Dat Nederland redelijk goed geïnformeerd was, in ieder geval beter dan bijvoorbeeld buurland België, ligt onder andere aan het feit dat Nederland zoals gezegd veel belang hechtte aan een Atlantische alliantie en er daarom ook veel energie in stak om zoveel mogelijk informatie in te winnen met behulp van de in Noord-Amerika gestationeerde diplomaten.³⁴ Dit had niet altijd het gewenste effect: naast een slechte naam op het gebied van geheimhouding, dreigde Nederland ook een slechte reputatie te krijgen door dit zogenaamde *snooping around*, het trachten zoveel mogelijk informatie in te winnen ook al was dit niet direct relevant voor Nederland.³⁵ Van Kleffens, nu ambassadeur in Washington, maande deze neiging in toom te houden omdat dit enkel de Nederlandse zaak schaadde.³⁶

In juli werd uiteindelijk ook Nederland, tezamen met Frankrijk, België en Luxemburg, voor de besprekingen uitgenodigd. De Verenigde Staten hadden allereerst het plan opgevat om de Benelux als één geheel te laten vertegenwoordigen (welk in Amerikaanse ogen een even groot of zelfs groter potentieel had dan het 'verkalkte Britse imperium')³⁷ en dit werd niet eens als zeer nadelig beschouwd door het Nederlandse kamp. 'De positie van België, Nederland en Luxemburg bij deze besprekingen zou uiteraard zijn verstevigd, indien deze als eenheid met een Benelux-delegatie, zoals ook elders, had kunnen optreden.'³⁸ Doordat België deze strategie echter niet zag zitten – de regering meende dat het andere belangen had als Nederland – ging dit plan niet door en werd ieder land alsnog apart vertegenwoordigd.

Bij de besprekingen bleek al snel dat Nederland veel wensen had en deze ook het liefste snel zag gerealiseerd. Op dat moment bevonden zich maar weinig troepen in Europa, Nederland inclusief, wiens leger voor het grootste gedeelte in Indonesië was gestationeerd.³⁹ Er bestond een zogenaamde 'fear of abandonment': Nederland had de Verenigde Staten zowel militair als financieel nodig.⁴⁰ Er werd dus ingezet op een Atlantisch pact en een Atlantische koers. De Nederlandse afgezant, wederom Eelco Van Kleffens, deelde dan ook tijdens de eerste bijeenkomst mee dat hij persoonlijk hoopte op een *North Atlantic Pact*.⁴¹ Uit het feit dat ongeveer vijftien procent van de Amerikaanse

33 NA, Ministerie van Buitenlandse Zaken / Code-archief 1945-1954, 2.05.117, No. 22686, "Besprekingen inzake de West-Europese militaire samenwerking met behulp van de Verenigde Staten en Canada, 1948".

34 Zeeman, *Belgium, The Netherlands and alliances*, 248.

35 NA, Ministerie van Buitenlandse Zaken / Code-archief 1945-1954, 2.05.117, No. 22686, "Besprekingen inzake de West-Europese militaire samenwerking met behulp van de Verenigde Staten en Canada, 1948".

36 Ibidem.

37 Ibidem.

38 NA, Ministerie van Buitenlandse Zaken / Code-archief 1945-1954, 2.05.117, No. 22686, "Besprekingen inzake de West-Europese militaire samenwerking met behulp van de Verenigde Staten en Canada, 1948".

39 Zeeman, *Belgium, The Netherlands and alliances*, 235.

40 Ibidem, 275.

41 Cook, *Forging the Alliance*, 174.

notities van de besprekingen wordt ingenomen door bijdrages van Van Kleffens, blijkt wel dat deze geen passieve houding aannam.⁴² Dat Nederland een assertieve rol had werd ook door de andere deelnemende landen opgemerkt. Er is lof voor Van Kleffens, die door de Canadese Minister van Buitenlandse Zaken Lester Pearson 'a first rate man' genoemd wordt.⁴³ Nicholas Henderson, de man die een verslag optekende van de besprekingen, gaf de volgende omschrijving van hem:

With his angular features and antique manners it was difficult sometimes not to imagine him, dressed in bleak brocade with white lace cuffs and broad ruffles seated at a table and looking out upon the world with calm curiosity from the chiaroscuro of some 17th century Dutch painting.⁴⁴

Nederland deelde de Amerikaanse mening dat de bestaande Western Union 'too narrow in membership and too broad in obligations' was.⁴⁵ Dit liep door naar een eventueel Atlantisch pact: ook hier zouden meer leden aan mee moeten doen dan enkel de Western Union landen. Gedacht werd aan landen die strategisch van belang waren, zogenaamde *stepping stones*. Later in de besprekingen vond er echter een ommezwaai plaats en werd Nederland terughoudend als het ging om de toelating van andere landen zoals Scandinavië, Portugal en IJsland omdat gedacht werd dat dit een verzwakkend effect zou hebben op de organisatie.⁴⁶ Toen zelfs Iran ter sprake kwam was er het verzoek om de eed strikt Europees te houden, zodat Nederland niet verstrikt raakte in conflicten elders in de wereld.⁴⁷ Van Kleffens schreef een nieuw voorstel met de suggestie dat de militaire verplichtingen van de leden in geografisch opzicht niet al te ver zouden reiken, bijvoorbeeld wat de *stepping stone* landen betraf die nu geen eigen militaire bijdrage hoefden te leveren maar wel op bescherming van de andere landen konden rekenen. Hij stuurde een *draft* versie naar de Canadese delegatie. Canada was namelijk ook nooit een voorstander geweest van een te brede organisatie in geografisch opzicht.⁴⁸

De vergaderingen gingen met name over het geografische gebied dat de NAVO moest omvatten; de formulering van de clause over wederzijdse verdediging; en het zogenaamde 'Canadian article' betreffende een economische – en niet enkel een militaire – dimensie van het verdrag. In december, na een half jaar intensief overleg tussen de deelnemende staten, was de balans voor Nederland overwegend positief. Men was het eens geworden over een sterke militaire

42 Mallinson, *From Neutrality to Commitment*, 81.

43 Zeeman, *Belgium, The Netherlands and alliances*, 270.

44 Ibidem, 258.

45 Ibidem, 268.

46 Mallinson, *From Neutrality to Commitment*, 74.

47 Zeeman, *Belgium, The Netherlands and alliances*, 300.

48 Ibidem, 290.

'belofte' die geruststelling bood te midden van de aanzwellende Koude Oorlog. Ook was er een economische dimensie aan het verdrag toegevoegd, waardoor de organisatie niet strikt militair van karakter bleef. Dit was een belangrijk punt voor Nederland omdat er algemene overeenstemming was dat het verdrag niet een negatief maar een positief fenomeen moest zijn, waar niet alleen militaire kracht maar ook gedeelde westerse waarden en het internationaal recht centraal stonden.⁴⁹ Daarnaast stonden er handelsbelangen centraal omdat de kans op handel groter was als het militaire karakter van de NAVO minder benadrukt werd. Zowel Pearson als Van Kleffens refereerden naar Artikel 56 van het VN Verdrag als het ging om economische, culturele en spirituele coöperatie.⁵⁰ Nederland steunde dan ook het Canadese artikel en bood Pearson aan om mee te werken aan de verbetering er van zodat het zou kunnen worden opgenomen in het verdrag. 'Bij de Nederlandse Regering bestaat volledig begrip voor de Canadese wens inzake een meer stringent geredigeerd artikel over de economische en sociale samenwerking van het Atlantisch Pact,' aldus Stikker in een brief aan de Nederlandse ambassadeur, en: 'U gelieve derhalve aan Pearson te berichten, dat wij gaarne bereid zijn mede te werken tot een omstandiger en nauwkeuriger redactie van Artikel 2, waarvoor wij de Canadese suggesties gaarne tegemoet zien.'⁵¹

Het geografische gebied dat de organisatie zou omslaan lag nog niet vast, waardoor er nog steeds de ruimte was om deze te beperken tot een kleine harde kern, namelijk de vijf Brussel lidstaten plus de Verenigde Staten en Canada. Den Haag ging er van uit dat Indonesië eventueel in een aparte clause zou kunnen worden genoemd; het voornaamste was dat de kern klein bleef zodat Nederland niet meegesleept zou worden in wereldwijde conflicten.

Toch was het vanwege Indonesië nog niet eens zeker of Nederland mee zou doen. De steeds grotere druk die de Verenigde Staten uitoefenden op Nederland om de Indonesische Republiek te erkennen viel in Den Haag niet in goede aarde. Net toen het einde van de onderhandelingen in zicht was dreigde Stikker hierdoor zijn handtekening niet te zetten, of, als een minder extreme optie, wel te tekenen maar het verdrag uiteindelijk niet te ratificeren. Stikker zei dat de Nederlandse publieke opinie een Atlantisch pact ook niet zou steunen door deze Amerikaanse houding.⁵² Of dit nu bluf was of niet, de Verenigde Staten deden in elk geval een klein stapje terug en verzekerden Nederland dat ze niet getracht hadden de Nederlandse regering in een bepaalde richting te duwen, zodat Nederland zonder gezichts- of gewetenverlies toch tot het tekenen van het verdrag over kon gaan.⁵³ De Indonesië-kwestie betekende uiteindelijk dus geen belemmering voor het NAVO-verdrag. Dit

49 Mallinson, *From Neutrality to Commitment*, 86.

50 Zeeman, *Belgium, The Netherlands and alliances*, 269.

51 NA, Ministerie van Buitenlandse Zaken / Code-archief 1945-1954, 2.05.50.01, No. 276, "Stukken betreffende met name de Canadese deelname aan de NAVO, 1948-1954".

52 Zeeman, *Belgium, The Netherlands and alliances*, 391.

53 Ibidem.

was voor een groot gedeelte ook te danken aan het diplomatenteam van Nederland, dat iets tactvoller omging met het heikele onderwerp dan de eerdergenoemde minister. Nicholas Henderson memoreert hierover: 'Otto van Reuchlin [de Nederlandse afgezant bij de onderhandelingen naast Van Kleffens] was the perfect diplomat of the party. He was formal, friendly and never embarrassed – not even by the Indonesian question, which might in other, more touchy hands have spilled over and complicated the Pact talks.'⁵⁴

Dit kon gemakkelijk anders. De Nederlandse houding in de kwestie Indonesië in deze jaren wordt over het algemeen meer gekenmerkt door drammerigheid dan door tact, wat de Nederlandse positie op het wereldtoneel en de bilaterale relaties met andere landen (zoals met de Verenigde Staten, en, zo zal later blijken, ook Canada) niet ten goede kwam. Dit komt ook naar voren in de uitspraak van een Britse ambassadeur, die niet over de NAVO-onderhandelingen maar over de algemene situatie praat en iets minder positief is als de eerdergenoemde Henderson: 'The Dutch themselves have a clear conscience and cannot understand how it is possible that their motives should be so grossly misinterpreted by the other powers [...] in spite of their general high level of intelligence and culture, they cannot, in my view, be termed an imaginative people, and over Indonesia they have shown themselves genuinely incapable of appreciating the probable reactions of other races and nations.'⁵⁵

Na maanden van onderhandelen, en zowel hoogte – als dieptepunten, was het Noord-Atlantische verdrag dan uiteindelijk toch daar. Hoewel Nederland haar politiek van neutraliteit al eerder had losgelaten – beginnend met de toetreding tot de Verenigde Naties en meer definitief met het Verdrag van Brussel – was dit toch de bezegeling van deze nieuwe koers. De essentie van het verdrag werd onder woorden gebracht door Minister van Buitenlandse Zaken Dirk Stikker, de dag voor hij zijn handtekening zette:

The Treaty we are about to sign marks the end of an illusion: the hope that the United Nations would, by itself, ensure international peace. Regretfully, we were driven to the conclusion that the Charter, though essential, is not enough in the world as it is, to protect those vital principles for which we of the Western World who have gathered here, stand. Therefore we felt it our duty to make this Treaty. So, far from merely marking the end of an illusion it most especially marks the birth of a new hope of enduring peace.⁵⁶

54 Sir Nicholas Henderson, *The Birth of NATO*, (Londen 1982), 57.

55 Mallinson, *From Neutrality to Commitment*, 27.

56 Ibidem, 80.

Op 4 april 1949 werd het Noord-Atlantische Verdrag getekend. Namens Nederland zette Stikker zijn handtekening met de vrome afsluitende woorden, 'En hiermede, ootmoedig God's genadige zegen afbiddend, verklaar ik, dat de Nederlandse Regering bereid is, over te gaan tot de ondertekening van dit Verdrag in dienst van de Vrede.'⁵⁷

⁵⁷ NA, Ministerie van Buitenlandse Zaken / Code-archief 1945-1954, 2.05.117, No. 24915, "Artikelen en publicaties over de ondertekening van het Noord Atlantisch Pact. 1949-1951".

2. Canada in de naoorlogse jaren

Voor Canada waren er altijd twee voornamelijk relaties geweest: die met buurland Verenigde Staten en die met Groot-Brittannië, het oude moederland. Er was sprake van een driehoeksverhouding. Na de Tweede Wereldoorlog was er op het internationale speelveld echter veel verschoven en dienden ook deze relaties opnieuw bekeken te worden.

Één van de belangrijkste veranderingen in de naoorlogse wereld was de opkomst van kernmachten. Ten tijde van de Tweede Wereldoorlog trachtte zowel de VS als Groot-Brittannië atoomwapens te produceren, de eerste uiteindelijk met meer succes als de laatste. Canada speelde hierbij een rol door het leveren van wetenschappers, uranium (een grondstof waar Canada ruimschoots over bleek te bezitten) en de ruimte die nodig was voor experimenten en centrales. Door deze samenwerking werd Canada als één van de drie *atomic powers* beschouwd, ook al beschikte het land niet over kernwapens.⁵⁸ Deze benaming bracht status met zich mee, hoewel er ook nadelen aan de nieuwe positie zaten: nationale belangen botsten soms met wat er gevraagd werd door de twee grote mogendheden en vaak zat Canada als *junior partner* tussen Groot-Brittannië en de VS ingeklemd. Pearson schreef dan ook, 'We may be dragged along in directions where we might not desire to go but over which we would have little control.'⁵⁹ Ondanks deze kanttekeningen wordt de naoorlogse periode toch omschreven als wellicht de meeste succesvolle periode van de Canadese buitenlandse politiek: 'An odd twist of wartime fate had made her into an important country atomically speaking.'⁶⁰

Juist door deze atomische orde werd er in Ottawa de noodzaak gevoeld om internationale controle op de zaak te houden. In 1945 werd er met het oog op de machtsstrijd tussen de VS en de Sovjet-Unie door Ottawa gesteld: 'Such a development would offer particular danger for Canada since, should a final atomic struggle break out between these two power blocs, Canada on account of her geographical situation, her control of the principal source of raw material, and the location in this country of an important plant, would become a target for attack.'⁶¹ Europa mocht nog steeds als het traditionele toneel van oorlog worden beschouwd, het Noord-Amerikaanse continent scheen ineens een stuk kwetsbaarder dan voorheen.

Een andere reden voor het in zwang raken van internationalisme bij Canadese bewindslieden was de Verenigde Staten. De ongelijkheid tussen de twee buurlanden kon in één oogopslag worden

58 John W. Holmes, *The Shaping of Peace. Canada and the search for world order 1943-1957. Volume 1*, (Toronto 1979), 196.

59 Ibidem, 213.

60 Ibidem, 221.

61 Ibidem, 205.

aanschouwd. Hoewel de relatie goed was en Canada ook een zekere stem had in Washington – iets wat zeker bijdroeg aan het nationale zelfvertrouwen – was er toch een terughoudendheid om te veel op te gaan in een bilaterale relatie met de VS. In de woorden van John W. Holmes, 'There was the endemic nervousness about constitutional links of any kind with a power which, however neighbourly, still trailed an aura of manifest destiny.'⁶² Canada hechte aan haar zelfstandigheid en dit schrikbeeld van Canada als Amerikaanse satellietstaat (of anderzijds een Britse kolonie) droeg bij aan het idee dat deze zelfstandigheid het best gewaarborgd was in een multilaterale wereldorganisatie.

De oprichting van de Verenigde Naties (1945)

Dit internationalisme kon uiteraard het beste vorm worden gegeven door internationale organisaties, waarvan de Verenigde Naties de meest internationale van allemaal zou worden.

In Ottawa heerste er een zeker idealisme over wat deze organisatie voor de wereld kon betekenen – vooral als het ook daadwerkelijk een internationale organisatie werd en niet een club waar nog enkel aan nationale belangen werd vastgehouden. Ondanks deze voorkeuren was het uiteindelijk echter het belangrijkste *dat* de VN er kwam, in wat voor hoedanigheid dan ook. Deze houding valt samen met wat ook wel 'functionalisme' is genoemd, een term die vaak toepasbaar is op Canada's buitenlandse beleid. Canada vaart het beste bij internationale stabiliteit en kalmte – en daarom is het minderen van spanning en het oplossen van problemen vaak niet zozeer een middel als wel een deugdzaam doel op zich.⁶³

Canada zette in op een wereldwijde organisatie met eigen bestuur, maar dat was niet hetzelfde als een federale wereldstaat; net zoals dat erkend werd dat de grootmachten bevoegdheden moesten krijgen om wereldvrede te kunnen garanderen, maar dit wel in perspectief diende te worden geplaatst: veiligheid was slechts één van de doelstellingen van de Verenigde Naties, naast economische en sociale functies, en ook middelgrote en kleine staten hoorden zeggenschap te hebben. Het ging er dus om de balans te vinden en te proberen idealisme werkbaar te maken in de wereld van de internationale politiek. Dit komt ook naar voren in de reputatie van de Canadese delegatie: deze stond bekend als *good drafters* en *good compromisers*.⁶⁴

Op de conferentie in San Fransisco had Canada een belangrijk stokpaardje, en dat was het

⁶² Holmes, *The shaping of peace*, 160.

⁶³ Een belangrijke reden daarvoor is dat de Canadese economie grotendeels afhankelijk is van de export. Handel gedijt uiteraard het beste bij vrede en stabiliteit. Ibidem, 116.

⁶⁴ Ibidem, 246.

handhaven van de belangen van de middelgrote staten. Hierin hadden ze uiteraard een bondgenoot in Nederland. De middelgrote staten vormden een groep waar Canada zich niet enkel tot toe rekende, maar waarvan het zich ook impliciet als leider beschouwde. Zo merkt de Nederlandse ambassadeur bijvoorbeeld terloops op dat, 'Canada, zich gaarne noemend de leider van de "Middle Powers..."'.⁶⁵ In deze zelfbenoemde functie hechtte Ottawa bijvoorbeeld veel waarde aan het *right of consent*. Dit hield in dat zonder eigen toestemming kleine of middelgrote landen niet verplicht konden worden militair of economisch (door middel van sancties) in te grijpen. Dit principe was diep geworteld in de Canadese traditie. Er werd gevoeld dat geen enkele staat werkelijk een andere staat kon representeren en 'that it was not in the Canadian tradition to delegate'.⁶⁶ Daarnaast zette Canada in op het behalen van één van de zes niet-permanente zetels in de Veiligheidsraad, wat uiteindelijk tot haar grote teleurstelling én verrassing niet lukte. Deze nederlaag smaakte des te bitterder omdat Canada voorrang had moeten geven aan twee Zuid-Amerikaanse landen.⁶⁷

Het feit dat Canada zoveel waarde hechte aan de handhaving van de eigen soevereiniteit hing samen met de Canadese constitutie, waarin de verschillende provincies een grote mate van zelfstandigheid kennen. Met name voor het Franstalige Quebec is en was dit een heet hangijzer. Hoewel er in Ottawa dus een afkeer was van regionalisme (er werd geredeneerd dat de Tweede Wereldoorlog had kunnen gebeuren door isolationisme) werd er tegelijkertijd voor gewaakt dat de nationale jurisdictie niet werd aangetast.⁶⁸ Vandaar dat de Canadezen ook niet zo happig waren op het mensenrechtenbeleid zoals voorgesteld door de Verenigde Staten. Dit kwam niet doordat Canada iets tegen mensenrechten had – integendeel – maar er werd gedacht dat een dergelijk beleid op hypocrisie neerkwam: het onderschrijven van perfecte, maar enigszins vage idealen, die uiteindelijk moeilijk direct toepasbaar waren op de samenleving.⁶⁹ Bovendien was het wederom enkel het recht van de soevereine staat – of provincie – om dergelijke idealen aan haar burgers op te leggen. Deze argumenten wogen echter niet zwaar genoeg om niet akkoord te gaan met de Universele Declaratie van de Rechten van de Mens, in navolging van de meerderheid.

Net als bij het onderwerp internationaal recht, was er ook als het om imperialisme ging een zekere zelfingenomenheid in Ottawa.⁷⁰ Canada was voorstander van koloniale onafhankelijkheid en geloofde dat imperialistische rivaliteit een oorzaak van oorlogen was. In tegenstelling tot Nederland was dit echter niet een onderwerp met directe relevantie voor Canada, en dus wederom geen hekel discussiepunt. Op 26 juni 1945 zette het zijn handtekening onder het Handvest van de Verenigde

65 NA, Ministerie van Buitenlandse Zaken / Code-archief 1945-1954, 2.05.117, No. 19564, "Canada, 1946-1950".

66 Homes, *The shaping of peace*, 241.

67 NA, Ministerie van Buitenlandse Zaken / Code-archief 1945-1954, 2.05.117, No. 19564, "Canada, 1946-1950".

68 Holmes, *The shaping of peace*, 257.

69 Ibidem, 292.

70 Holmes, *The Shaping of Peace*, 259.

Naties en werd het een van de eenenvijftig lidstaten.

Tussenfase

De uiteindelijke werking van de Verenigde Naties viel echter tegen. De wereld viel steeds duidelijker uiteen in twee kampen, wat het lamleggen van de organisatie tot gevolg had. In juni 1947 leefde in de Canadese regeringskringen dan ook het beeld dat de Verenigde Naties uiteindelijk misschien zonder medewerking van de Sovjet-Unie verder moest, wilde het een effectieve organisatie blijven die ook werkelijk iets bijdroeg aan het handhaven van de vrede en het internationaal recht.⁷¹ Op dat moment werd dit nog niet beschouwd als een actueel dilemma, maar iets om goed in het achterhoofd te houden. Waar het op neerkwam was dat er in de (wellicht nabije) toekomst een keuze moest worden gemaakt tussen een universele ineffectieve organisatie of een kleinere effectieve organisatie. Of, zoals Pearson het in een gesprek met de Nederlandse ambassadeur formuleerde: 'Met Rusland tot nietsdoen gedoemd zijn of zonder Rusland tot positieve en constructieve actie overgaan.'⁷²

Deze zelfde Pearson bepleitte in februari 1948 een collectief veiligheidssysteem tussen een groot aantal landen binnen het kader van de Verenigde Naties. Nog steeds verzekerde hij niet uit de Verenigde Naties willen te stappen, maar enkel kritiek te hebben op de huidige manier van functioneren van de organisatie, die hij volgens de Nederlandse ambassadeur 'hoogst onbevredigend' achtte.⁷³ Dit idee leefde niet enkel in Canadese regeringskringen. Niet voor niets begonnen dan ook ongeveer een maand later besprekingen tussen de Verenigde Staten, Groot-Brittannië en Canada die de basis legden voor de NAVO.

De oprichting van de NAVO (1948-1949)

Toen in maart 1948 de onderhandelingen in het Pentagon begonnen was vrijwel niemand daar van op de hoogte, ook niet in Canadese regeringskringen zelf. De Canadese delegatieleden gaven elk een ander excuus voor hun reis naar de Verenigde Staten, variërend van VN zaken tot het helpen

71 NA, Ministerie van Buitenlandse Zaken / Code-archief 1945-1954, 2.05.117, No.19564, "Canada, 1946-1950".

72 Ibidem.

73 Ibidem.

van een zieke kennis in New York.⁷⁴ De werkelijke reden zou pas gaandeweg de besprekingen naar buiten komen, toen er langzaam steeds meer mensen op de hoogte raakten van datgene dat besproken werd.

Canada was een ferm voorstander van een Noord-Atlantisch verdrag; het was het eerste land dat naar voren kwam met de mogelijkheid van een militaire verdedigingsorganisatie ter aanvulling van de VN, en nadat de besprekingen begonnen in het Pentagon bleef Canada lobbyen voor een verdrag, zowel in Washington als bij de eigen bevolking. Een reden voor deze urgentie was dat de kans op een nieuwe oorlog in Ottawa somber werd ingeschat.⁷⁵ Alleen stond Canada niet erg sterk, en een nauwe samenwerking met enkel de Verenigde Staten werd niet erg aantrekkelijk bevonden omdat dat in de praktijk zou neerkomen op Washington die de beslissingen maakte en Ottawa die weinig keus had te volgen. Een verdrag dat zowel Canada, Groot-Brittannië, de Verenigde Staten als West-Europa aan elkaar verbond werd echter als ideaal gezien en bovendien een oplossing voor de spagaat waarin Canada zich bevond als Noord-Amerikaans, Europeagezind Gemenebestland. Norman Robertson, High Commissioner in Londen, zei hierover dan ook:

A situation in which our special relationship with the United Kingdom can be identified with our special relationships with other countries in western Europe and in which the United States will be providing a firm basis, both economically and probably militarily, for the link across the North Atlantic, seems to me such a providential solution to so many of our problems that I feel we should go to great lengths and even incur considerable risks in order to consolidate our good fortune and ensure our proper place in this new partnership.⁷⁶

De politieke top in Canada – of in ieder geval gedeelten daarvan – wenste dus een nieuwe koers te varen met nauwere internationale politieke samenwerking. Als dit officieel in een verdrag werd vastgelegd en niet enkel in losse beloften vertaald, was het gemakkelijker om dit ook werkelijk na te leven en niet terug te vallen in een beleid van isolationisme. Hierbij werd in het bijzonder ook gedacht aan de Canadese premier Mackenzie King, die enigszins ambivalent stond tegenover het Noord-Atlantische project. Toen de minister van Buitenlandse Zaken St. Laurent op 19 juni in het Canadese Lagerhuis het NAVO-verdrag verdedigde – als eerste politicus die dit zo onomwonden deed – was dit dan ook niet enkel op de Canadese bevolking of andere regeringen gericht, maar ook op de eigen premier.⁷⁷ Om het NAVO project te verkopen aan zowel de eigen bevolking als

⁷⁴ Reid, *Time of Fear and Hope*, 71.

⁷⁵ Reid, *Time of Fear and Hope*, 18.

⁷⁶ Ibidem, 132.

⁷⁷ Escott Reid, de auteur van *Fear and Hope* en destijds hoofd van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, geeft de

politieke tegenstanders, was het belangrijk om te benadrukken dat een dergelijk verdrag niet enkel in het belang was van West-Europa maar zeker ook voor het eigen land. In een eerdere speech van de hand van Pearson komt dit ook duidelijk naar voren:

One thing we must constantly keep in mind as we approach this fateful decision is that the western European democracies are not beggars asking for our charity. They are allies whose assistance we need in order to be able successfully to defend ourselves and our beliefs. Canada and the United States need the assistance of the western European democracies just as they need ours. The spread of aggressive communist despotism over western Europe would ultimately almost certainly mean for us war, and war on most unfavourable terms. It is in our national interest to see to it that the flood of communist expansion is held back.⁷⁸

In ieder geval bij het Frans-Canadese deel van de bevolking viel dit in goede aarde: de ambassadeur schreef dat het gemoed hier zeer anticommunistisch was en ze een 'nauwere band met een West-Europese Unie van harte toejuichen'.⁷⁹ Maar ook andere delen van Canada waren vanouds nauwer verbonden met Europa dan bijvoorbeeld de Verenigde Staten, wat een Atlantisch pact makkelijker te accepteren maakte. Al met al speelde Canadese dus een voortstuwende rol in de totstandkoming van het Atlantische pact. Hoewel de Verenigde Staten niet mee zouden hebben gedaan als ze zelf niet overtuigd waren geraakt van het belang er van, hielpen Canadese inzichten Washington positiever hier tegenover te staan. Canada zag de zaken immers ook vanuit een Noord-Amerikaans perspectief, in tegenstelling tot de Europese staten die hun eigen belangen bij een dergelijk verdrag hadden. Tijdens de besprekingen zelf waren de delegatieleiders Pearson en Hume Wrong niet wars van 'frank criticism and bold suggestion' om de boel een impuls te geven.⁸⁰

Over de niet geringe militaire garanties die met het pact zouden komen – en die eveneens geen geringe gevolgen konden hebben – zei een Canadese medewerker bij Buitenlandse Zaken misschien enigszins gelaten: 'Well, the least you can say is that it would be difficult for us not to go as far as the United States in this matter.'⁸¹ In het achterhoofd houdend dat de Canadese bevolking tien keer zo klein is als de Amerikaanse is het logisch dat men in Ottawa enigszins weifelend keek

volgende anekdote: 'After making this declaration of government policy St. Laurent sat down, leaned across to me and said, "I wonder how that will go down." I said, "I think it will go down very well in the country." St. Laurent said, "I wasn't thinking of the country. I was thinking of Laurier House" [King's residence in Ottawa].' Ibidem, 78.

78 Sir Nicholas Henderson, *The Birth of NATO*, (Londen 1982), 26.

79 NA, Ministerie van Buitenlandse Zaken / Code-archief 1945-1954, 2.05.117, No. 22686, "Besprekingen inzake de West-Europese militaire samenwerking met behulp van de Verenigde Staten en Canada, 1948".

80 Henderson, *The Birth of NATO*, 43.

81 NA, Ministerie van Buitenlandse Zaken / Code-archief 1945-1954, 2.05.117, No. 22686, "Besprekingen inzake de West-Europese militaire samenwerking met behulp van de Verenigde Staten en Canada, 1948".

naar al te grote militaire verplichtingen, temeer daar aangenomen werd dat een nieuwe oorlog hoogstwaarschijnlijk weer in Europa zou ontstaan en het militair gezien dus wederom op de Noord-Amerikanen aan zou komen.

Maar Canada zag het NAVO-verdrag als méér dan enkel een militaire overeenkomst. En het was niet het enige land dat dit als een verbond beschouwde tussen westerse christelijke staten die gelijke opvattingen hadden over rechten en waarden en deze wensten te beschermen tegen het totalitaire regime van de Sovjet-Unie. Hoewel het verdrag dus was ingegeven door angst voor wat komen zou, was het toch ook hoop dat de medewerkers dreef. 'We believed that a North Atlantic treaty would help to defend the civilization to which we belonged,' aldus Escot Reid, een van de Canadese delegatieleden.⁸² Vanuit dit perspectief was het dan ook logisch dat Canada wenste dat er niet enkel een militaire dimensie aan het NAVO-verdrag zat. Canada lobbyde vooral hard voor een economische dimensie. Het Westen diende een zo sterk mogelijke collectieve capaciteit te hebben om de Sovjet-Unie weerstand te bieden. Dit zou een veel sterker effect hebben als niet alleen militaire capaciteiten werden gebonden, maar ook de productie van goederen en diensten. Het ene land had meer grondstoffen als het andere, terwijl een andere staat weer een sterke kenniseconomie had; door krachten te bundelen kwam er een gezamenlijk sterker Westen uit.⁸³ Bovendien bevorderde het de eenheid als landen niet meer ruzieden over invoertarieven of wisselkoersen. Economische strijd diende vaak als munitie of aanleiding voor politieke strijd; als dat geslecht kon worden, was er ook meer kans op eenduidig politiek en militair optreden.

Dit geloof in een breed NAVO-pact ging soms erg ver. In april 1948 sprak Minister van Buitenlandse Zaken St. Laurent bijvoorbeeld:

The creation and maintenance [by the North Atlantic countries] of the necessary overwhelming preponderance of force and of the necessary degree of unity may require the establishment of new international political institutions which will appear to trench much more upon old-fashioned concepts of national sovereignty than any of the international institutions which have been established in the past.⁸⁴

In de onzekere naoorlogse jaren leek een sterke NAVO niet alleen wenselijk maar ook logisch, zeker vanuit het perspectief van Canada dat, zoals eerder gesteld, om verschillende redenen veel belang had bij de organisatie. In de maanden van de onderhandelingen was er de mogelijkheid om met verschillende ideeën te spelen zonder deze meteen ook in te voeren. In augustus 1948

82 Reid, *Time of Fear and Hope*, 25.

83 Ibidem, 139.

84 Ibidem, 27.

bordeurde Lester Pearson verder op de gedachte van zijn collega: 'A North Atlantic treaty (...) will create a new living international institution which will have within itself possibilities of growth and adaption to changing conditions. The North Atlantic Community is a real commonwealth of nations which share the same democratic and cultural traditions. If a movement towards its political and economic unification can be started this year, none of us can forecast the extent of the unity which may exist five, ten or fifteen year from now.'⁸⁵ En in februari 1949 in een zelfde trant:

In the past alliances and leagues have always been formed to meet emergencies and have dissolved as the emergencies vanished. It must not be so this time. Our Atlantic union must have a deeper meaning and deeper roots. It must create the conditions for a kind of co-operation which goes beyond the immediate emergency. Threats to peace may bring our Atlantic Pact into existence. Its contribution to welfare and progress may determine how long it is to survive. The Canadian government therefore attaches great importance to the part which the Pact may play in the encouragement of peacetime co-operation between the signatories in the economic, social and cultural fields.⁸⁶

Twee jaar later bestond dat geloof in een sterke, veelomvattend NAVO nog steeds. In 1950 stelde de Minister van Buitenlandse Zaken, dus toen de organisatie al een jaar een feit was, dat de organisatie, 'may provide the foundation for a great cooperative economic commonwealth of the Western world – which one day may become a political commonwealth.'⁸⁷ Hij was zich er van bewust dat velen dit zouden afdoen als onzin, maar zonder de “bovenbouw” van een economische en sociale gemeenschap zou de “grondslag” van het Pact blijven behoren tot het rijk van “after-dinner speeches”.⁸⁸ Zo ver is het uiteindelijk niet gekomen, maar het laat zien wat voor mogelijkheden Canada zag in de nieuwe organisatie.

Een laatste reden voor het Canadese enthousiasme was dat hoe bindender het verdrag was, hoe minder kans er was op een herhaling van de situatie tijdens en na de Tweede Wereldoorlog, waar Groot-Brittannië en vooral de Verenigde Staten alleen de beslissingen hadden genomen.⁸⁹ Vergeleken met de grootmachten had Canada weinig macht, maar binnen een verdragsorganisatie had ieder lid een stem.

De onderhandelingen duurden langer dan verwacht: Ottawa dacht eerst in april 1948 klaar te

85 Reid, *Time of Fear and Hope*, 27.

86 NA, Ministerie van Buitenlandse Zaken / Code-archief 1945-1954, 2.05.117, No. 13896, “Canada, 1945-1953”.

87 NA, Ministerie van Buitenlandse Zaken / Code-archief 1945-1954, 2.05.117, No. 15404, “Buitenlandse politiek, 1946-1954”.

88 Ibidem.

89 Reid, *Time of Fear and Hope*, 139.

kunnen zijn, maar men moest nog een jaar wachten voordat uiteindelijk de handtekening gezet kon worden.⁹⁰ Het door Canada felbegeerde artikel was opgenomen in het verdrag, hoewel in afgezwakte vorm. Over het algemeen kon Canada dan ook tevreden zijn met de uitkomst.

90 Reid, *Time of Fear and Hope*, 45.

3. De Nederland–Canadese relatie in de naoorlogse jaren

Nederland en Canada bevinden zich aan weerszijden van de Atlantische Oceaan; de een kwam uit de Tweede Wereldoorlog tevoorschijn als slachtoffer, de ander als overwinnaar; Nederland was sterk verarmd door de Duitse bezetting, Canada moest wennen aan het idee rijk te zijn;⁹¹ de een had een koloniaal rijk maar zag haar macht tanende, de ander was anti-imperialistisch maar kon zich ineens rekenen tot één van de atomische machten. Het beeld dat hier geschetst wordt is misleidend want het geeft een idee van verschillen – terwijl in werkelijkheid beide landen in deze periode opvallend vaak op één lijn zitten en zeer goede relaties met elkaar onderhouden.

Het is al gebleken dat bij de VN en voornamelijk de NAVO-onderhandelingen beide landen elkaar vaak steunden en op dezelfde lijn zaten. Bij de VN-onderhandelingen kwamen alle twee de landen op voor de belangen van middelgrote staten, waartoe zij zich zelf rekenden. Bij de NAVO-onderhandelingen waren beide voorstander van een ferm Atlantisch pact dat meer om het lijf had dan enkel beloftes maar tegelijkertijd niet al te breed zou zijn in geografisch opzicht. Het werd ook belangrijk gevonden dat de NAVO niet enkel een militaire organisatie zou zijn. Vooral aan de economische dimensie werd veel waarde gehecht. Canada's stokpaardje hierbij was het zogenaamde Tweede of Canadese artikel, dat op steun en ook medewerking van Nederland kon rekenen. Tevens beschouwden beide landen het Atlantische pact in zekere zin als een spiritueel pact. Zoals bij bondgenoten gewoon is vond er ook bilateraal overleg plaats, bijvoorbeeld toen de Nederlandse ambassadeur Van Roijen aan Canadese politici de Belgische positie in de NAVO-besprekingen trachtte uit te leggen, aangezien Nederland daar als buurland iets meer zicht op hadden dan het verre Canada.⁹² En hoewel de wederzijdse steun niet altijd zo uitgesproken was zoals gezien kon worden bij het Canadese artikel, is het veelzeggend dat er vrijwel nooit wordt gerept van onenigheid zoals dat wel gebeurde bij Nederland en de VS, Frankrijk of België. Het belang zit hem dus ook in de afwezigheid van meningsverschillen. Dit suggereert een goede relatie die soms overduidelijk naar voren komt zoals toen Ottawa informatie lekte aan Den Haag tijdens de Pentagon besprekingen; en soms meer op de achtergrond speelt, impliciet maar altijd van belang.

Ook bij andere gelegenheden deed deze steun zich gelden. Wat het Duitse probleem betrof, dat in mei 1948 besproken werd te Londen, liet St. Laurent zich bijvoorbeeld 'zeer sympathiek uit

91 Uiteraard hangt dit af van het perspectief. In vergelijking met Europa kon Canada zich rijk en grotendeels gespaard van ellende noemen; maar als er een vergelijking met de Verenigde Staten wordt gemaakt, komt de laatste beter uit de bus omdat het land minder schulden had als Canada en een hoger gemiddeld inkomen per persoon. Holmes schrijft over deze situatie: 'In the immediate postwar period, while acknowledging their relative good fortune, [the Canadians] clung to the image of themselves as a thrifty, hard-working, pioneer people who would do their Christian duty to their fellows but could not afford the generosity of the élite powers.' Holmes, *The Shaping of Peace*, 78.

92 Reid, *Time of Fear and Hope*, 116.

over de Benelux'.⁹³ Hij deelde ook mee bereid te zullen zijn eventuele Benelux-voorstellen te steunen.⁹⁴ (Overigens zonder veel resultaat want Nederland kreeg weinig inspraak of geld in de Duitse kwestie en evenmin kwamen de Geallieerden tegemoet aan de vergaande Nederlandse eisen over Duits grondgebied ter compensatie van de aangerichte oorlogsschade.) Vier jaar later was de bilaterale relatie nog steeds goed. Zo stuurde Pearson in 1952 een als 'zeer geheim' gemarkeerde brief naar Stikker met als onderwerp de Europese Defensie Gemeenschap: 'There is now, I think a good opportunity to heal the age-old feud between Gaul and Teuton by the inclusion of both in a European system. The effect of this on future peace prospects would, of course, be incalculable.'⁹⁵ En verder: 'I know also how easy it is to give advice from North America where your problems may not be always fully understood. That is, in fact, the reason why I hesitated for some time before sending this additional message. However, it seems to me that the question is such a vital one that you would not misunderstand my desire to do so.' Hij sluit af met, 'We will meet in Lisbon, I hope, but when?' wat wederom de goede verhoudingen illustreert.

Dat Canada sympathie had voor West-Europa had te maken met de eigen situatie: hoewel het Noord-Amerikaans was, was het vanouds meer op Europa georiënteerd dan haar machtige zuiderburen. De Nederlandse ambassadeur merkte op dat 'het Europese denken in Canada zo sterk nog is – in vergelijking met de VS – dat in vele opzichten Canada's stem Europa zeer ten goede kan komen.'⁹⁶ Dit vooral omdat Canada een stem had in Washington: hoe klein deze ook was, het was meer dan de meeste Europese staten konden zeggen. De ambassadeur citeerde een vooraanstaand Canadees figuur bij de naam Gibson, 'Wij zijn een groot land met een kleine bevolking, maar leren dagelijks dat de erfenis onzer Europese vaders, die waarlijk nog echt Europees is, de diplomatie zeer van pas komt.'⁹⁷ Canada bevond zich naar eigen zeggen dus in een positie waar ze zowel het Amerikaanse als het Europese standpunt kon begrijpen, wat niet enkel gunstig was voor haarzelf maar ook voor de andere, met name Europese, landen. Deze positie dankte Canada aan haar geografische ligging, Europese demografie en de positie in het Gemenebest waardoor er altijd al goed contact was geweest met de andere zijde van de Atlantische Oceaan.

Canada vatte dus sympathie op voor Europa. Het had ook sympathie voor Nederland specifiek. Ook dit kwam door de demografische samenstelling van Canada, waar een substantieel deel van de bevolking van Nederlandse komaf was, maar vooral ook door de recente geschiedenis:

93 NA, Ministerie van Buitenlandse Zaken / Code-archief 1945-1954, 2.05.117, No. 22686, "Besprekingen inzake de West-Europese militaire samenwerking met behulp van de Verenigde Staten en Canada, 1948".

94 NA, Ministerie van Buitenlandse Zaken / Code-archief 1945-1954, 2.05.117, No. 22686, "Besprekingen inzake de West-Europese militaire samenwerking met behulp van de Verenigde Staten en Canada, 1948".

95 NA, Ministerie van Buitenlandse Zaken / Code-archief 1945-1954, 2.05.50.01, No. 276, "Stukken betreffende met name de Canadese deelname aan de NAVO., 1948-1954".

96 Ibidem.

97 Ibidem.

tijdens de Tweede Wereldoorlog had het koninklijk huis onderdak gevonden in Ottawa. Dit wordt meerdere malen aangehaald als de Nederlandse ambassadeur spreekt met Canadese politici. Premier King informeerde in de zomer van 1947 bijvoorbeeld naar het welzijn van het jongste prinsesje Marijke (nu Christina) omdat hij 'met zoveel leedwezen' vernomen had dat ze een oogbehandeling had moeten ondergaan.⁹⁸ Hij ging verder over Juliana, 'Your Princess was extremely popular here, I might truly say that we came to consider her almost as much as one of ourselves as one of you!' De ambassadeur noteert dat hij eenzelfde boodschap van 'vele andere Canadezen uit de meest uiteenlopende kringen van de maatschappij' gehoord had. Ook bij de Indonesische kwestie haalde King het Koninklijk huis aan, zeggende dat de moeilijkheden een bron van zorg voor de Koningin moesten zijn, iets wat hem 'persoonlijk leed' deed.⁹⁹ Dit omdat 'hij de diepste bewondering koestert voor onze Vorstin, die hij het voorrecht had gehad te ontmoeten tijdens haar verblijf in Canada.' Toen Koningin Wilhelmina tijdelijk moest terugtreden vanwege gezondheidsproblemen en Juliana haar taak als prinses-regentes op zich nam, stuurde King een persoonlijke boodschap.¹⁰⁰

In november 1947 bracht King een bezoek aan Nederland. De vele overeenkomsten en de nauwe banden tussen beider landen werden benadrukt. De Kamervoorzitter, Roelof Kranenburg, sprak King toe in zijn toespraak: 'Your country has captured a special place in the hearts of our compatriots. For us Netherlanders, the Canadians are inviolably connected with the hour of our liberation.'¹⁰¹ Ook bedankte hij hartelijk de Canadese regering voor de getoonde gastvrijheid jegens de Koninklijke familie. King, op zijn beurt, zei dat hij zoveel te zeggen had en de Nederlandse bevolking voor zoveel zaken wilde bedanken 'that it is difficult to know just where to start.' Hij ging verder:

I had felt that I should like, above all else, to bring greetings to the citizens of the Netherlands from the people and Government of Canada, and this I do with my whole heart because our two peoples have been so closely associated in so many ways over so many years that I can say quite honestly as I stand here this afternoon that I feel almost as though I might be on Canadian instead of on Dutch soil.

Zelfs voor een staatsbezoek waar wederzijdse complimenten bij het protocol horen, liegen deze woorden er niet om. En het was niet een alleenstaand incident. Een jaar eerder, na een diner bij de

98 NA, Ministerie van Buitenlandse Zaken / Code-archief 1945-1954, 2.05.117, No. 22686, "Besprekingen inzake de West-Europese militaire samenwerking met behulp van de Verenigde Staten en Canada, 1948".

99 Ibidem.

100 Ibidem.

101 Ibidem.

Nederlandse delegatie, schreef King, 'I have been thinking ever since of how greatly the life of our Capital has been enriched by the several missions here, and how much, in particular, we owe to the United States and the Netherlands, a wonderful combination!'¹⁰² Pearson op zijn beurt verklaarde 'between you and me' dat hij te Ottawa de Nederlandse ambassadeur, samen met zijn Amerikaanse en Britse ambtgenoot, het vaakst zag.¹⁰³ De Nederlandse ambassadeur vatte de situatie in 1952 samen: 'Ik acht het een zeer verheugend verschijnsel, dat Nederland de Canadezen zo nauw aan het hart ligt, want deze vriendschap kan ons wel zeer te pas komen.'¹⁰⁴

Was er dan geen enkele kwestie die onenigheid teweeg bracht tussen Canada en Nederland? Als er één zaak is die dat wel enigszins deed, was het Indonesië. Canada stond niet positief tegenover kolonialisme. Dit was natuurlijk ingegeven door het feit dat Canada zelf geen kolonies had. Het beschouwde imperialisme voornamelijk als een bron van strijd. In dit opzicht was Canada dus wel degelijk Noord-Amerikaans en niet Europees: het deelde de mening van de VS dat imperialisme niet thuishoorde in de nieuwe wereldorde.

Toch stelde Canada zich nog enigszins bedeesd op als het ging om Indonesië. In juli 1947 schrijft de Nederlandse ambassadeur over een gesprek met de premier waar het onderwerp werd besproken: 'De heer King antwoordde met de hem eigen tact – zonder zich op enigerlei wijze vast te leggen en toch blijk te geven van zijn sympathie – dat hij van harte hoopte dat de militaire actie in Indonesië van zeer korte duur zou zijn.'¹⁰⁵ Ook in januari 1948, toen de kwestie in de VN besproken werd, zei de Canadese Generaal McNaughton: 'Wij zullen heel voorzichtig te werk gaan en ons in beginne geen oordeel aanmatigen.'¹⁰⁶ Norman Robertson en Ritchie Ambassaderaad, die Canada in de Veiligheidsraad zouden vertegenwoordigen, zeiden in een gesprek met de Nederlandse ambassadeur op 21 december, bijna een jaar later, het militair optreden niet goed te keuren maar brachten toch sympathie op voor Nederland en waren 'zeer welwillend en bereid het Nederlandse standpunt trachten te begrijpen.'¹⁰⁷ Dat is wellicht exemplarisch voor de algemene houding van de Canadese regering ten opzichte van de Indonesië-kwestie. Zij meenden dat 'de Veiligheidsraad er goed aan zou doen zich onder de huidige politieke wereldsituatie bij het fait accompli neer te leggen' maar herhaalden meerdere malen dat Nederland 'vrijwel geheel geïsoleerd

102NA, Ministerie van Buitenlandse Zaken / Code-archief 1945-1954, 2.05.117, No. 22686, "Besprekingen inzake de West-Europese militaire samenwerking met behulp van de Verenigde Staten en Canada, 1948".

103NA, Ministerie van Buitenlandse Zaken / Code-archief 1945-1954, 2.05.117, No. 15404, "Buitenlandse politiek, 1946-1954".

104NA, Ministerie van Buitenlandse Zaken / Code-archief 1945-1954, 2.05.50.01, No. 276, "Stukken betreffende met name de Canadese deelname aan de NAVO., 1948-1954".

105NA, Ministerie van Buitenlandse Zaken / Code-archief 1945-1954, 2.05.117, No. 22686, "Besprekingen inzake de West-Europese militaire samenwerking met behulp van de Verenigde Staten en Canada, 1948".

106NA, Ministerie van Buitenlandse Zaken / Code-archief 1945-1954, 2.05.50.01, No. 256, "Stukken betreffende de verhouding tussen Nederland en Canada tijdens het Indonesische conflict".

107Ibidem.

zou staan' en waren 'zeer somber gestemd' over de Nederlandse positie.¹⁰⁸ Op 23 december werd Den Haag vanuit Ottawa gemeld: 'De Minister van Buitenlandse Zaken alhier deelde mij mede dat Canada in de Veiligheidsraad tegen het terugtrekken van troepen stemt doch politiek niet bovendien kan stemmen tegen het bevel vuren te staken of zich onthouden. Er wordt echter instructie gegeven beslissing zo veel mogelijk uit te stellen.'¹⁰⁹ Er werd hier mogelijk een politiek spel gespeeld. Op latere datum, in februari, had Pearson namelijk tegenover de Nederlandse ambassadeur gesuggereerd dat Canada Nederland in de Veiligheidsraad kon steunen als Nederland op haar beurt Canadese voorstellen in de NAVO-onderhandelingen zou steunen. Al werd dit niet daadwerkelijk met zoveel woorden gezegd, de ambassadeur Van Roijen dacht de hint wel te snappen toen Pearson beklemtoonde hoe jammer het was dat Canada niet meer steun kreeg voor haar voorstellen juist toen de Indonesische kwestie besproken werd.¹¹⁰ De toevoeging in deze brief van 'doch *politiek* niet bovendien kan stemmen...' suggereert echter dat de Canadese regering Nederland nog wel meer tegemoet wenste te komen, maar dit zich politiek gezien niet kon veroorloven: hetzij binnenlands met het oogpunt op de publieke opinie; hetzij internationaal met het oog op bijvoorbeeld de Verenigde Staten die zeer kritisch stonden tegenover het Nederlandse optreden in Indonesië. Toch toonde Canada zich al zeer welwillend in vergelijking met andere landen, en drie dagen later wordt er dan ook een brief teruggestuurd naar de ambassade in Ottawa: 'Gelieve aan Canadese regering waardering over te brengen voor de constructieve houding, welke zij heeft aangenomen bij de behandeling van de Indonesische kwestie in de Veiligheidsraad. De Nederlandse Regering heeft zulks zeer gewaardeerd en vertrouwt dat de Canadese Regering in de toekomst zal voortgaan met haar opvattingen over de verdere regeling van het conflict ter vertrouwelijke kennis der Ned. Regering te brengen, die daarmee zoveel mogelijk rekening zal houden.'¹¹¹

Bij de Canadese bevolking was niet iedereen zo welwillend. In Vancouver bijvoorbeeld schreef de Labor-Progressive Party of British Columbia het Nederlandse consulaat aan om haar grote verontwaardiging uit te spreken over het Nederlandse optreden in Indonesië: 'The action of the Dutch government is a mockery of our Canadian dead who lie buried in the fields of Holland and who gave their all so that freedom might live; the very same freedom now being denied Indonesia.'¹¹² Het Nederlandse antwoord op de beschuldigingen, in opdracht van de Koningin, luidde: 'Either the Netherlands is not a democratic country, and having been there you know how deep rooted the feelings for freedom and equality are in that country, or your information about the

108NA, Ministerie van Buitenlandse Zaken / Code-archief 1945-1954, 2.05.50.01, No. 256, "Stukken betreffende de verhouding tussen Nederland en Canada tijdens het Indonesische conflict".

109NA, Ministerie van Buitenlandse Zaken / Code-archief 1945-1954, 2.05.50.01, No. 256, "Stukken betreffende de verhouding tussen Nederland en Canada tijdens het Indonesische conflict".

110Zeeman, *Belgium, The Netherlands and alliances*, 383.

111Ibidem.

112NA, Ministerie van Buitenlandse Zaken / Code-archief 1945-1954, 2.05.117, No. 17451, "Canada, 1948-1949".

situation in Indonesia is not sufficient to take a balanced view of what is happening.¹¹³ Waarna er haarfijn werd uitgelegd wat er wél precies aan de hand was in Indonesië. De toon van de pers op haar beurt was over het algemeen redelijk gematigd, hoewel kritische of zelfs hatelijke berichten niet ontbraken, met name uit linkse hoek.¹¹⁴ In deze bladen werden echter ook tal van reacties gepubliceerd die het opnamen voor het Nederlandse beleid, wat illustratief is van de grote groep Nederlands-Canadezen in het land.

Hoewel Canada het imperialistische optreden van Nederland (een term die Nederland zelf uiteraard niet zou gebruiken) afkeurde, betekende het geen verkoeling in de relatie tussen Canada en Nederland, zoals dat wel met de Verenigde Staten gebeurde.¹¹⁵ Canada schipperde tussen trouw aan haar eigen opvattingen wat imperialisme betrof – ook met het oog op de opinie in eigen land en de internationale gemeenschap – en trouw aan een goede bondgenoot en mogelijke winst die hieruit behaald kon worden. Deze constructieve houding van Canada werd door Nederland des te meer gewaardeerd omdat wat Indonesië betrof Nederland niet kon rekenen op veel verdere internationale goodwill.

De persoonlijke interesse die veel Canadese politici hadden in Nederland, wat name wat betreft het koningshuis, alsmede de speciale positie die Canada innam in Nederland vanwege haar rol in de bevrijding en de grote immigratiegolf naar Canada, kunnen als het vernislaagje worden beschouwd op een relatie die anders waarschijnlijk ook wel goed zou zijn geweest – immers, beide landen hebben nooit grote geschillen met elkaar gehad. Toch werkte deze speciale relatie wel degelijk door in de politiek. Het komt naar voren bij het staatsbezoek van King aan Nederland dat buitengewoon positief was, en zelfs aan de andere kant van het politieke spectrum in de kwestie Indonesië: het enige punt van geschil tussen beide landen in deze periode waar Canada Nederland toch niet helemaal afviel en zelfs tegemoet kwam ondanks eigen overtuigingen. De bilaterale relatie in de jaren na de Tweede Wereldoorlog kan dan ook worden samengevat met een duidelijk 'goed'.

113NA, Ministerie van Buitenlandse Zaken / Code-archief 1945-1954, 2.05.50.01, No. 256, “Stukken betreffende de verhouding tussen Nederland en Canada tijdens het Indonesische conflict”.

114NA, Ministerie van Buitenlandse Zaken / Code-archief 1945-1954, 2.05.117, No. 17451, “Canada, 1948-1949”.

115Mallinson, *From Neutrality to Commitment*, 80.

Conclusie

Canada en Nederland bevonden zich in 1945 in geheel andere posities: de eerste kon zich één van de geallieerde bevrijders noemen; kwam redelijk ongeschonden uit de oorlog vandaan; en had een zekere machtspositie verworven door haar speciale band met de Verenigde Staten en Groot-Brittannië. Nederland was niet overwinnaar in de oorlog maar slachtoffer; lag economisch in puin; en zag haar positie in de wereld wankelen door de dreigende onafhankelijkheid van Indonesië en haar slechte economische positie. Toch gold voor beide landen hetzelfde medicijn tegen deze naoorlogse problemen, en dat was meer internationale samenwerking.

De periode voor de Tweede Wereldoorlog werd gekenmerkt door isolationisme. Niet geheel ten onterechte werd dit ook als één van de oorzaken beschouwd die de uiteindelijke catastrofe op het Europese continent tot gevolg had. Canada brak – samen met de Verenigde Staten – met het Noord-Amerikaanse isolationisme door te vechten tegen Nazi-Duitsland; voor Nederland was de breuk met neutraliteit niet zozeer een keus als wel een brute ontwaking uit de zekerheid waarin het zich had gewaand tot het moment van de Duitse inval.

De Verenigde Naties was de ultieme uitdrukking van deze nieuwe hang naar internationalisme: een multilaterale, wereldwijde organisatie die een herhaling van de Tweede Wereldoorlog moest voorkomen. En hoewel zowel Canada als Nederland erkende dat er inderdaad internationale samenwerking nodig was om een vreedzame toekomst te garanderen – of in ieder geval de kans er op te vergroten – verschilde het animo voor de nieuwe organisatie. Nederland was onwennig in haar rol van (middelgrote) internationale speler nadat het de neutraliteit noodgedwongen gedag had gezegd. Deze onwennigheid zou nog zeker blijven tot 1948. De Verenigde Naties werd log bevonden – de groeiende splitsing tussen Oost en West versterkte dit alleen maar – en de kleine rol voor de middelgrote landen was een doorn in het oog voor Nederland. Nederland zag zichzelf graag als een middelgrote macht, maar de beperkte mogelijkheden binnen de VN, de slechte economische situatie en de dreigende zelfstandigheid van Indonesië – wat Nederland enkel volhardde in het vasthouden aan de kolonie – bemoeilijkten deze politieke aspiraties.

Canada stond er idealistischer in dan Nederland. Ottawa zag de de nieuwe organisatie graag slagen omdat het zich niet terug wenste te trekken op het Noord-Amerikaanse continent met enkel de VS als gezelschap die in ieder opzicht – economisch, demografisch, militair – boven Canada uittorenden. Bovendien verhoogde de VN de kans op een vredige en stabiele wereld; een aantrekkelijk scenario voor iedere staat, maar nog extra voor een exportland als Canada. Ditzelfde

is ook van toepassing op Nederland, en het is dan ook niet voor niets dat beide landen veel waarde hechten aan economische verdragen en de handhaving van het internationaal recht.

Ondanks de verschillende uitgangspunten waren er op de San Francisco conferentie kernpunten waar de twee landen elkaar konden vinden. De voornaamste was de belangenverdediging van middelgrote staten. Canada benoemde zichzelf als onofficiële leider hiertoe en ook Nederland liet op dit punt stevig van zich horen. Overigens uiteindelijk niet met het gewenste resultaat, want bijvoorbeeld het vetorecht van de permanente leden van de Veiligheidsraad – een uiting van de in Canadese en Nederlandse ogen oneerlijke machtsverdeling bij de nieuwe organisatie – bleef intact.

De VN slaagde er niet in goed te functioneren, wat alles had te maken met de bipolaire situatie waarin het Westen lijnrecht tegenover het Sovjetblok begon te staan. Er was dus vraag naar een nieuwe organisatie, ditmaal regionaal van aard. Universaliteit had niet gewerkt; het was tijd om partij te kiezen. Canada speelde een belangrijke rol in de uiteindelijke totstandkoming van het Noord-Atlantische Pact: al vroeg begon het met lobbyen en zich openlijk uit te spreken voor een dergelijk verdrag. Waar de VN er niet in geslaagd was om Canada's problemen op te lossen, werd de NAVO als de ideale oplossing beschouwd. Het zou niet alleen een garantie bieden op veiligheid, maar ook een oplossing vormen voor het identiteitsprobleem waar Canada mee worstelde: als Noord-Amerikaans land wilde het niet een te nauwe bilaterale relatie aangaan met de VS omdat Canada op die manier zou worden opgeslokt; het voelde een sterke affiniteit met Europa maar kon niet alle problemen van het continent op zich nemen; en het genoot een speciale relatie met Groot-Brittannië maar deinsde terug voor een beknotting van haar zelfstandigheid. De NAVO zou al deze spelers bijeen brengen en Canada in een positie plaatsen waar ze een stem had en tegelijkertijd ook ook de lasten kon delen.

Ook Nederland zag heil in de NAVO. Vooral de grotere betrokkenheid van de VS was aantrekkelijk omdat dit een garantie bood op veiligheid en economische wederopbouw, respectievelijk door de belofte militair in te grijpen indien nodig en door de Marshallhulp, die los stond van het Atlantisch Pact maar alles van doen had met het nieuwe engagement van de Verenigde Staten in Europa.

Bij de onderhandelingen over de NAVO was er vaak onderling contact. Ottawa verschaftte Den Haag zelfs informatie tijdens de strikt geheime Pentagon-besprekingen die vooraf gingen aan de NAVO-onderhandelingen. Dit is zowel een voorbeeld als een bewijs van de uitstekende verhouding tussen beide landen en ook van het feit dat ze elkaar graag bij de organisatie wilden hebben, vooral omdat ze het inhoudelijk vaak met elkaar eens waren. Zo meenden beide landen dat de NAVO in geografisch opzicht niet al te groot hoorde te zijn en waren ze het er ook over eens dat

het Noord-Atlantische verdrag niet enkel een militaire overeenkomst was, maar in zekere zin ook een spiritueel pact: tezamen vormden de Westerse beschaafde landen een blok tegen de totalitaire Sovjet-Unie. Om hier uiting aan te geven, ook voor de eigen bevolking waar een dergelijke retoriek goed aan sloeg, diende er meer aan het verdrag vast te zitten dan enkel militaire clausules, en dus pleitten beide landen voor de toevoeging van bijvoorbeeld een economisch artikel.

Zowel Nederland als Canada grepen dus naar hetzelfde medicijn om om te gaan met de veranderende wereldsituatie: internationale samenwerking. Dit werd ook grotendeels op dezelfde manier ingevuld. Beide landen wensten in de nieuwe organisatie hun status als middelgrote macht te behouden en hun autonomie zoveel mogelijk te beschermen; beide hechtten waarde aan de handhaving van het internationaal recht en een verbetering van de exportmarkt; beide beschouwden de NAVO niet enkel als een militaire organisatie, maar ook als een verbond tussen gelijkdenkende staten. Hoewel er dus grote verschillen waren tussen beide staten, kwamen de belangen vaak overeen. Dit is ook de reden dat er veel onderling contact was en dat er steun was voor elkanders voorstellen. Zelfs de manier van onderhandelen kwam enigszins overeen, omdat zowel Nederland als Canada bekend stonden – en nog steeds staan – als bruggenbouwers en liefhebbers van compromissen. Het is niet moeilijk in te denken dat dit voor een prettigere samenwerking zorgt dan wanneer twee partijen compleet andere werkwijzes hebben.

Grote overeenkomsten verklaren echter niet alles over de nauwe bilaterale samenwerking. Het hielp ook dat er een gedeelde geschiedenis was, zowel recent (de Canadese rol in de bevrijding en het verblijf van de Koninklijke familie in Ottawa ten tijde van de oorlog) als minder recent (de grote emigratiegolven vanuit Nederland naar Canada, waardoor een niet verwaarloosbaar deel van de Canadese bevolking van Nederlandse komaf is.) Dat deze gebeurtenissen een band schepten blijkt uit het feit dat dit ook door politici werd aangehaald. Canada erkende zich half Europees te voelen, en de speciale band met Nederland in het specifiek werd meerdere keren benadrukt. Het kwam goed tot uitdrukking tijdens het bezoek van de Canadese premier King aan Nederland waar zowel Canadese als Nederlandse politici de sterke wederzijdse band benadrukten – en hoewel er bij officiële gelegenheden uiteraard altijd een hoge mate van vleierij aanwezig is, berustten de wederzijdse complimenten hier wel op een kern van waarheid omdat deze ook in niet-publieke documenten worden herhaald, hetzij in iets minder hoogdravende bewoordingen.

Er kan dus geconcludeerd worden dat Nederland en Canada in de periode van 1945 tot 1954 ondanks duidelijke verschillen vaak op één lijn zaten en nauwe betrekkingen onderhielden, als een resultaat van een gedeelde geschiedenis en visie op de internationale politiek. Beide landen braken na de Tweede Wereldoorlog met een beleid van isolationisme of neutraliteit, Canada meer uit overtuiging dan Nederland, voor wie de aanpassing aanvankelijk noodgedwongen was.

Internationale samenwerking was een middel om vat te krijgen op de turbulente naoorlogse situatie en de eigen rol daarin. Canada en Nederland beschouwden elkaar als natuurlijke bondgenoten zowel binnen de VN, waar beide zich identificeerden als middelgrote machten, als binnen de NAVO, waar zelfs in het kader van gelijkdenkende Westerse staten Canada en Nederland opvallend vaak naar elkaar toetrokken. Hun belangen en visie op de wereld waren niet identiek, met als goed voorbeeld Indonesië dat voor Nederland enorm belangrijk was in de naoorlogse periode maar wat voor het anti-imperialistische Canada niet altijd even goed te begrijpen viel. Tevens waren Canada en Nederland uiteraard niet elkaars enige of zelfs belangrijkste bondgenoten: Canada had een speciale relatie met zowel de VS als Groot-Brittannië, en ook Nederland had nauwe betrekkingen met Groot-Brittannië, buurland België en in toenemende mate de rest van West-Europa. Toch voer Nederland in deze periode een duidelijke Atlantische koers en was Canada erg op Europa gericht, waar Nederland na Groot-Brittannië het land was waar ze het meeste contact mee leek te onderhouden.

De zesduizend kilometer die Nederland en Canada letterlijk van elkaar scheidde, alsmede de minder tastbare verschillen, waren in deze periode goed te overbruggen. Met doorgaans gelijke tred bewandelden Nederland en Canada het nieuwe internationale politieke speelveld en wonnen de overeenkomsten het uiteindelijk van de verschillen.

Literatuurlijst

Primaire bronnen

In het Nationaal Archief Den Haag:

- Ministerie van Buitenlandse Zaken / Code-archief 1945-1954, 2.05.50.01, No. 256, “Stukken betreffende de verhouding tussen Nederland en Canada tijdens het Indonesische conflict”.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken / Code-archief 1945-1954, 2.05.50.01, No. 276, “Stukken betreffende met name de Canadese deelname aan de NAVO., 1948-1954”.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken / Code-archief 1945-1954, 2.05.117, No. 15404, “Buitenlandse politiek, 1946-1954”.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken / Code-archief 1945-1954, 2.05.117, No. 13896, “Canada, 1945-1953”.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken / Code-archief 1945-1954, 2.05.117, No. 17451, “Canada, 1948-1949”.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken / Code-archief 1945-1954, 2.05.117, No.19564, “Canada, 1946-1950”.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken / Code-archief 1945-1954, 2.05.117, No. 22686, “Besprekingen inzake de West-Europese militaire samenwerking met behulp van de Verenigde Staten en Canada, 1948”.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken / Code-archief 1945-1954, 2.05.117, No. 24915, “Artikelen en publicaties over de ondertekening van het Noord Atlantisch Pact. 1949-1951”.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken / Code-archief 1945-1954, 2.05.117, No. 25074, “Conferentie der Verenigde Naties te San Fransisco inzake Internationale Organisatie, 1945”.

Secundaire bronnen

- Cook, D., *Forging the Alliance. Nato, 1945-1950*, (New York 1989).
- Henderson, Sir N., *The Birth of Nato*, (Londen 1982).
- Holmes, J.W., *The Shaping of Peace. Canada and the search for world order 1943-1957. Volume I*, (Toronto 1979).

- Mallinson, W., *From Neutrality to Commitment. Dutch Foreign Policy, NATO and European Integration*, (Londen 2010).
- Reid, E., *Time of Fear and Hope. The Making of the North Atlantic Treaty 1947-1949*, (Toronto 1977).
- Wiebes, C. 'De oprichting van de Verenigde Naties: 50 jaar geleden. Het dagboek van minister Eelco van Kleffens over de conferentie in San Fransisco, 11 april – 7 juni 1945', in: *Jaarboek Buitenlandse zaken. Tweede jaarboek voor de geschiedenis van de Nederlandse buitenlandse politiek in de twintigste eeuw*, (Den Haag 1995).
- Zeeman, B. en Wiebes, C., *Belgium, The Netherlands and alliances. 1940-1949*, (Leiden 1993).