

TUSSEN BUREN EN
BONDGENOTEN: AUSTRALIË
EN DE NIEUW-
GUINEAKWESTIE (1949-1962)

Max Tiemessen

3214842

Universiteit Utrecht

M.A. Internationale Betrekkingen in
Historisch Perspectief

Prof. J. Hoffenaar

21-03-2016

Inhoud

Inleiding.....	4
I. Een weergrave van het ontstaan en de ontwikkeling van de Nieuw-Guineakwestie (1945 – 1962). 12	
Indonesische onafhankelijkheid en de totstandkoming van het dispuut (1945 – 1949).....	12
Van onderhandelingen naar een verscherping van het conflict (1950 – 1957).....	16
Toenemende spanningen (1957 – 1961).....	20
De afwikkeling van het geschil (1962).....	23
Deelconclusie.....	24
II. De Nieuw-Guineakwestie: een historiografisch overzicht.....	26
De Nederlandstalige en Engelstalige literatuur.....	26
Het Australisch perspectief op de Nieuw-Guineakwestie.....	38
Een wisselend beleid: de argumenten voor behoud.....	46
III. De rol van Australië in de internationale betrekkingen (1939-1965).....	51
Tijdens de Tweede Wereldoorlog (1939-1945).....	51
Na de Tweede Wereldoorlog (1945-1949).....	60
Australië onder Menzies (1949-1955).....	67
Australië onder Menzies (1956-1965).....	76
Australië als middelgrote mogendheid (1941-1965).....	83
De periode Curtin, Chifley en Evatt (1941-1949).....	85
De periode Menzies, Spender, Casey en Barwick (1949-1965).....	88
Deelconclusie.....	91
IV. Australië en de Nieuw-Guineakwestie (1950-1956).....	95
Australië en de aanvang van de Nieuw-Guineakwestie (1950-1951).....	96
Het Australische buitenlandbeleid onder Richard Casey (1951-1954).....	104
Kritiek op het Australische Nieuw-Guineabeleid en de verharding van het dispuut (1955-1956).....	113
Deelconclusie.....	119
V. Australië en de Nieuw-Guineakwestie (1957-1962).....	121
Het overgangsjaar 1957.....	122
Soekarno's militante opstelling en de tanende invloed van Australië (1958-1959).....	126
Het herwonnen Australische zelfvertrouwen en de terugkeer van de harde lijn (1960-1961).....	139
Het eindspel (1962).....	158
Deelconclusie.....	161
Conclusie.....	168
Lijst van geraadpleegde bronnen en literatuur.....	176
Bronnen.....	176
Literatuur.....	176

Inleiding.

‘Ik ben een Nieuw-Guinea fanaticus’, zei Soekarno in 1949 tegen zijn meest vertrouwde partner en compagnon Mohammed Hatta.¹ Hoewel Soekarno in de laatste dagen van dat jaar nog zou weten te bewerkstelligen wat kort na het einde van de Tweede Wereldoorlog schier onmogelijk leek, namelijk de formele overdracht van de soevereiniteit over het voornaamste deel van Nederlands-Indië aan de nieuwe federale republiek Indonesië, was dit voor Soekarno niet genoeg. De bevolgen nationalist eiste ook de zeggenschap over Nieuw-Guinea op, Nederlands laatste koloniale bezit in de ‘oost’ en het gebiedsdeel waarover Soekarno en de Nederlandse onderhandelaars niet tot overeenstemming waren gekomen. Hoewel door de beide partijen was afgesproken dat er binnen een jaar na de overdracht een bestendige oplossing voor dit geschil gevonden diende te worden, kwam deze er echter niet. Nederland had besloten dat het zou blijven vasthouden aan zijn soevereiniteit over het westelijke deel van het in de Pacific gelegen eiland en dat het de weinig ontwikkelde inheemse bevolking zou begeleiden naar zelfbeschikking. Hoewel Soekarno verbolgen reageerde op deze unilaterale beslissing, wist de nieuwbakken president Nederland er vervolgens niet meer van te overtuigen van het voornemen af te zien.

In de twaalf jaar die op de Indonesische onafhankelijkheid volgden, zou de Nieuw-Guineakwestie (1949-1962), zoals het dispuut officieel kwam te heten, zich ontwikkelen tot het meest etterende punt van geschil in de Nederlands-Indonesische betrekkingen. Soekarno en zijn Nederlandse tegenspeler Joseph Luns, van 1952 tot 1971 minister van Buitenlandse Zaken, zouden zich beiden zeer principieel opstellen in het dispuut en het zelfs toelaten dat de kwestie de onderlinge relatie tot in zijn fundamenten kon aantasten. Luns weigerde Soekarno pertinent in zijn ambitie tegemoet te komen en zou volharden in zijn streven zelfbeschikking voor de Papoea’s te realiseren. ‘Nieuw-Guinea ligt aan de rand van onze belangen, maar in het midden van onze principes’, zo zou Luns het Nederlandse standpunt helder uitdragen.² Het was daarom uiteindelijk enkel met dank aan internationale inmenging dat een potentieel langslpende oorlog voorkomen kon worden.

De Nieuw-Guineakwestie was derhalve ook geen geïsoleerd conflict dat zich manifesteerde binnen een gekunsteld politiek vacuüm. Meer dan een bilateraal geschil tussen voormalig kolonie en kolonisator was de kwestie een uiterst dynamisch conflict, dat geïnterpreteerd moet worden binnen de complexe Koude Oorlog-context van de eerste twee decennia na 1945. Kenmerken van deze periode, die alle in meer of mindere mate van invloed waren op de ontwikkeling van de kwestie, waren bijvoorbeeld de grootschalige mondiale dekolonisatie en de opkomst van het Aziatisch nationalisme,

¹ John Jansen van Galen, *Ons laatste oorlogje* (Amsterdam 2013), 21.

² K. Lagerberg, ‘Onrecht, dat niet verdwijnen wil: de Nieuw-Guineakwestie blijft opspelen’ (versie februari 2002), www.westpapua.nl/2002_02/onrecht.html (27 februari 2016).

de groeiende 'oost-west' polarisatie en de toenemende invloed van ideologieën op de statelijke politiek, de aftakeling van oude rijken en de opkomst van de supermachten, en de grootschalige herziening van de interstatelijke betrekkingen. Het is daarom onontkomelijk voor elk onderzoek dat zich voorneemt de Nieuw-Guineakwestie diepgaand te analyseren, ook uitvoerig aandacht te besteden aan de historische context waarbinnen het conflict zich afspeelde.

Ook deze studie zal de kwestie om die reden betrekkelijk breed benaderen en het dispuut belichten vanuit onder meer een politieke-, diplomatieke- en militaire invalshoek. Daarbij zal tevens ruim aandacht worden geschonken aan de verschillende partijen die bij de kwestie betrokken waren, in het bijzonder Nederland, Indonesië, Groot-Brittannië en de Verenigde Staten. Specifiek echter, richt deze scriptie zich op de rol van Australië in het conflict. Het is de nadrukkelijke ambitie van dit schrijven om de Australische invloed op het verloop van de kwestie inzichtelijk te maken en te analyseren hoe het nationale standpunt ten aanzien van Nieuw-Guinea zich ontwikkelde tussen 1950 en 1962. Dit zal gedaan worden in relatie met de Australische perceptie op de complexe internationale context van die periode en de betrekkingen die het land onderhield met zijn traditionele bondgenoten – Groot-Brittannië en de Verenigde Staten – en de landen in de regio. Zodoende zal dit werk trachten aan te tonen dat de Australische invloed op het verloop van het Nieuw-Guineadispuut groter was dan in de literatuur veelal wordt aangenomen, vooral in diplomatiek opzicht.

Het was kenmerkend voor de Australische opstelling in de Nieuw-Guineakwestie dat het land zich vrijwel direct na de definitieve soevereiniteitsoverdracht aan de nieuwe republiek Indonesië stellig achter de Nederlandse aanwezigheid op het eiland schaarde. Hier zou het in principe ook niet meer van afwijken. Ervaringen uit de Tweede Wereldoorlog hadden het land immers geleerd dat een zekere mate van controle over het gebiedsdeel essentieel was voor de nationale veiligheidsperceptie. De conservatieve regering van de Australische premier Menzies (r. 1949-1965) toonde zich daarom zeer terughoudend ten aanzien van de Indonesische claim, vooral ook omdat Soekarno gedurende de gehele periode dat de kwestie speelde opzichtig toenadering zocht tot het communistische kamp. Daarbij was het de uitgesproken ambitie van het Soekarno-regime om van Indonesië, op termijn, een toonaangevende regionale mogendheid te maken. Deze doelstelling werd in Australië als zeer bedreigend ervaren en stond tevens in flagrant contrast met de eigen belangen in de regio. Omdat het Australië echter aan pure militaire slagkracht ontbeerde en het land derhalve niet in staat was om eigenhandig het machtssevenwicht in de regio te bewaren, manifesteerde Australië zich voornamelijk binnen het diplomatieke domein en deed dit betrekkelijk succesvol. Zoals deze scriptie onder meer zal uitwijzen, wist Australië zijn traditionele bondgenoten in de loop van de jaren 1950 effectief bij de ontwikkeling van de regio te betrekken, om op die manier een tegenwicht te bieden aan het assertieve beleid van Soekarno.

Australië was derhalve, zo stellen ook de historici R. (Rimko) van de Maar en H. (Hans) Meijer, Nederlands meest belangrijke en trouwe bondgenoot in het conflict om Nieuw-Guinea.³ Gedurende de gehele periode dat de kwestie speelde, verdedigde Australië immers de legitimiteit van de Nederlandse aanwezigheid op het eiland en zette het zich vanaf 1952 tevens gepassioneerd in voor het zelfbeschikkingsrecht van de Papoea's. Ook in het diplomatieke domein vertolkte Australië echter een cruciale rol, vooral in de periode 1957-1961. Zo voerde Australië onder meer een effectief ontmoedigingsbeleid om de Britten en Amerikanen te laten afzien van de levering van bepaald wapentuig aan het Soekarno-regime en wisten de Australische beleidsmakers de Indonesische president er toe te bewegen het dispuut in 1959-1960 niet te militariseren. Daarbij speelden de Australische diplomaten ook een doorslaggevende rol in het betrekken van de Verenigde Staten bij het dispuut. Hoewel deze steun uiteindelijk niet mocht baten, was het, zoals zal worden aangetoond, met name met dank aan de Australische pressie dat de Verenigde Staten zich in de laatste fase van het conflict actief achter de Nederlandse opstelling zouden scharen.⁴

Ondanks dat Nederland dus veel profijt had van de Australische steun, zou het verloop van de kwestie uitwijzen dat de Nederlandse regering niet blind op deze bijstand kon vertrouwen. De voortdurende dreiging van een Indonesische invasie namelijk en de complexe Koude Oorlog-context waarbinnen het conflict zich voltrok, maakten dat Australië zich niet altijd even standvastig achter de Nederlandse opstelling zou scharen. Hoewel het land ontegenzeggelijk gebaat was bij een Nederlandse aanwezigheid op het eiland en deze positie in de internationale arena steevast bleef verdedigen, deed Australië dit minder consequent in zijn bilaterale contacten met Indonesië. Op geen enkele manier was Australië er immers bij gebaat om het Soekarno-regime systematisch van zich te vervreemden. Daarbij beoogden de Australische beleidsmakers om door continue met de Indonesiërs in gesprek te blijven, Soekarno te laten afzien van een eventuele aanval op het eiland. Het gevolg was dat Australië gedurende het overgrote deel van de jaren 1950 een duale politiek zou voeren, waarbij het zowel Nederland als Indonesië naar de mond praatte, maar waarbij het van geen van beide partijen het onverdeelde vertrouwen genoot. Door middel van deze praktijk zou het ook, ongewild, de Nederlandse positie in het dispuut ondermijnen.

Hoewel historici Australië derhalve veelal kwalificeren als Nederlands voornaamste bondgenoot in het conflict, was de Australische betrokkenheid bij de Nieuw-Guineakwestie minder eenduidig dan dat deze zich op het eerste gezicht laat aanzien. Het is daarom het streven van deze scriptie om, door middel van een analyse van de ontwikkeling van het Australische Nieuw-

³ R. van der Maar en H. Meijer, *Herman van Roijen (1905 – 1991): Een diplomaat van klasse* (Amsterdam 2013) 480.

⁴ S. Doran, *Western Friends and Eastern Neighbours: West New Guinea and Australian Self-Perception in Relation to the United States, Britain, and Southeast Asia, 1950-1962* (Canberra, 1999) 216.

Guineastandpunt, tevens tot een oordeel te komen in hoeverre het land invloed had op het verloop van het dispuut en in welke mate Australië zelf door externe partijen in zijn beleid werd beïnvloed.

Het is zodoende interessant te constateren dat ondanks de grote verscheidenheid aan publicaties over het onderwerp, de Australische betrokkenheid bij de kwestie en de intrinsieke waarde van de Australische steun voor de Nederlandse positie in het conflict tot zover nauwelijks onderzocht zijn. Hoewel verschillende publicaties in algemene zin wel degelijk aandacht hebben besteed aan het Australisch perspectief op het Nieuw-Guineaconflikt,⁵ is er mij slechts één werk bekend dat zich uitsluitend richt op de Australische rol in het dispuut en zich tevens beroept op origineel bronnenmateriaal. Dit is de dissertatie *Western Friends and Eastern Neighbours: West New Guinea and Australian Self-Perception in Relation to the United States, Britain, and Southeast Asia, 1950-1962* van de Australische historicus S. (Stuart) Doran uit 1999.⁶ De reden achter het gemis aan soortgelijk academisch materiaal laat zich echter maar moeilijk raden. Het lijkt immers evident dat de kwestie een aansprekend thema was binnen het Australische buitenlandbeleid van de jaren 1950 en de vroege jaren 1960. Zo stelt de Australische historicus en diplomaat W.R. (Walter) Crocker (1902-2002) namelijk, dat: “the [Australia] Government and electorate had three major ‘preoccupations’ in these years, one of which was the future of Dutch New Guinea”.⁷

Wellicht moet een verklaring voor deze opvallende lacune in de literatuur derhalve gevonden worden in een (vermeende) algemene veronderstelling onder historici en politiek analisten, dat Australië gedurende de jaren 1950 internationaal maar weinig politiek gewicht in de schaal legde en enkel een bescheiden invloed had op het verloop van het Nieuw-Guineaconflikt. Traditioneel hebben historici Koude Oorlog-kwesties immers veelal vanuit het perspectief van de dominante machten van die tijd – de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie, en in mindere mate Frankrijk, Groot-Brittannië en China - geanalyseerd. Dit is zeker geen onverklaarbare tendens. Een realistische benadering van de Koude Oorlog leert namelijk dat deze landen een zeer grote invloed hadden op het verloop van dit ideologische conflict. De Canadese historicus A. (Arthur) Andrew bijvoorbeeld voorzag deze ontwikkeling al in 1977 en zei hierover, dat: ‘the Cold War provided the international community with a tier of superpowers (...) superpowers will be near the top of everyone’s [historians] list regardless of issue or circumstance being considered’.⁸

⁵ Voorbeelden van dergelijke werken zijn onder meer *The West New Guinea Debacle: Dutch decolonisation and Indonesia 1945 - 1962* van de historicus C.L.M. (Chris) Penders uit 2002 en het omvangrijke standaardwerk *Een Daad van Vrije Keuze: De Papoea's Van Westelijk Nieuw-Guinea En De Grenzen Van Het Zelfbeschikkingsrecht* van P.J. (Pieter) Drooglever (1941) uit 2005.

⁶ Doran, *Western Friends and Eastern Neighbours*.

⁷ W.R Crocker, *Travelling Back: the Memoirs of Sir Walter Crocker* (Melbourne 1981) 178.

⁸ Citaat Andrew in A. Chapnick, ‘The middle power’, *Canadian Foreign Policy Journal* 7 (1999) 73-82; 78.

Toch lijkt deze historiografische preoccupatie met de bepalende rol van de groot- en supermachten in de internationale betrekkingen niet geheel terecht. Hoewel de invloed van dergelijke staten op de ontwikkeling van de internationale politiek gedurende de periode 1945-1989 niet moet worden onderschat, zal dit werk trachten aan te tonen dat middelgrote staten als Australië een grotere invloed hadden op het verloop van internationale kwesties dan veelal wordt aangenomen. Met betrekking tot het conflict om Nieuw-Guinea zal in deze scriptie derhalve de claim worden verdedigd dat Australië, hoewel geen bepalende invloed, wel degelijk een sterk sturende rol vertolkte in de manier waarop het conflict zich gedurende de periode 1950-1962 ontwikkelde. Door zijn status als buitengewoon bondgenoot functioneel aan te wenden en door kwalitatief hoogwaardige diplomatie te bedrijven, zou Australië wel degelijk in staat blijken om het Nieuw-Guineabeleid van zijn belangrijkste partners – Groot-Brittannië en de Verenigde Staten - te beïnvloeden. Het is dan ook een (ambitieuze) subdoelstelling van deze scriptie om een algemene herwaardering van de Australische rol in de internationale betrekkingen te bewerkstelligen, door de invloed van het land op het verloop van de Nieuw-Guineakwestie in een breder perspectief te plaatsen. In de laatste paragraaf van het derde hoofdstuk zal daarom ook dieper op de rol van Australië in de internationale betrekkingen worden ingegaan en de manier waarop het land zich gedurende de jaren 1939-1965 in het internationale domein profileerde nader worden toegelicht.

Desondanks blijft het de eerste doelstelling van deze scriptie om de rol van Australië in de Nieuw-Guineakwestie inzichtelijk te maken. Omdat deze studie beoogt om (daadwerkelijk) een waardevolle bijdrage te leveren aan de aanwezige kennis ten aanzien van dit onderwerp, beroept dit onderzoek zich intensief op archiefbescheiden die tot voorheen in de literatuur hoofdzakelijk buiten beschouwing zijn gelaten. De archieven die voor deze studie zijn gebruikt zijn afkomstig uit het Nationaal Archief en beslaan de bescheiden van het 'Gezantschap Australië 1942-1954' en de 'Vertegenwoordiging Australië 1955-1974'. Een belangrijke motivatie om juist uit deze archieven te putten, heeft, naast een persoonlijke interesse in Australië en de Australische politiek, te maken met het gegeven dat deze bescheiden, als meest authentieke bron, een uniek inzicht bieden in de manier waarop de in Canberra, Australië gealloceerde Nederlandse diplomaten de ontwikkeling van het Australische Nieuw-Guineastandpunt bezagen en hoe Nederland de Australische opstelling in het dispuut trachtte te beïnvloeden. Daar komt bij dat archiefbescheiden van diplomatieke missies bij uitstek geschikt zijn om het bilaterale contact tussen twee regeringen over een bepaald onderwerp te bestuderen. Zo heeft een (Nederlandse) diplomatieke missie bijvoorbeeld onder andere tot taak om 'het Koninkrijk in het buitenland te vertegenwoordigen' en 'de buitenlandse betrekkingen van het Koninkrijk te onderhouden door middel van contacten met de regering van de ontvangende staat'. Daarnaast behelzen de werkzaamheden het 'bevorderen van vriendschappelijke betrekkingen tussen het Koninkrijk en de ontvangende staat' en het 'met alle wettige middelen inlichtingen omtrent het

buitenland verzamelen en te verstrekken die voor de regering en voor de bewoners van belang kunnen zijn'.⁹

Zoals gezegd is een bijkomende reden om specifiek de Australische betrokkenheid bij de Nieuw-Guineakwestie te onderzoeken, de overtuiging dat het onderwerp onvoldoende belicht is in de historiografie. Niet alleen de Nederlandstalige literatuur heeft opmerkelijk weinig aandacht besteed aan de rol van 'Nederlands belangrijkste bondgenoot', ook de Engelstalige literatuur heeft nog geen definitief en compleet beeld van de Australische betrokkenheid bij de kwestie kunnen presenteren.¹⁰ Verschillende historici die de kwestie specifiek vanuit een Australische invalshoek hebben benaderd, hebben zich om linguïstische redenen immers veelal of enkel op Engelstalige bronnen kunnen beroepen. Door de omgang van de Nederlandse en Australische diplomaten en politici hoofdzakelijk eenzijdig vanuit een Australisch perspectief te bekijken, zoals een historicus als Stuart Doran bijvoorbeeld veelvuldig doet, wordt een incompleet en eendimensionaal beeld geschetst van deze communicatie, waardoor de historiografie op dit punt aanvulling behoeft. Daarnaast is naar mijn weten dus ook nooit diepgravend onderzoek gedaan naar de intrinsieke waarde van de Australische steun voor de Nederlandse positie in het conflict, of de consequenties van de (vaak) gereserveerde opstelling van het land ten aanzien van Nieuw-Guinea en Indonesië voor het Nieuw-Guineabeleid van Nederland.

Omdat de hierboven globaal geschetste bezinning op de bronnen nog een nadere toelichting behoeft, zal in het tweede hoofdstuk en in navolging van de historische bespreking van de Nieuw-Guineakwestie in hoofdstuk één, nog een uitgebreide historiografie volgen. In dit hoofdstuk zal onder meer op de huidige stand van het debat omtrent de kwestie worden ingegaan en zullen enkele sleutelpublicaties over het onderwerp kritisch worden belicht. Ook zal hierin het veelvuldige gebruik van bepaalde secundaire bronnen nader worden gemotiveerd.

Zoals uit het bovenstaande kan worden opgemaakt, wordt in deze scriptie specifiek de volgende hoofdvraag behandeld: 'Wat was de rol van Australië in de Nieuw-Guineakwestie gedurende de jaren 1950-1962?'. Inderdaad is deze vraag zeer algemeen geformuleerd. Hier is echter bewust voor gekozen omdat het de mogelijkheid biedt de Australische betrokkenheid bij de kwestie breed te benaderen. Daarbij zullen vier concrete deelvragen de focus van dit onderzoek waarborgen en garanderen dat het deze studie niet aan de nodige diepgang ontbeert. Deze deelvragen zijn: 'Hoe ontwikkelde het Australische Nieuw-Guineastandpunt zich tussen 1950 en 1962? Welke veranderingen lagen hier aan

⁹ Nationaal Archief, 'Inventaris van de archieven van de Nederlandse Ambassade en de Consulaten in Australië en de Permanente Vertegenwoordiger bij de South Pacific Commission, 1955-1974' (versie 2008), www.gahetna.nl/collectie/archief/pdf/NL-HaNA_2.05.145.ead.pdf (5 december 2015).

¹⁰ Van der Maar en Meijer, *Herman van Roijen*, 515.

ten grondslag? Hoe interpreteerden de in Australië gealloceerde Nederlandse diplomaten deze ontwikkeling? En, wat waren de consequenties van deze ontwikkeling voor het Nederlandse Nieuw-Guineabeleid?.

Om deze vragen op een bevredigende en ordelijke manier te kunnen beantwoorden, zal in het eerste hoofdstuk een globaal overzicht van het dispuut worden gepresenteerd. Door aan de hand van secundair bronnenmateriaal een beeld van het Nederlands perspectief op de kwestie te schetsen, legt dit hoofdstuk het fundament voor de later hoofdstukken, waarin de kwestie dieper zal worden geanalyseerd. Zoals gezegd wordt deze beschouwing gevolgd door een uitgebreid historiografisch overzicht, waarin onder meer verschillende sleutelpublicaties kritisch worden belicht. Hierin wordt ook een opvallende historiografische lacune behandeld, namelijk de Nederlandse argumenten voor het behoud van het gebiedsdeel.

Vervolgens staat in het derde hoofdstuk de internationale context waarbinnen de kwestie zich afspeelde centraal. Hierin zal onder meer worden benadrukt dat de Nieuw-Guineakwestie geen opzichzelfstaand conflict was, maar in zijn beloop sterk beïnvloed werd door een complex aan internationale factoren. Deze context zal echter primair behandeld worden vanuit de optiek van Australië. Ook zal in dit hoofdstuk uitvoerig aandacht worden besteed aan de ontwikkeling van de Australische rol in de internationale betrekkingen. Door een sterke nadruk te leggen op de (diplomatieke) rol van Australië als zogenaamde *middle power*, zal worden aangetoond dat het land een grotere invloed had op de politieke ontwikkelingen in de regio – en daarmee ook op de Nieuw-Guineakwestie – dan vaak wordt aangenomen. Er is voor gekozen om het jaar 1939 als startdatum voor deze analyse te gebruiken, omdat Australië op dat moment nog maar sinds enkele jaren de beschikking had over een eigen, zelfstandig opererend ministerie van Buitenlandse Zaken. Daarbij zou het verloop van de Tweede Wereldoorlog een grote invloed hebben op de latere ontwikkeling van het Australische buitenlandbeleid en de Australische perceptie van de eigen rol in de wereld. Als einddatum is 1965 gekozen, omdat in dit jaar een einde kwam aan premier Menzies' laatste regeertermijn (r. 1949-1965).

Ook zal in dit hoofdstuk uitvoerig aandacht worden besteed aan de ontwikkeling van de betrekkingen die het land onderhield met zijn 'buren' in de regio en zijn traditionele 'westerse' bondgenoten aan beide kanten van de oceaan. Er zal derhalve worden beargumenteerd, dat Australië binnen de context van de Koude Oorlog een relatief zelfstandig internationaal beleid voerde, dat zich enerzijds richtte op de ontwikkeling van een bestendige rol van het land binnen de regio en anderzijds de koers van de internationale politiek van zijn belangrijkste partners de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk trachtte te beïnvloeden. Dit vooral door hoogwaardige diplomatieke druk op deze landen uit te oefenen. Daarbij zal ook de gestaag groeiende invloed van de Amerikanen op het Australische buitenlandbeleid aan bod komen.

In de laatste twee hoofdstukken, vier en vijf, wordt de Australische bemoeienis met de Nieuw-Guineakwestie nader bestudeerd. Aan de hand van het bronnenmateriaal - voornamelijk correspondentie tussen de Nederlandse diplomatieke post in Canberra en het ministerie van Buitenlandse Zaken in Den Haag – zal worden geanalyseerd, hoe Australië het verloop van de Nieuw-Guineakwestie interpreteerde en hoe het land de betrokken partijen trachtte te beïnvloeden. Andersom zal ook worden nagegaan, hoe de Nederlandse diplomaten de ontwikkeling van het Australische standpunt interpreteerden en hoe ook Nederland deze poogde te sturen. Daarbij behandelen beide hoofdstukken een afgesloten tijdvak. Het eerst hoofdstuk richt zich op de periode 1950-1956 en behandelt de jaren waarin het dispuut door de Australische regering nog op effectieve wijze in *cold storage* kon worden gehouden, waarna in het tweede hoofdstuk de periode 1957-1962 en de jaren waarin het dispuut zich verhardde, worden geanalyseerd. Aan de hand van beide hoofdstukken zal uiteindelijk een antwoord op de hier bovenstaande hoofd- en deelvragen worden geformuleerd.

Tot slot nog een opmerking over de gehanteerde spelling. In deze scriptie is ervoor gekozen om Indonesische benamingen als S(oe/u)karno en S(oe/u)bandrio consequent met een 'oe' te schrijven, zoals volgens de wijze van spellen vóór de onafhankelijkheid. Dit is onder andere gedaan omdat Soekarno zelf zijn naam ook met een 'oe' spelde. Om zo consequent mogelijk te zijn, is er echter voor gekozen om bij letterlijke citaten de schrijfwijze van de desbetreffende persoon over te nemen. Verder zal naar het gebied waar de kwestie om draaide, namelijk het westelijk deel van het eiland Nieuw-Guinea, stevast worden verwezen als Nieuw-Guinea. De verschillende personen die in deze studie worden geciteerd en geparafraseerd, verwijzen echter ook wel naar dit gebied als Irian Barat, West Irian, Irian Jaya, Westelijk Nieuw Guinea en Nederlands Nieuw-Guinea. In al deze gevallen zal de benaming die door het desbetreffende persoon wordt gebruikt letterlijk worden overgenomen.

I. Een weergrave van het ontstaan en de ontwikkeling van de Nieuw-Guineakwestie (1945 – 1962).

Alvorens dieper in te gaan op het Australisch perspectief op de Nieuw-Guineakwestie, is het zaak eerst een historisch overzicht van het dispuut te schetsen. In dit hoofdstuk zal om die reden een globale beschouwing gepresenteerd worden, zodat in de latere hoofdstukken de materie nader kan worden geanalyseerd.

Indonesische onafhankelijkheid en de totstandkoming van het dispuut (1945 – 1949).

Het is moeilijk voor te stellen waarom Nederland in 1949 zo halsstarrig bleef vasthouden aan zijn soevereiniteit over Nieuw-Guinea. Het overzeese gebiedsdeel was weliswaar gigantisch, maar tevens volledig onontgonnen, onherbergzaam en het werd bewoond door een bevolking die in zijn ontwikkeling was achtergebleven in de steentijd.¹¹ Daarnaast waren ook toen al veel deskundigen sceptisch over de hoeveelheid mogelijk aanwezige bodemschatten op het eiland – in ieder geval in vergelijking met het economisch potentieel van Indonesië - en het voordeel dat Nederland zich met het gebiedsdeel kon doen.¹² Toch valt veel van deze flagrante koppigheid grotendeels te verklaren, wanneer gekeken wordt naar de manier waarop in Nederland de afscheiding van Indonesië beleefd werd. Overwegend werd dit namelijk als zeer traumatisch ervaren.

Net zoals vrijwel iedere andere koloniale mogendheid was Nederland aan het eind van de Tweede Wereldoorlog nauwelijks voorbereid op de dramatische ontwikkelingen die zich in Azië na 1945 zouden gaan voordoen. In Nederland wist men niet beter, of Nederlands-Indië zou zich na de capitulatie van de Japanners weer aansluiten bij het Koninkrijk. Sterker nog, Nederland rekende er op, dat Indië met al zijn rijkdommen een belangrijke bijdrage zou gaan leveren aan het binnenlands herstel. De archipel was immers, zo luidde ook de volkswijsheid, ‘de kurk waarop Nederland economisch dreef’ en dit zou na de oorlog niet anders zijn. Het nieuws dat Indië zich niet opnieuw bij Nederland zou aansluiten - de nationalistische leiders Soekarno (1901-1970) en M. (Mohammed) Hatta (1902-1980) proclameerden de Republiek Indonesia op 15 augustus 1945 onafhankelijk – werd door velen dan ook geschokt ontvangen en deed veel Nederlanders denken aan een ander oud gezegde:

¹¹ P.J. Drooglever, *Een Daad van Vrije Keuze: De Papoea's Van Westelijk Nieuw-Guinea En De Grenzen Van Het Zelfbeschikkingsrecht* (Amsterdam 2005) 103.

¹² J. Saltford, *The United Nations and the Indonesian Takeover of West Papua, 1962 – 1969: The anatomy of betrayal* (Londen 2003) 1.

'Indië verloren, rampspoed geboren'.¹³ Een spreuk waaraan velen van hen een grote realiteitswaarde hechtten.

De schok van de oegenschijnlijke abruptheid waarmee Indonesië zich losmaakte van het voormalige moederland, kwam doordat Nederland tijdens de Tweede Wereldoorlog bijna geheel van Indië was afgesloten. Er was gedurende de oorlogsjaren nauwelijks kennis, van wat zich in het door Japan bezette gebied afspeelde en er bestond in Nederland slechts een vaag begrip van de omvang en populariteit van de Indische onafhankelijkheidsbeweging. Feit was echter, dat de Japanse bezetting het nationale bewustwordingsproces aanzienlijk had versneld en de nationalistische gevoelens, die voor de oorlog al opkwamen, verder had aangewakkerd.¹⁴ Nederland had veel aan prestige verloren in de archipel. De schrikbarend snelle en simpele overwinning die de Japanners in 1942 op de Nederlandse en geallieerde koloniale strijdkrachten hadden geboekt, had er toe geleid dat veel Indiërs ernstig waren gaan twijfelen aan het aloude dogma van het superieure en onverwinnelijke Nederland. In de ogen van veel Indonesiërs had Nederland na deze vernederende nederlaag afgedaan als rechtmatig kolonisator. Land en leger hadden gefaald in het beschermen van de overzeese onderdanen en dientengevolge het recht op heerschappij verloren.¹⁵

Nederland probeerde nog wel met harde hand de hegemonie over de archipel te herstellen, maar dit was tevergeefs. Het leed was al geschied en de gevolgen van de revolutie waren onomkeerbaar. Nederland werd door zijn bondgenoten de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk aan de onderhandelingstafel gedwongen en impliciet gesommeerd zich neer te leggen bij de onafhankelijkheid. Nederland had weinig keuze dan hierin mee te gaan, al zou het nog trachten maximale invloed uit te oefenen op het onafhankelijkheidsproces.¹⁶

Al zeer snel na de Indonesische onafhankelijkheidsverklaring zou de toekomstige status van Nieuw-Guinea zich gaan aandienen als potentiële bron van conflict tussen Nederland en de jonge Republiek. Toch bleef de rol van Nieuw-Guinea als twistpunt relatief beperkt tot de laatste maanden van 1949. Vanaf dat moment escaleerde de discussie omtrent de staatkundige status van het gebiedsdeel en werd Nieuw-Guinea het middelpunt van een hoogoplopend geschil tussen Nederland en Indonesië. Emoties bereikten een kookpunt en de onderlinge betrekkingen een dieptepunt.

¹³ H.W. Van den Doel en P.C. Emmer, 'De dekolonisatie van Nederland', *Internationale Spectator* 7 (2000) 339-346, 339.

¹⁴ R. Gase, *Misleiding of zelfbedrog: Een analyse van het Nederlandse Nieuw Guinea-beleid aan de hand van gesprekken met betrokken politici en diplomaten* (Baarn 1984) 13.

¹⁵ C.L.M. Penders, *The West New Guinea Debacle: Dutch decolonisation and Indonesia 1945-1962* (Leiden 2002) 13.

¹⁶ J.A.C. Mackie, '1945-1950: An Overview' in J. Legge (ed), *New directions in Australian Foreign Policy: Australia and Indonesia 1945-50* (Clayton, Victoria, Australia 1997) 7.

De mogelijkheid van een aparte status voor Nieuw-Guinea werd voor het eerst genoemd tijdens een conferentie in oktober 1946 in Pangkalpinang op het eiland Banka, waar Nederlandse onderhandelaars overleg voerden met vertegenwoordigers van gebieden die buiten de controle van de Republiek Indonesia vielen. De invloed van de Republiek reikte op dat moment immers nog niet verder dan de eilanden Java en Sumatra. Veel leiders van minderheden en groeperingen die buiten deze invloedssfeer vielen, hadden weinig interesse in Soekarno's eenheidsstaat. Zij vreesden, dat wanneer Soekarno het gehele eilandenrijk onder zijn controle zou krijgen, veel autonomie en juist verworven politieke vrijheden te verliezen. Daarbij kwam, dat de Indonesische bevolking geenszins een homogeen gezelschap vormde, waardoor velen van hen zich niet of nauwelijks verbonden voelden met Soekarno en zijn aanhangers. Om die reden streefden veel vertegenwoordigers naar een zekere vorm van autonomie voor hun groepering binnen een onafhankelijk Indonesië. Dit lag in lijn met wat Nederland voor het rijk ambieerde.¹⁷ Nederland zag namelijk een Indonesische federatie voor zich, bestaande uit semiautonome deelstaten, waarover het invloed kon uitoefenen en waarbinnen het de rol van Soekarno's Republiek kon marginaliseren. Of zoals de historicus P.J. (Pieter) Drooglever het uitlegt: 'het Nederlandse streven was de Republiek op zo bescheiden mogelijke voet in te passen in een Indonesische federatie waarin ook Nederland nog een stevige vinger in de pap zou houden'.¹⁸ Hoe deze congruerende ambities concreet te maken, was zodoende wat er besproken werd op de conferentie in Pangkalpinang. Hier riep een groep van Indo-Europese vertegenwoordigers en felle tegenstanders van Soekarno Nederland op, om Nieuw-Guinea buiten de soevereiniteitsoverdracht te houden en blijvend deel te laten uitmaken van het Koninkrijk. De historicus B.V.A. (Bert) Röling schrijft over dit voorstel: 'We vinden hier de gedachte van Nieuw-Guinea als een toevluchtsoord, als een veilige haven voor degenen die in het bestel van Indonesië geen plaats zouden kunnen vinden. Deze gedachte was de *grondslag* [mijn cursivering] van de wens van een bijzondere status voor Nieuw-Guinea.'¹⁹ Hoewel de ambitie genoteerd werd, deden de Nederlandse vertegenwoordigers hierover verder geen toezeggingen.

Een kleine maand na de conferentie op Banka stuurde Nederland een zware onderhandelingsdelegatie, met de historische naam 'Commissie-Generaal', naar Batavia (het huidige Jakarta) om tot een vergelijk te komen met de Republiek Indonesia. Dit lukte verbazingwekkend snel. Op 15 november 1946 werd een principeakkoord getekend, dat bekend is komen te staan als 'het akkoord van Linggadjati'. Het akkoord stipuleerde grof de lijnen waarlangs de afscheiding van Indonesië van Nederland definitief gemaakt moest worden. Bepaald werd, onder andere, dat de archipel opgedeeld zou worden in deelstaten – hier toonden de vertegenwoordigers van de Republiek

¹⁷ A. Lijphart, *The Trauma of Decolonization: The Dutch and West New Guinea* (Londen 1966) 11.

¹⁸ Drooglever, *Een Daad van Vrije Keuze*, 10.

¹⁹ B.V.A. Röling, *Nieuw-Guinea als wereldprobleem* (Assen 1958) 19.

zich inschikkelijk met de Nederlandse wensen - en dat Nederland voortaan de regering van de Republiek Indonesia zou erkennen als 'de facto' uitoefenende het gezag over Java, Madoera en Sumatra'.²⁰ Verder werd bepaald dat deze zogenaamde Verenigde Staten van Indonesië (VSI) het 'heele grondgebied van Nederlands-Indië' zouden gaan omvatten, tenzij een van de gebiedsdelen 'langs democratische weg te kennen geeft niet of nog niet tot de VSI te willen toetreden'. Een Nederlands-Indonesische Unie zou daarbij de banden tussen de beide staten warm houden en de onderlinge belangen behartigen.²¹ Er werd in het akkoord in ieder geval met geen woord gerept over een eventuele *status aparte* voor Nieuw-Guinea.

In Nederland stak een storm van kritiek op toen de inhoud van het akkoord bekend werd. Er zou teveel aan de eisen van de Republiek worden toegegeven en te weinig rekening worden gehouden met de Nederlandse (economische) belangen en de Nederland gezinde minderheden.²² De Tweede Kamer weigerde het akkoord dan ook te aanvaarden, als deze niet eerst danig zou worden aangepast. Dit gebeurde dan ook. Op 10 december nam het parlement een herziende versie van het akkoord aan, dat bekend is komen te staan als 'de aankleding van Linggadjati'. Het was een robuuste herziening, waarin onder andere een voorbehoud werd gemaakt op de overdracht van Nieuw-Guinea. Dit besluit werd gemotiveerd, door te wijzen op het feit dat de bevolking van Nieuw-Guinea simpelweg te onderontwikkeld was, om zich op enigerlei wijze geloofwaardig uit te spreken over de manier waarop het deel wilde uitmaken van de nieuw op te richten federatie. Daarbij kwam, zo stelt de Nederlands-Amerikaanse historicus A. (Arend) Lijphart, dat 'the government particularly wanted to reserve the territory as an area for Eurasian settlement'.²³ De eventuele aparte status van Nieuw-Guinea was op dit moment echter nog geenszins de belangrijkste bron van dispuut tussen Nederland en de Republiek. Het zou zich vanaf hier echter wel steeds nadrukkelijker gaan manifesteren als twistappel.

De Commissie-Generaal keerde in januari 1947 terug naar de onderhandelingstafel, enkel en alleen gemachtigd om het herziende akkoord te tekenen. Als vanzelfsprekend viel deze eenzijdige correctie zeer slecht bij de Indonesische delegatie en in eerste instantie weigerde deze dan ook het nieuwe verdrag te ondertekenen. Toch kwamen de twee partijen op 25 maart tot een akkoord. Hoewel het slechts een tussenakkoord betrof, was het nog maar de vraag waar beide partijen nu exact akkoord over waren. De Commissie-Generaal benadrukte in ieder geval dat de Nederlandse regering zich slechts gebonden achtte aan het gecorrigeerde (aangeklede) akkoord, terwijl de republikeinse

²⁰ Gase, *Misleiding of zelfbedrog*, 21.

²¹ Ibidem.

²² Lijphart, *The Trauma of Decolonization*, 12.

²³ Ibidem.

delegatie te kennen gaf deze absoluut niet te zullen aanvaarden. Zodoende kwamen beide partijen te werken met een eigen interpretatie van het Linggadjati-akkoord.²⁴

Na de ondertekening van Linggadjati onderhandelden de Nederlandse delegatie en de Republieken verder over een definitief akkoord; tevergeefs. Beide partijen hadden geen vertrouwen meer in elkaar en het conflict kreeg een steeds gewelddadiger karakter. Zo trachtte Soekarno schaduwregeringen te formeren voor onder meer Borneo, dat nog steeds onder Nederlands gezag stond, en spoorde Nederland lokale minderheden opzichtig aan in opstand te komen tegen de Republiek en diens autoritaire leider.²⁵ Als reactie op deze frustrerende ontwikkelingen en als poging om de situatie weer onder controle te krijgen, besloot de Nederlandse regering in juli 1947 en december 1948 over te gaan tot Politionele Acties. Erg succesvol waren deze niet, hoewel zeker gewelddadig. Bovendien leed de Nederlandse reputatie internationaal zeer door deze acties. Dit had tot gevolg, dat Nederland in augustus 1949 door de Verenigde Naties opnieuw aan de onderhandelingstafel gedwongen werd, met de serieuze aansporing tot een definitief akkoord te komen. Tijdens deze zogenaamde Ronde Tafel Conferentie (RTC) manifesteerde Nieuw-Guinea zich als hindernis van formaat, want beide partijen weigerden op dit punt toe te geven. Toch zou er op 2 november een akkoord worden getekend, waarna op 27 december kon worden overgegaan tot de officiële soevereiniteitsoverdracht. Hiermee was het Nieuw-Guineavraagstuk echter alles behalve opgelost. Nederland en de Republiek hadden niettemin besloten dit punt van geschil voor het moment te negeren en spraken gezamenlijk de intentie uit de onenigheid binnen een jaar de wereld uit te helpen; wederom, tevergeefs.²⁶

Van onderhandelingen naar een verscherping van het conflict (1950 – 1957).

Het akkoord dat volgde op de Ronde Tafel Conferentie van 1949 beloofde binnen twaalf maanden een oplossing voor het geschil om Nieuw-Guinea. Deze oplossing kwam er echter niet. Nog geen jaar na de soevereiniteitsoverdracht deed Soekarno de federatie officieel de das om, door op 17 augustus 1950 de eenheidsstaat Indonesië te proclameren. In Nederland leidde deze verkondiging tot de nodige opschudding en had zelfs een kabinetscrisis tot gevolg. Het ministerie van Buitenlandse Zaken kwam overhoop te liggen met het ministerie van Overzeese Rijksdelen over het te voeren Indonesiëbeleid. Vooral de koers die ten aanzien van Nieuw-Guinea gevaren moest worden, zorgde voor onenigheid. De voor dit dossier verantwoordelijke Minister van Buitenlandse Zaken D.U. (Dirk) Stikker (VVD) was

²⁴ W. Meijer, *'Ze zijn gék geworden in Den Haag': Willem Oltmans en de kwestie Nieuw-Guinea* (Amsterdam 2009) 22.

²⁵ Lijphart, *The Trauma of Decolonization*, 14.

²⁶ Meijer, *Ze zijn gék geworden*; 22,23.

van mening dat Nederland Indonesië moest gaan beschouwen zoals het alle andere landen beschouwde; als een onafhankelijke en soevereine staat waarmee Nederland net zo veel of weinig recht had zich te bemoeien als met iedere andere staat.²⁷ Daarbij was hij van mening dat Nederland Nieuw-Guinea los diende te laten. Stikker was echter een van de weinige Nederlandse bestuurders van enig politiek gewicht, die zo'n beleid voorstond. Zelfs binnen zijn eigen partij vond Stikker hierin weinig medestanders. Nadat bijna al zijn partijgenoten begin 1951 een motie van afkeuring ten aanzien van het regeringsbeleid tijdens de onderhandelingen met Indonesië hadden gesteund, was voor Stikker de maat vol en besloot hij af te treden als minister. Dit leidde vervolgens tot het aftreden van het voltallige kabinet-Drees-Van Schaik op 24 januari.²⁸

Hierna bleef het een tijdje stil rondom Nieuw-Guinea, vooral omdat het in maart 1951 aangetreden kabinet-Drees I besloten had de kwestie voorlopig in de 'ijskast' te plaatsen. Pas bij het aantreden van het derde kabinet-Drees, in september 1952, kwam Nieuw-Guinea opnieuw ter sprake. Dit had niet in de minste plaats te maken met het aantreden van J.M.A.H. (Joseph) Luns (KVP) (r. 1952-1971) - die een zeer uitgesproken mening had als het om Nieuw-Guinea ging - als tweede minister voor Buitenlandse Zaken. Sinds het aantreden van het nieuwe kabinet werd de post voor Buitenlandse Zaken bemand door twee ministers (een compromis tussen de PvdA en de KVP). Luns - die er prat op ging een minimaal evenwaardige minister te zijn aan zijn ambtgenoot J.W. (Wim) Beyen (PvdA) (r. 1952-1956) - zou zich gaan bezighouden met bilaterale relaties en de politiek buiten Europa, dus ook met Nieuw-Guinea.²⁹ Met Luns als minister koos het kabinet heel duidelijk voor een anti-Indonesische (harde) lijn in het buitenlandbeleid. Al voor zijn eigenlijke aantreden als minister stond Luns bekend als een fel tegenstander van een verdere soevereiniteitsoverdracht.³⁰ 'Nederland moest geloofwaardig blijven', zo vond hij, en daarvoor had het overzeese gebiedsdelen nodig.³¹ Om dit beleid politiek verkoopbaar te maken, ook internationaal, werd 'de opvoeding van de bevolking van Nieuw-Guinea tot zelfstandigheid' als officiële beleidslijn verklaard. Natuurlijk was dit slechts een waanvoorstelling. Niet eerder had Luns ook maar op enigerlei wijze te kennen gegeven, zich het lot van de Papoea's werkelijk aan te trekken, of op basis van andere morele gronden van mening te zijn, dat Nieuw-Guinea niet aan Indonesië kon worden overgedragen.³² Nieuw-Guinea werd zodoende 'een ontwikkelingsproject onder koloniale vlag', zo schrijft Drooglever.³³

²⁷ Meijer, *Ze zijn gék geworden*; 24,25.

²⁸ Gase, *Misleiding of zelfbedrog*, 39.

²⁹ R. van der Maar en H. Meijer, *Herman van Roijen (1905 – 1991): Een diplomaat van klasse* (Amsterdam 2013) 480.

³⁰ Ibidem.

³¹ Citaat Luns in Meijer, *Ze zijn gék geworden*, 26.

³² Gase, *Misleiding of zelfbedrog*, 42.

³³ Drooglever, *Een Daad van Vrije Keuze*, 493.

Luns zou tot 1971 - dus veel langer dan dat de Nieuw-Guineakwestie zou duren - Minister van Buitenlandse Zaken blijven. Dat Nederland zo lang zijn vertrouwen in hem toonde, was geen toeval. Luns stond bekend als een waanzinnig bekwaam vakman, zeer intelligent en hij werd door collega's geroemd om zijn humor. Daarbij had Luns verstand van zaken, bezat hij een grote dossierkennis en was hij een vurig behartiger van de Nederlandse belangen. Verder had Luns zonder meer lef en liet hij zich in zijn contacten met de groten der aarde niet in de hoek zetten.³⁴ Anderzijds was Luns een bijzonder eigengereid individu, die de Nederlandse zaak internationaal niet altijd even diplomatiek behartigde. Politiek analisten en historici hebben Luns derhalve wel omschreven als 'imposant en praatgraag', 'exuberant en emotioneel', 'gedreven door een grote geldingsdrang' en 'niet altijd even subtiel opererend'.³⁵ Ook was Luns geneigd een 'hoge toon' aan te slaan tegenover gesprekspartners om zijn onvrede te uiten en neigde hij in discussies 'over vakgenoten heen te walsen'.³⁶

Omdat Luns als minister een zeer groot stempel zou drukken op de Nederlandse benadering van de Nieuw-Guineakwestie, is het essentieel een beeld van hem te krijgen als individu en als beleidsmaker. Luns beheerde namelijk het Nieuw-Guineadossier en hij zou hierin tussen 1952 en 1962 de lijnen uitzetten. Dat de spanningen tussen Nederland en Indonesië in deze periode zo hoog konden oplopen, was dus grotendeels een consequentie van dit beleid. Luns was dan ook een *Realpolitiker* pur sang. Zijn wereldvisie was uiterst conservatief en gebaseerd op de veronderstelling dat de mens geneigd was tot egoïsme en eigenbelang.³⁷ Wanneer daaraan werd toegegeven (zeker waar het dictators als Soekarno betrof), dan leidde dat enkel maar tot nog groter machtswellust. Luns was er vanaf het begin van zijn aanstelling als minister tot de uiteindelijke soevereiniteitsoverdracht in 1962, sterk van overtuigd dat het in het voordeel van Nederland - en eigenlijk de gehele westerse wereld - was, dat Nederland de zeggenschap over Nieuw-Guinea zou behouden. Luns' primaire belang was het dienen van de nationale Nederlandse zaak. Het beleid dat hij hierin voorstond, fundeerde zich op een sterk gepolariseerd, door de Koude Oorlog gescherpt, wereldbeeld.³⁸

In de periode tussen 1951 en 1954 gebeurde er weinig omtrent Nieuw-Guinea. De Nederlandse ijskastpolitiek werd effectief toegepast en sinds de vruchteloze onderhandelingen van februari 1952 was er niet meer op bilateraal niveau tussen Nederland en Indonesië gesproken. Dit was dan ook de reden, dat Indonesië tussen 1954 en 1957 verschillende pogingen ging ondernemen om de zaak bij de

³⁴ Van der Maar en Meijer, *Herman van Roijen*, 518.

³⁵ D.A. Hellema, B.G.J. Van der Graaf en B. Van der Zwan (eds), *De Nederlandse Ministers Van Buitenlandse Zaken In De Twintigste Eeuw: vijfde jaarboek voor de geschiedenis van de Nederlandse buitenlandse politiek* (Den Haag 1999) 210 – 227.

³⁶ Van der Maar en Meijer, *Herman van Roijen*; 518, 519.

³⁷ Ibidem.

³⁸ P.B.R. de Geus, *De Nieuw-Guinea kwestie: aspecten van militaire macht en buitenlands beleid* (Leiden 1984) 174.

Algemene Vergadering van de Verenigde Naties aanhangig te maken. De resoluties die Indonesië hier indiende, waren zeer bescheiden van opzet en verzochten slechts om internationale ruggeleuning voor de eis dat Nederland weer aan de onderhandelingstafel zou plaatsnemen.³⁹ Hier was Nederland echter fel op tegen en als reactie begon Nederland internationaal uitgebreid te lobbyen. Het doel was lidstaten ervan te overtuigen, dat Indonesië geen rechtsgeldige claim had op Nieuw-Guinea en dat de standpunten van de beide landen dermate ver uiteen lagen, dat aan de onderhandelingstafel toch geen oplossing bereikt ging worden.⁴⁰ Met deze tactiek wist Nederland onderhandelingen slechts korte tijd uit te stellen. Het bleek namelijk zeer moeilijk om het groeiende aantal VN-lidstaten voor de Nederlandse zaak te winnen.

Dat Nederland moeite had het initiatief te behouden, werd voor het eerst duidelijk eind 1954. Op dat moment wist Nederland namelijk ter nauwer nood een aanneming van een pro-Indonesische resolutie te voorkomen. Extra pijnlijk was het, dat de Verenigde Staten zich van stemming onthielden en derhalve weigerden openlijk partij te kiezen voor de westerse partner en NAVO-bondgenoot. Reden hiervoor was, dat het binnen de Koude Oorlog dichotomie de niet-gebonden staten - die in grote meerderheid ten gunste van de pro-Indonesische resoluties stemden – niet wilde verliezen aan het communisme.⁴¹ Deze bezorgdheid was gegrond. Tussen 1954 en 1957 schaarden de niet-gebonden landen zich steeds nadrukkelijker achter het Indonesische standpunt. Om die reden spoorden de Verenigde Staten Nederland begin 1955 aan, om de bilaterale onderhandelingen op eigen initiatief weer op te pakken. Op die manier kon een mogelijke aanneming van een pro-Indonesische resolutie worden afgewend en zou Indonesië niet het morele – want gedragen door een tweederde VN-meerderheid – gelijk aan zijn zijde krijgen. Hier ging Nederland schoorvoetend mee akkoord en zodoende kwamen eind 1955 hernieuwde onderhandelingen toch weer op gang. Dit weerhield de Algemene Vergadering er echter niet van om bij acclamatie een motie aan te nemen, waarin de hoop werd uitgesproken dat de kwestie Nieuw-Guinea op vreedzame wijze zou worden opgelost en dat de onderhandelingen vruchtbaar zouden zijn. Hiertoe werd Nederland aangespoord door een club van vijftien Afro-Aziatische landen.⁴²

Deze laatste bilaterale poging om tot een vergelijk te komen begonnen op 10 december 1955, waarna ze vanaf 16 december werden voortgezet op de neutrale grond van Genève, Zwitserland. Ook deze onderhandelingen, die meer dan twee maanden duurden, liepen uit op een deceptie, wat tot grote teleurstelling en frustratie bij de Indonesische delegatie leidde. Het gevolg was, dat Indonesië kort daarop alle afspraken die tijdens de Ronde Tafel Conferentie van 1949 waren gemaakt, ongeldig

³⁹ Lijphart, *The Trauma of Decolonization*, 16.

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ Penders *The West New Guinea Debacle*; 291,292.

⁴² Gase, *Misleiding of zelfbedrog*, 45.

verklaarde. Daarnaast trok het zich unilateraal terug uit de Nederlands-Indonesische Unie. Nederland reageerde op zijn beurt, door via een grondwetsherziening Nieuw-Guinea opnieuw aan het grondgebied van het Koninkrijk der Nederlanden toe te voegen. Ditmaal onder de naam 'Nederlands Nieuw-Guinea'.⁴³

Nog tweemaal zou Indonesië proberen om via de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties een doorbraak te forceren. Hoewel het Afro-Aziatische blok steeds sterker werd met dank aan de dekolonisatiegolf die op dat moment in volle gang was, lukte het Indonesië niet om zijn resoluties met een tweederde meerderheid aangenomen te krijgen. Medio 1957 trokken Indonesië en Soekarno dan ook hun conclusies. Alle bi- en multilaterale pogingen ten spijt was het Indonesië niet gelukt om tot een constructieve oplossing te komen. Zodoende bleef de patstelling, die al sinds 1950 had bestaan, ook na 1957 voortduren. Echter niet meer op dezelfde voet, want spanningen en openlijke geweldsdreigingen zouden vanaf dit moment sterk gaan toenemen.⁴⁴

Toenemende spanningen (1957 – 1961).

Vanaf de tweede helft van 1957 ging de Nederlands-Indonesische relatie dan ook snel bergafwaarts. Dat alle pogingen in de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, en daarbuiten, om Nederland weer tot onderhandelen te bewegen op niets waren uitgelopen, zorgde voor een opleving van frustraties en anti-Nederlandse sentimenten in Indonesië. De steeds hoger oplopende spanningen culmineerden in de herfst van 1957 in twee (door de regering gesanctioneerde) massaprotesten tegen Nederland in het algemeen en tegen het Nederlands beleid op Nieuw-Guinea in het bijzonder. Op 30 november ontvlamde deze volkswoede werkelijk, toen het openbaar bekend werd, dat de Indonesische autoriteiten kort daarvoor een aanslag op het leven van Soekarno hadden vrijdeld. Nederland had hier weliswaar niets mee te maken, maar het Indonesische regeringsapparaat zag de aanslag toch, als de uitgelezen kans om Nederlandse bezittingen en bedrijven in het land te confisqueren.⁴⁵ Naar schatting 50.000 Nederlanders zouden door toedoen van deze geweldseruptie Indonesië verlaten en terugkeren naar Nederland.⁴⁶

Ook op politiek niveau zou het conflict zich verder gaan verscherpen. Vanaf het begin van 1958 begon Soekarno zich in zijn publieke redes steeds agressiever te uiten en dreigde hij expliciet met het gebruik van geweld. Daarbij begon de Indonesische president gigantische bedragen in het leger te investeren en liet hij zich militair uitgebreid sponsoren door zowel het Verenigd Koninkrijk en de

⁴³ Meijer, *Ze zijn gék geworden*, 30.

⁴⁴ Lijphart, *The Trauma of Decolonization*, 17.

⁴⁵ Kersten, *Luns*, 210.

⁴⁶ Lijphart, *The Trauma of Decolonization*, 18.

Verenigde Staten, als door de Sovjet-Unie. Soekarno maakte in zijn politiek slim gebruik van de Koude Oorlog-polarisatie en hij sprak zich nooit expliciet uit in het voordeel van een van de twee kampen. Het uiterst repressieve beleid dat Soekarno voerde, leek de Amerikanen in ieder geval niet te deren in hun opzet Indonesië voor zich te winnen. Daarbij kwam, dat de Verenigde Staten een opstand tegen Soekarno, die vanaf het begin van 1958 in de buitengebieden van Indonesië de kop op stak, hadden ondersteund met wapens en inlichtingen.⁴⁷ Toen Soekarno het verzet de kop had ingedrukt en dit nieuws vervolgens publiekelijk bekend maakte, werden de Verenigde Staten gigantisch in verlegenheid gebracht. Om de gunsten van Soekarno niet te verliezen en Indonesië tevens te behoeden voor een definitieve stap in de richting van het communisme, dienden de Verenigde Staten daarom concessies te doen.⁴⁸ Zelfs als het met dit beleid een trouwe NAVO-bondgenoot tegen zich in het harnas zou jagen. In Nederland leidden deze ontwikkelingen tot groeiende nervositeit. De Nederlandse regering beantwoordde de toegenomen dreiging door de militaire reserves op het eiland te versterken, in de hoop op die manier een zekere machtsbalans te hervinden. Deze hoop bleek ijdel. Soekarno greep de mogelijkheid met beide handen aan en stelde, dat Nederland met deze versterkingen zijn land onnodig had geprovoceerd. Volgens een woedende Soekarno kon Indonesië immers niet anders, dan het Nederlandse handelen op te vatten als een offensieve daad.⁴⁹

Als reactie op de steeds dreigender wordende situatie en de steeds aannemelijker wordende kans dat de kwestie zou uitdraaien op een gewapend conflict, besloot Nederland tussen 1957 en 1961 een aantal aanzienlijke hervormingen door te voeren in zijn Nieuw-Guineabeleid. Deze maatregelen hadden elk betrekking op de 'liberalisering' van de Nieuw-Guinea-politiek. Althans, in de zin dat Nederland begon terug te komen op het geclaimde prerogatief, dat het als enige politieke entiteit het recht bezat controle over Nieuw-Guinea uit te oefenen. Anderzijds weigerde Nederland Soekarno ook maar een haarbreed tegemoet te komen. In plaats daarvan werd met Australië gezocht naar een mogelijkheid om het bestuur van de beide helften van het eiland – het oostelijk deel van het eiland werd door Canberra bestuurd – beter op elkaar te laten aansluiten.⁵⁰ Tot op zekere hoogte bestond er op dat moment al een vorm van coöperatie tussen de beide Nieuw-Guinea helften. Deze samenwerking werd echter flink geïntensiveerd, toen Nederland en Australië op 6 november 1957 een hiertoe bijdragende intentieverklaring ondertekenden.⁵¹ Ten tweede ging Nederland het recht van de Papoea's op zelfbeschikking vanaf de tweede helft van 1957 serieuzer benaderen. Hoewel het Nederlands beleid al sinds 1952 officieel stelde, dat het streefde naar een onafhankelijke status voor

⁴⁷ Van der Maar en Meijer, *Herman van Roijen*, 532.

⁴⁸ Ibidem, 535.

⁴⁹ Kersten, *Luns*, 249.

⁵⁰ Lijphart, *The Trauma of Decolonization*, 19.

⁵¹ Van der Maar en Meijer, *Herman van Roijen*, 527.

Nieuw-Guinea, werd hier nu ook daadwerkelijk werk van gemaakt en begon Nederland zelfbeschikking voor de Papoea's actief te promoten in de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties.

De maatregelen ten spijt werd de Nederlandse positie in het dispuut vanaf 1958 toch steeds zwakker. Het was Luns inmiddels wel duidelijk geworden, dat, mocht Indonesië overgaan tot een militaire aanval op Nieuw-Guinea, Nederland geen hulp hoefde te verwachten van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties. Een Russisch veto zou iedere uitspraak ten nadelen van Indonesië vernietigen en Nederland in een uiterst hachelijke situatie brengen.⁵² Soekarno wist dit en bleef zodoende het vuurtje opstoken door middel van voortdurende infiltratiepogingen en andere ondermijnende activiteiten. Daar kwam bij, dat de internationale politieke context Soekarno in de kaart speelde. Vanaf het begin van de jaren 1960 werd de situatie in Zuidoost-Azië steeds penibeler. De Verenigde Staten raakten bij node steeds dieper betrokken bij de oorlog in Vietnam en dit maakte het land weerbarstig om Nederland te ruggeleunen in het conflict met Indonesië. Dit gevoel werd alleen maar sterker toen J.F. (John) Kennedy in januari 1961 als president het Witte Huis betrad. Kennedy zag niets in een Amerikaanse betrokkenheid bij het Nederlands-Indonesische geschil en Nederland werd duidelijk te kennen gegeven, dat het op generlei wijze op hulp van de Verenigde Staten hoefde te rekenen.⁵³ Deze mededeling, die door Luns als zeer pijnlijk werd ervaren, verzwakte de Nederlandse positie enorm en zou een sterk versnellende werking hebben op de zoektocht van de regering naar alternatieve scenario's om van Nieuw-Guinea af te komen.⁵⁴

Specifiek om deze reden zou Nederland op 26 september 1961 de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties verzoeken het bestuur over Nieuw-Guinea over te nemen en de Papoea's te begeleiden naar zelfstandigheid. Dit initiatief zou bekend komen te staan als het zogenaamde 'plan-Luns'.⁵⁵ Hierbij zou Nederland bereid zijn de kosten voor overbrugging en ontwikkeling op zich te blijven nemen. Feitelijk was ieder scenario in de Nederlandse optiek beter, dan de soevereiniteit over te dragen aan Soekarno. Ondanks deze tegemoetkomingen zou het voorstel het echter niet halen in de Algemene Vergadering. Indonesië had een te sterk pact met de staten in Azië en Afrika gesloten, om een voorstel dat het niet in zijn voordeel achtte, doorgang te laten vinden. Zodoende leverde ook deze laatste Nederlandse troef om de toekomst van de Papoea's te beïnvloeden, niet het gewenste resultaat op.⁵⁶

⁵² Kersten, *Luns*, 250.

⁵³ Van der Maar, *Herman van Roijen*, 592.

⁵⁴ *Ibidem*, 601.

⁵⁵ Kersten, *Luns*; 264,269.

⁵⁶ Lijphart, *The Trauma of Decolonization*, 20.

De afwikkeling van het geschil (1962).

Omdat Nederland het niet voor elkaar kreeg de Verenigde Naties de soevereiniteit over Nieuw-Guinea (en daarmee de verantwoordelijkheid de Papoeabevolking te begeleiden naar zelfstandigheid) te laten overnemen, bleef de patstelling tussen Nederland en Indonesië ook gedurende de eerste maanden van 1962 bestaan. Wel bracht Soekarno zijn leger vanaf december 1961 in verre staat van paraatheid. Hierbij werd Soekarno in zijn antagonistische opstelling geïnspireerd door de recentelijke gebeurtenissen rondom de Portugese enclave Goa.⁵⁷ Deze havenstad werd in december 1961 onder luid wapengekletter geannexeerd door India en noch de Verenigde Staten, noch de Verenigde Naties waren in staat tegen deze geweldsuitbarsting te protesteren, omdat de uiterst complexe internationaal politieke constellatie dat niet toeliet. Soekarno rook bloed en zag in de recente ontwikkelingen duidelijk zijn kans om een doorbraak te forceren.

Dit was dan ook het moment dat Nederland zich genoodzaakt zag te capituleren in de strijd om Nieuw-Guinea. Hoewel Luns er veel aan gelegen lag om niet te hoeven toegeven aan de Indonesische claim ontbrak het Nederland simpelweg aan draagvlak, zowel nationaal als internationaal, om Soekarno's agressie met gelijke middelen te kunnen beantwoorden. Zodoende zag Nederland zich begin 1962 gedwongen om samen met Indonesië, maar onder de auspiciën van de Verenigde Staten, op zoek te gaan naar een oplossing voor het geschil. Het akkoord dat op 20 maart tot stand kwam, is bekend komen te staan als het plan-Bunker. In dit akkoord liet Nederland zijn eis omtrent de zelfbeschikking van de Papoea's varen en moest het overeenstemmen met het vooruitzicht, dat Indonesië Nieuw-Guinea op den duur zou inlijven. Nederland zou de soevereiniteit over het gebiedsdeel per augustus 1962 overdragen aan een speciaal daartoe ingestelde autoriteit onder VN-gezag. Die zou vervolgens op zijn beurt voor 1 mei 1963 de soevereiniteit over Nieuw-Guinea overdragen aan Indonesië.⁵⁸ Afgesproken werd, dat Indonesië het gebied zou beheren tot 1969, waarna de bevolking zich in een referendum zou mogen uitspreken over de eigen toekomst. Deze belofte was natuurlijk niks meer dan valse hoop (en dit was algemeen bekend), maar de Nederlandse onderhandelaars hadden de concessie nodig om de capitulatie in het geschil nationaal te kunnen verkopen. In 1969 zou er zodoende nog wel een referendum plaatsvinden, maar dit was volledig doorgestoken kaart. Precies zoals vooraf te verwachten viel. Het was Nederland uiteindelijk niet gelukt weerstand te bieden aan de expansiedrift van de Indonesische dictator en zo stierf de Nederlandse aanwezigheid in 'de Oost' na 450 jaar een stille dood.⁵⁹

⁵⁷ Lijphart, *The Trauma of Decolonization*, 21.

⁵⁸ Kersten, *Luns*; 306,307.

⁵⁹ Lijphart, *The Trauma of Decolonization*, 21.

Deelconclusie.

Zoals uit dit hoofdstuk naar voren is gekomen, was het dispuut om Nieuw-Guinea een zeer specifiek en op zichzelf staand onderdeel van de Nederlandse koloniale geschiedenis. Hoewel op de Nederlandse motivatie om aan het gebiedsdeel te blijven vasthouden in het volgende hoofdstuk nog nader zal worden ingegaan, kan op dit punt in ieder geval gesteld worden dat het Nederland in 1945 schokte dat Nederlands-Indië zich direct na het einde van de Tweede Wereldoorlog onafhankelijk verklaarde. In eerste instantie was Nederland dan ook niet zonder meer bereid zijn medewerking aan het besluit te verlenen. Het zou zich nog hevig inspannen om maximale controle te houden over een onafhankelijk Indonesië en hierbij militaire ingrepen niet schuwen. Deze praktijken sorteerden echter niet het gewenste effect en eind december 1949 kon Nederland niet anders, dan de soevereiniteit over de archipel over te dragen aan het nieuwe bestuur, minus Nieuw-Guinea.

Het dispuut om Nieuw-Guinea bleef vervolgens het eerste anderhalf jaar nagenoeg onbesproken. Nederland hanteerde de zogenaamde 'ijskastpolitiek' en Soekarno's Partai Nasional Indonesia (PNI) concentreerde zich op zijn beurt in eerste instantie op het verspreiden van zijn invloed over de Indonesische eilanden. Na een futiel overleg begin 1952 kwam Nieuw-Guinea aan het einde van 1954 echter weer prominent op de agenda te staan. In december van dat jaar wist Indonesië net geen tweederde meerderheid te behalen voor zijn initiatief in de Algemene Vergadering, maar toonde het wel aan internationaal op veel bijval te kunnen rekenen. Deze gang van zaken dwong Nederland in 1955 in feite opnieuw met het regime van Soekarno in overleg te gaan. Dat ook deze onderhandelingen mislukten, maakte het regime in Jakarta recalcitrant en deed Soekarno ertoe besluiten zich unilateraal terug te trekken uit de Nederlands-Indonesische Unie. Ook Nederland trok na dit overleg zijn conclusies en voegde het gebiedsdeel bij proclamatie weer toe aan het grondgebied van het Koninkrijk. Nog tweemaal, in 1956 en 1957, zou Soekarno proberen Nederland via de Verenigde Naties aan de onderhandelingstafel te dwingen, maar dit was tevergeefs.

Vanaf de tweede helft van 1957 zou het spel om Nieuw-Guinea harder gespeeld gaan worden. Indonesië investeerde grote bedragen in zijn militaire capaciteiten en het wist zich ook van de militaire steun van de Sovjet-Unie, de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk te verzekeren. Dit maakte Indonesië in enkele jaren tijd een behoorlijk competente militaire macht in de regio en verleidde Soekarno tot het bezigen van rabiante oorlogstaal. Deze gang van zaken had tot gevolg, dat Nederland zich serieus bedreigd begon te voelen en op zoek ging naar nieuwe tactieken om Nieuw-Guinea uit handen van Soekarno te houden. Zo ging het een samenwerkingsverband aan met Australië, om dit land intensiever bij het dispuut te betrekken en zette Nederland in op versnelde zelfbeschikking voor de Papoea's. Tegelijkertijd probeerde Nederland zich te verzekeren van de militaire steun van zijn bondgenoten, met name van de Verenigde Staten, maar het werd Luns en Nederland steeds

duidelijker, dat het hier niet op hoefde te rekenen. Ook de Verenigde Naties bleken eind 1961 niet bereid om de Papoea's te begeleiden naar zelfbestuur en de verantwoordelijkheid over het gebiedsdeel op zich te nemen.

In januari 1962 voerde Soekarno de druk op Nederland verder op. Vanaf die maand werden de kleinschalige aanvallen op Nederlandse bases en mariniers minder sporadisch en werd duidelijk, dat Soekarno zijn troepen voorbereidde op een grootschalige militaire aanval. Om het dispuut niet volledig te laten escaleren, besloot Nederland in de daaropvolgende maanden te capituleren en Soekarno het gebiedsdeel niet meer ten koste van alles te onthouden. De daaropvolgende onderhandelingen werden geleid door de Amerikaanse diplomaat E. (Ellsworth) Bunker (1894-1984) en zouden uiteindelijk resulteren in de definitieve overdracht van de soevereiniteit over Nieuw-Guinea aan Indonesië op 1 mei 1963.

II. De Nieuw-Guineakwestie: een historiografisch overzicht.

De journalist en historicus P. (Paul) van 't Veer (1922 – 1979) constateerde het al in 1960: 'over de politieke geschiedenis van Nieuw-Guinea zijn na 1950 misschien meer brochures geschreven en manifesten ondertekend dan over elk ander politiek onderwerp in Nederland, uitgezonderd de atoombom'.⁶⁰ Ook na 1960 zou de productie over het onderwerp bepaald niet stilliggen en is het dispuut belicht vanuit allerhande invalshoeken. Het is dan ook niet de bedoeling van deze historiografie om een opsomming te geven van alle aanwezige literatuur. Meer is het de intentie om enkele sleutelpublicaties, die ieder een cruciale bijdrage hebben geleverd aan het begrip over de Nieuw-Guineakwestie, kritisch onder de loep te nemen. Hierbij is er, omdat dit het overzicht ten goede komt, voor gekozen om de bijdragen op chronologische volgorde te behandelen en geen onderscheid te maken tussen de Nederlands- en Engelstalige literatuur. Ter uitzondering zullen de publicaties die specifiek de Australische benadering van de kwestie belichten, wel afzonderlijk worden behandeld. Wat hierop volgt, is een betoog over de bijdrage die dit werk zal leveren aan de literatuur en het begrip over de Nieuw-Guineakwestie. Het hoofdstuk zal afsluiten met een verdieping van een historiografische discussie rondom één belangrijk thema, namelijk de argumenten voor behoud.

De Nederlandstalige en Engelstalige literatuur.

Een van de vroegere werken die een kritisch geluid liet horen over de Nederlandse benadering van de Nieuw-Guineakwestie, was de brochure *Nieuw Guinea als wereldprobleem* van de hoogleraar in het volkenrecht en in de polemologie B.V.A. (Bert) Röling (1906-1985) uit 1958. Tussen 1946 en 1948 had Röling carrière gemaakt als rechter in het Militair Tribunaal van Tokio. Röling was tijdens dit Proces van Tokio, of het *International Military Tribunal for the Far East* zoals het officieel heette, bekend komen te staan om zijn 'dissenting opinion' in de benadering van vermeende oorlogsmisdadigers en werd hierom zowel geroemd als gehekeld.

Röling schreef zijn brochure naar aanleiding van het vierde – en laatste – beroep dat Indonesië in 1957 op de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties zou doen, om het geschil op een vreedzame manier tot een goed einde te brengen. Dat Indonesië wederom faalde in zijn streven om Nederland onder druk van de internationale gemeenschap aan de onderhandelingstafel te dwingen, baarde Röling grote zorgen. Naar zijn idee kon het dispuut om Nieuw-Guinea moeilijk worden gebagatelliseerd, 'niet alleen omdat het de verhoudingen tussen Nederland en Indonesië tot in het hart raakte, maar ook omdat het mede de verhoudingen Europa-Azië beïnvloede, ja zelfs van

⁶⁰ P. van 't Veer, *Nieuw-Guinea: tegen wil en dank* (Amsterdam 1960) 74.

beslissende betekenis kon zijn voor de positie van bepaalde gebieden van Azië in de koude oorlog.⁶¹ Röling betoogde dan ook, dat alleen een snelle oplossing het conflict kon de-escaleren en claimde dat Nederland hiervoor de sleutels in handen had. Slechts twee opties zouden hierbij nog openstaan. Nederland had nog de mogelijkheid om direct met Indonesië in onderhandeling te gaan over de voorwaarden waarop het de soevereiniteit over Nieuw-Guinea zou overdragen, of het zou de kwestie kunnen aandragen bij de Verenigde Naties. Ook in dat tweede geval moest het ernstig rekening houden met een verlies van Nieuw-Guinea aan Indonesië.⁶² Röling was stellig in zijn overtuiging, dat een overdracht van de soevereiniteit op termijn onvermijdelijk zou zijn. Nederland diende zijn trots in te slikken en, al was het maar vanuit een gevoel van verantwoordelijkheid om Indonesië voor het westen te behouden, toe te geven aan de wensen van Soekarno. Want, zo eindigt Röling zijn betoog, 'het gaat hier om toegeven zonder of na een bloedbad, zonder of na een sovietisering van Indonesië.'⁶³

Wat dit werk zo bijzonder maakte, was, dat het als een van de eerste academische publicaties radicaal inging tegen het Nieuw-Guineabeleid, zoals dat werd voorgestaan door Minister van Buitenlandse Zaken Luns. Het bood een realistische weergave van de wijze waarop het conflict met Indonesië kon ontsporen, mocht Luns op de korte termijn zijn beleid niet drastisch wijzigen. Woorden van een welhaast profetisch inslag. Toch werd de brochure nationaal zeer sceptisch ontvangen - met name om nationalistische redenen - en ook de politiek leek zich maar weinig van Röling's doemdenken aan te trekken. Aan de andere kant volgden op de publicatie ook enkele aanmerkingen, die absoluut wel gegrond waren. Hoewel Röling bijvoorbeeld terecht kritiek uitte op de Nederlandse ambitie om de Papoea's voor te bereiden op zelfbeschikking (dit was compleet onrealistisch en tevens nooit een voornemen geweest toen Nederland het argument nog niet voor politiek gewin kon inzetten), leek Röling zich het lot van de Papoea's maar weinig aan te trekken. Zo vroeg Röling zich tot ontsteltenis van sommigen af, of 'het niet aannemelijk is, dat Aziaten [Indonesiërs] beter dan Europeanen [Nederlanders] geschikt zijn om Aziaten [Papoea's] voor te bereiden voor het leven in een Aziatisch [Pacifisch] milieu?'⁶⁴ Het is kwalijk dat Röling deze nogal wankel stellingname niet verder heeft onderbouwd, want het doet af aan een kwalitatief verder zeer hoogstaand stuk.

Ook in de jaren die volgden zouden nog enkele spraakmakende werken verschijnen, vaak met een hoog polemisch gehalte. Een interessante publicatie die de verschillende visies met elkaar trachtte te confronteren, was het werk *Nieuw-Guinea: tegen wil en dank* van P. van 't Veer uit 1960. Met betrekking tot de ietwat merkwaardige titel stelde Van 't Veer omineus, dat "het 'tegen wil en dank',

⁶¹ Röling, *Nieuw-Guinea*, 9.

⁶² Ibidem, 103.

⁶³ Ibidem, 104.

⁶⁴ Ibidem, 91.

weliswaar een *waarschuwing* is, doch geen *voorspelling* hoeft te zijn, (...) als Nederland zijn eigen mogelijkheden en beperkingen – en die van Nieuw-Guinea – realistisch zou bezien”.⁶⁵ Na een historische beschouwing van de driehoeksverhouding tussen Nederland, Indonesië en Nieuw-Guinea, laat Van 't Veer vier auteurs aan het woord die ieder een andere oplossing voor de kwestie bepleiten, namelijk: internationalisatie, behoud, overdracht en zelfstandigheid. Hoewel niet alle uiteenzettingen even grondig zijn onderbouwd (oud-zendingspredikant I.S. (Isaac) Kijne (1899-1970) lijkt eerder een lans te breken voor het goede werk van de missiehulp, dan dat hij gedegen beredeneerd hoe de Papoeabevolking tot zelfstandigheid moet komen), biedt het werk een zeer degelijk overzicht van de verschillende mogelijkheden die voor Nieuw-Guinea nog reëel waren in 1960.⁶⁶

Een ander zeer noemenswaardig werk dat nog voor het einde van het dispuut verscheen, was het boek *Nieuw-Guinea als schakel tussen Nederland en Indonesië* van de jurist en parlementair historicus F.J.F.M. (Frans) Duynstee (1914-1981) uit 1961. Duynstee, die als hoogleraar en staatsrechtgeleerde naam had gemaakt aan de Radboud Universiteit, was sinds de vroege jaren 1950 een prominent lid van de Katholieke Volkspartij (KVP) en daarmee partijgenoot van minister van Buitenlandse Zaken Luns (1952 – 1971). Vanaf de tweede helft van de jaren 1950 hadden verschillende KVP-leden zich tegen het beleid van Luns gekeerd en Duynstee deed dienst als voortrekker van deze groep apostaten. Het was echter niet alleen deze groep KVP-politici, die beducht waren op de mogelijkheid dat Luns' beleid de communisten in de kaart kon spelen. Ook een aanzienlijk aantal, voornamelijk Nijmeegse, hoogleraren koesterde dergelijke bedenkingen. Ook zij lieten zich in hun ongenoegen geregeld vertegenwoordigen door Duynstee. Daarbij onderhield Duynstee tevens goede contacten met de zogenaamde groep-Rijkens, een collectief van hooggeplaatste industriëlen en zakenlieden rondom de ondernemer en Unilever-topman P.C. (Paul) Rijkens (1888-1965), die hun economische belangen in Indonesië geschaad zagen door Luns' beleid. Zij gaven Duynstee uiteindelijk de opdracht tot het schrijven van het boek. Dit alles maakte Duynstee een invloedrijk figuur binnen de pressie- en belangengroepen, die streefden naar een herziening van het Nieuw-Guineabeleid. Helaas voor Duynstee zou het boek zowel in de regering als binnen zijn eigen politieke partij slecht ontvangen worden. De reacties die op de publicatie volgden, zouden uiteindelijk zelfs tot Duynstee's vertrek bij de KVP leiden. Verschillende Nijmeegse hoogleraren zouden hem in zijn kielzog volgen.⁶⁷

Dat Duynstee vanuit de politiek zo veel kritiek te verwerken kreeg, kwam grotendeels omdat hij geen traditionele historische analyse had geschreven, maar een werk dat leek op een juridische pleitrede. De Nijmeegse hoogleraar had namelijk niet geprobeerd, om op basis van objectieve bronnen

⁶⁵ Van 't Veer, *Nieuw-Guinea*, omslag.

⁶⁶ I.S. Kijne in Van 't Veer, *Nieuw-Guinea*, 127-158.

⁶⁷ M.D. Boogaarts, 'Duijnstee, Frans Jozef Ferdinand Marie (1914-1981)' (versie 12 november 2013), resources.huygens.knaw.nl/bwn1880-2000/lemmata/b/bwn3/duijnstee (15 juli 2015).

tot een afgewogen oordeel te komen over het Nederlands beleid ten aanzien van het gebiedsdeel, maar eerder gepoogd om medestanders te winnen voor zijn politieke standpunt. Naar zijn idee was het van primair belang, dat de Nederlands-Indonesische betrekkingen weer zouden normaliseren en zoiets zou alleen kunnen, zo betoogde Duynstee, 'als Nederland de soevereiniteit over Nieuw-Guinea zou overdragen'.⁶⁸ Het volledige werk stond dan ook in dienst van de verdediging van dit standpunt.

Het werkt zodoende enigszins verwarrend, dat Duynstee zijn publicatie zelf classificeert als een 'dossier'. Hiermee wekt hij immers de indruk, dat het hier gaat om een objectieve verzameling van gegevens en dit is geenszins het geval.⁶⁹ Naar alle waarschijnlijkheid bedoelt Duynstee het dossier van een advocaat in een geschil, waarbij de gegevens zodanig geordend en gerangschikt zijn, dat zij aansluiten bij de stelling die verdedigd moet worden. Duynstee vervult zodoende de rol van de advocaat van Indonesië en hij doet dit volgens de tradities van de advocatuur, door in alle oprechtheid en eerlijkheid de argumenten te presenteren die zijn stelling steunen. Dit principe maakt Duynstee op sommige momenten ook een tikkeltje ongeloofwaardig. Zo claimt Duynstee, dat Soekarno door Nederlandse propaganda ernstige imagoschade had geleden en dat Indonesië geenszins van plan was geweld te gebruiken in de kwestie: 'In zijn rede van 17 augustus [1961] bleek openlijk, dat Soekarno een vreedzame weg bleef nastreven om tot aansluiting van Nieuw Guinea bij Indonesië te komen.'⁷⁰ Dit punt was het dispuut echter allang gepasseerd en het was algemeen bekend dat Soekarno verschillende (kleinschalige) infiltratiepogingen had geautoriseerd. Deze aanname viel dan ook niet geloofwaardig te verdedigen.

Een van de eerste academische publicaties die het dekolonisatieproces vanuit een Nederlands perspectief inzichtelijk trachtte te maken voor een internationaal publiek, was *The Trauma of Decolonization: The Dutch and West New Guinea* van de van oorsprong Nederlandse en aan Yale University verbonden politiek historicus A. (Arend) Lijphart (1936) uit 1966. Lijpharts publicatie, die slechts vier jaar na het besluit van de kwestie gepubliceerd werd, wordt tot op heden gezien als een van de meest grondige en gewichtige (Engelstalige) werken over de Nieuw-Guineakwestie en het Nederlandse besluitvormingsproces.⁷¹ Het boek is opgebouwd uit drie gedeelten, waarvan de hoofdstukken die de ontwikkeling in de Nederlandse politieke en publieke perceptie – het geclaimde 'dekolonisiatetrauma' - analyseren, zowel het meest interessant, als het meest controversieel zijn. Zo kan bijvoorbeeld niet iedere historicus zich vinden in Lijpharts stelling, dat: 'de uitsluiting van Nieuw-Guinea bij de soevereiniteitsoverdracht in 1949 *exclusief* [mijn cursivering] aan een collectieve

⁶⁸ F.J.F.M. Duynstee, *Nieuw-Guinea als schakel tussen Nederland en Indonesië* (Amsterdam 1961) 5.

⁶⁹ Ibidem.

⁷⁰ Ibidem, 416.

⁷¹ Y. Smaal, 'Book Review on C.L.M. Penders, *The West New Guinea Debacle: Dutch decolonization and Indonesia, 1945 – 1962*', *Australian Journal of Politics and History* 51 (2005) 137,138; 137.

frustratie van het Nederlandse volk kan worden toegeschreven'.⁷² Hoewel het inderdaad een zeer generaliserende claim is, waarop begrijpelijkerwijs door de jaren heen nogal wat kritiek is geuit, is het niettemin opvallend dat er in het historiografische debat omtrent de kwestie, tot op heden geen sluitend antwoord is geformuleerd op de vraag, waarom Nederland in 1949 nu eigenlijk vasthield aan Nieuw-Guinea.

Ongeacht het commentaar dat de historicus zodoende ten dele is gevallen, heeft Lijphart met zijn dekolonisiertrauma-idee toch een analytisch zeer bruikbaar begrip geïntroduceerd. Zeer terecht stelt hij namelijk, dat Nederland na 1962 collectief 'een dwingende behoefte tot vergeten' voelde en zich om die reden na de soevereiniteitsoverdracht weinig meer aantrok van het lot van de Papoea's.⁷³ Na 1962 was Nederland het conflict simpelweg beu, zo claimt Lijphart, omdat de kwestie op dat moment immers al dertien jaar speelde en de kans dat het dispuut uiteindelijk zou uitdraaien op een gewapend treffen, verschillende malen aanzienlijk was geweest. Daarbij is het ook goed voorstelbaar, dat op het moment dat het daadwerkelijk zover was, de overdracht door zowel de Nederlandse bevolking, als de politiek met grote verslagenheid werd ontvangen. Dit zal inderdaad niet hebben bijgedragen aan de Nederlandse bereidheid, om nadien nog extra energie te steken in het veiligstellen van inheemse zelfbeschikking.

Ofschoon er op Lijpharts publicatie dus zeker enkele aanmerkingen te maken zijn, heeft de historicus wel degelijk een zeer bruikbare analyse geschreven over de manier waarop de dekolonisatie in Nederland beleefd werd. Daarbij heeft hij ook het debat, over het *waarom* Nederland zo fanatiek aan het gebiedsdeel vasthield, van een originele en noodzakelijke impuls voorzien. Op dit vraagstuk zal echter aan het einde van dit hoofdstuk nog nader worden ingegaan.

Dat er na 1962 voorlopig nog maar weinig nieuwe of hoogwaardige studies naar Nieuw-Guinea zouden verschijnen, had naar alle waarschijnlijkheid maar weinig te maken met de enigszins getemperde interesse in het gebiedsdeel. Overtuigender is de verklaring, dat historici door toedoen van de Archiefwet uit 1962 niet de benodigde bronnen tot hun beschikking hadden, om een compleet en omvangrijk beeld van de kwestie te kunnen schetsen. Deze wet bepaalde namelijk, onder andere, dat 'bescheiden, ongeacht hun vorm, door de overheidsorganen ontvangen of opgemaakt' voor een periode van vijftig jaar gesloten, of slechts beperkt toegankelijk zouden zijn.⁷⁴ In 1995 zou de Archiefwet worden herzien en deze zogenaamde 'overdrachtstermijn', de periode tussen de sluiting van het dossier en de overdracht aan het daartoe bestemde archief, worden teruggebracht naar een

⁷² Lijphart, *The Trauma of Decolonization*, 9.

⁷³ Ibidem, 286.

⁷⁴ F.C.J. Ketelaar, 'Openbaarheid archiefbescheiden <Archiefwet 1962>' (versie 01-01-1962), wetten.overheid.nl/BWBR0007198/geldigheidsdatum_18-07-2015 (18 juli 2015).

termijn van twintig jaar. In het geval van de politieke bescheiden die betrekking hadden op de kwestie Nieuw-Guinea, was deze termijn op dat moment natuurlijk al ruim verstreken. Dit zou resulteren in een ware hausse van nieuwe publicaties, die op basis van archiefonderzoek tot stand waren gekomen. Deze hernieuwde interesse werd daarbovenop nog eens gestimuleerd, door het gedwongen aftreden van Soeharto (r. 1967-1998), de opvolger van de voormalige Indonesische president Soekarno. Buiten het feit dat het natuurlijk zeer interessant was, om de politieke onrust van dat moment te analyseren vanuit een (post)koloniaal perspectief, zouden onder de nieuwe president A. (Abdurrahman) Wahid (r. 1999-2001) ook de Indonesische archieven toegankelijker worden gemaakt.⁷⁵

Twee van deze nieuwe publicaties verdienen specifiek de aandacht, aangezien beide op een eigen manier een belangrijke bijdragen hebben geleverd aan het begrip over de kwestie. Dit zijn *The West New Guinea Debacle: Dutch decolonisation and Indonesia 1945 - 1962* van de van oorsprong Nederlandse, in Australië werkzame historicus C.L.M. (Chris) Penders uit 2002 en het omvangrijke standaardwerk *Een Daad van Vrije Keuze: De Papoea's Van Westelijk Nieuw-Guinea En De Grenzen Van Het Zelfbeschikkingsrecht* van P.J. (Pieter) Drooglever (1941) uit 2005.

Wat Penders' publicatie zeer de moeite waard maakt, is dat het een goed gedocumenteerd alternatief biedt voor het tot dan toe enige andere Engelstalige overzichtswerk, namelijk dat van Lijphart uit 1966. Penders' werk biedt een fraaie schets van de wordingsgeschiedenis en de ontwikkeling van de Nieuw-Guineakwestie tussen 1949 en 1962 en beschrijft gedetailleerd, waarom Nieuw-Guinea zo belangrijk was voor de Indonesiërs. Ook de uiteenzetting over de manier waarop de internationale gemeenschap het dispuut beleefde, is overwegend treffend. Daarbij eindigt Penders zijn boek, zoals eigenlijk wel te verwachten viel, met een hoofdstuk over de gevolgen van de soevereiniteitsoverdracht van de Papoeabevolking van Nieuw-Guinea, met de saillante titel *The Papuans Betrayed*. Een interessant hoofdstuk, maar het biedt, aangezien het zich bijna volledig beroept op eerder geschreven literatuur, weinig nieuws. Penders' publicatie moet zodoende voornamelijk gewaardeerd worden als overzichtswerk en in die opzet is het geslaagd. Penders' studie draagt op basis van het gedane archiefonderzoek ook zeker zijn steentje bij aan de aanwezige kennis over de kwestie. Toch maakt de auteur over het geheel genomen maar mondjesmaat gebruik van dit primair bronnenmateriaal, wat enigszins een gemakzuchtige indruk maakt. Penders' behandeling van de Australische betrokkenheid bij de kwestie bijvoorbeeld, behoeft, zoals uit het vierde en vijfde hoofdstuk van deze thesis zal blijken, enige aanvullingen en aanpassingen. Verder kunnen, in ieder geval voor wat betreft de paragrafen over de Australische betrokkenheid, de archiefstukken maar moeilijk worden teruggevonden. Penders vermeldt namelijk geen inventarisnummers en dat komt de controleerbaarheid van zijn werk niet ten goede.

⁷⁵ Drooglever, *Een Daad van Vrije Keuze*, 1-10.

Wat betreft Drooglevers' *Een Daad van Vrije Keuze* was het werk al politiek beladen, voordat de auteur ook maar een pen op papier had gezet. Tegen de zin van de regering in had de Tweede Kamer namelijk in 1999 gevraagd om een studie naar de soevereiniteitsoverdracht van Nieuw-Guinea en de daaropvolgende 'daad van vrije keuze' (1969), waarbij de bevolking van het gebiedsdeel zich moest kunnen uitspreken over aansluiting bij Indonesië. Aanleiding voor deze onderzoeksopdracht waren Kamervragen afkomstig van Middelkoop (GPV) en Van den Berg (SGP) over uitspraken van de nieuwe president van Indonesië, Wahid. Deze had te kennen gegeven als president meer aandacht te zullen schenken aan de verschillende in de republiek levende volkeren, dan zijn voorgangers dat hadden gedaan. In 1999 zou de toenmalige minister van Buitenlandse Zaken J.J. (Jozias) Van Aartsen (r. 1998-2002) met deze wens van Tweede Kamer instemmen en het Instituut voor Nederlandse Geschiedenis (ING) verzoeken om een onafhankelijk onderzoek te verrichten. Van Aartsen maakte echter wel direct het voorbehoud dat, ongeacht de uitkomst, de territoriale integriteit van Indonesië onder geen enkele voorwaarde in twijfel zou worden getrokken. Vanuit regeringskringen bleven er echter veel scepsis bestaan over de opdracht en zou Drooglever, naar verluid, zelfs actief door de Nederlandse politiek zijn tegengewerkt. Zo kregen verschillende Papoea's bijvoorbeeld geen Nederlands visum voor een interview met de historicus, waardoor Drooglever zich genoodzaakt zag naar België uit te wijken.⁷⁶ Onder de Papoeabevolking zelf kon het initiatief daarentegen wel op voldoende steun rekenen. Tijdens de boekpresentatie in 2005 zou een van hen zelfs verklaren dat, met dank aan het verschijnen van het boek, de Papoea's 'subject van de geschiedenis zijn geworden en niet langer louter het object'.⁷⁷

Waarom een studie naar de Papoea's en de soevereiniteitsoverdracht zo belangrijk was voor de bevolking, legt Drooglever uit in zijn voorwoord. Zo stelt de historicus, dat de inheemse bevolking zich voor het grootste deel van de jaren 1950 een 'speelbal' in de internationale politiek waande, met Nieuw-Guinea als 'puzzelstuk' in een mondiaal machtsspel.⁷⁸ Zo toont Drooglever bijvoorbeeld haarfijn aan, dat het Nederland in 1949 niet te doen was om het wel en wee van de Papoea's, toen het land het gebiedsdeel bij de soevereiniteitsoverdracht achterhield, maar enkel om de internationale allure. Ook in de jaren daarop, zo maakt de historicus duidelijk, was het slechts uit pragmatisch oogpunt, dat Nederland Nieuw-Guinea ging voorbereiden op zelfbestuur. Nederland moest zich in het assemblee van de Verenigde Naties immers steeds stelliger verdedigen tegen de beschuldigingen, dat het land zich nog immer schuldig maakte aan koloniale praktijken.

⁷⁶ B. Ernste, 'De Papoea's en het belang van geschiedschrijving', *Internationale Spectator* 60 (2006) 601 – 603, 601.

⁷⁷ Ibidem, 603.

⁷⁸ Drooglever, *Een Daad van Vrije Keuze*; 5,6

Drooglever heeft met *Een Daad van Vrije Keuze* dan ook geprobeerd om 'een zo getrouw mogelijke weergave te geven van het ingewikkelde proces van de intrede van Westelijk Nieuw-Guinea in de wereld van de twintigste eeuw.'⁷⁹ En in die missie is de auteur geslaagd. Het is de historicus gelukt om in de veertien hoofdstukken die de vuistdikke studie telt, een gedetailleerd overzicht te bieden, van het moment dat de Papoea's voor het eerst contact maakten met de westerse wereld in 1900, tot het jaar van de 'daad van vrije keuze' in 1969. Drooglever schetst uiterst nauwkeurig, welke indruk de Nieuw-Guineakwestie op de Papoeabevolking maakte en hoe zij de inlijving van hun grondgebied door Indonesië beleefden. Om een zo waarheidsgetrouw mogelijk beeld van deze ontwikkelingen te schetsen, heeft Drooglever onder meer achttien betrokken personen geïnterviewd. Veelal Papoea's, die de soevereiniteitsoverdracht nog zelf hadden meegemaakt. Daarbij heeft Drooglever zeer uitgebreid onderzoek gedaan in overheidsarchieven in Nederland, Australië en de Verenigde Staten en in de archieven van de Verenigde Naties in New York. Al deze arbeid heeft een uniek onderzoek opgeleverd, met een sterke focus op de percepties en ideeën van de Papoeabevolking in de twintigste eeuw.

Een klein punt van kritiek is echter, dat Drooglever zo af en toe de neiging heeft ongenadig hard uit te halen naar de Indonesische machthebbers en een zwaar oordeel te vellen over hun politiek en hun intenties met Nieuw-Guinea. Dit alles is uiteraard goed voorstelbaar, wanneer bedacht wordt dat Drooglever slechts beoogt om de onderdrukte Papoeabevolking een stem te geven. Een ander kritiekpunt is, dat Drooglever relatief weinig aandacht besteedt aan de Nederlandse pressiegroepen die zich tegen het overheidsbeleid keerden. Zij zijn belangrijk om een evenwichtig beeld te schetsen over hoe de kwestie in Nederland beleefd werd, wat Drooglever ook claimt te doen. Zo wordt een spraakmakend individu als B.V.A. Röling bijvoorbeeld, geen enkele keer genoemd. Buiten dat heeft Drooglever een zeer gedetailleerd, uiterst nauwkeurig en evenwichtig stuk geschreven.

Twee andere werken die op hun eigen manier een bijzondere bijdrage aan de kennis over de Nieuw-Guineakwestie hebben geleverd, zijn de relatief recente biografieën *Luns: Een politieke biografie* van A. (Albert) Kersten, emeritus-hoogleraar diplomatieke geschiedenis in Leiden, uit 2010 en *Herman van Roijen (1905 – 1991): Een diplomaat van klasse* van de historici R. (Rimco) van der Maar en H. (Hans) Meijer uit 2013. Hoewel de Nieuw-Guineakwestie in beide werken niet direct als rode lijn fungeert, heeft het dispuut de carrières van Luns en Van Roijen evenwel sterk beïnvloed en vormt om die reden een belangrijk thema in beide biografieën. De originele bijdragen die deze studies aan de kennis over het Nieuw-Guineaconflict leveren, is dat beide biografieën inzicht geven in de persoonlijke ideeën en

⁷⁹ Drooglever, *Een Daad van Vrije Keuze*, 13.

visies van twee van de Nederlandse hoofpersonen in de kwestie. Zij zijn belangrijk om een omvattend beeld te kunnen schetsen over het dispuut en zijn centrale figuren.

Het is niet zonder reden, dat Kersten zijn boek over de voormalig topbestuurder van Buitenlandse Zaken een 'politieke biografie' heeft genoemd. In zijn studie toont Kersten namelijk nauwelijks interesse in de persoon Luns. Het mens achter het politieke masker blijft voor de lezer grotendeels verborgen. Meer dan een biografie in eigenlijke zin leest *Luns* zodoende als een geschiedenis van de Nederlandse diplomatie en buitenlandse politiek na de Tweede Wereldoorlog. Toch is het nagenoeg onmogelijk iets anders dan sympathie op te brengen voor Kerstens keuze. Er is in de twintigste eeuw namelijk geen politicus geweest, die het gezicht van Nederland in het buitenland meer heeft bepaald en vormgegeven dan Joseph Luns. Zo heeft hij tussen 1952 en 1971 namens de KVP in verschillende kabinetten de post van minister van Buitenlandse Zaken vervuld en was hij vervolgens niet minder dan dertien jaar lang secretaris-generaal van de NAVO. In beide gevallen recordtermijnen, in ieder geval voor Nederlandse begrippen.

Luns was dan ook een zeer invloedrijk figuur, zowel in de nationale- als in de internationale politiek. Zo spande hij zich bijvoorbeeld sterk in, om invloed uit te oefenen op de beduidende buitenlandpolitieke vraagstukken van zijn tijd. In de biografie beschrijft Kersten kundig zijn ietwat koele, doch professionele relatie met de Franse president De Gaulle en hun regelmatig conflicterende visies met betrekking tot de Europese integratie en de Oost-West verhoudingen. Naast een vergaande interesse in de NAVO en de Nederlandse militaire veiligheid bemoeide Luns zich ook steevast intensief met de verschillende leden van het Koninklijk Huis, waarmee hij dikwijls een gespannen relatie onderhield. Zo was Luns onder meer sceptisch over de vertrouwensrelatie die de toenmalige Koningin Juliana (r. 1948-1980) onderhield met de zieneres en handoplegster M.G. (Greet) Hofmans (1894-1964). Ook met betrekking tot de relatie tussen prinses Beatrix en prins Claus hield Luns er een betrekkelijk ongenueanceerde mening op na. Zo ervoer Luns hun huwelijk als niets minder dan een ondermijning van de bestaande maatschappelijke orde.⁸⁰ Luns was een uiterst eigengereid en rechtlijnig individu en Kersten toont dit bekwaam, door de voorbeelden grotendeels voor zichzelf te laten spreken en hier niet continu conclusies aan te verbinden.

Hoewel Kersten Luns' persoonlijke leven dus grotendeels buiten beschouwing laat, wordt er tussen de regels door echter toch een ruim beeld van de persoonlijkheid van de man in kwestie geschetst. Zo karakteriseert Kersten Luns niet alleen als ijdel, een kenmerk die hij wel vaker toegewezen heeft gekregen, maar ook als een man die erg op zichzelf kon zijn. Achter de rijzige gestalte van de KVP-mastodont ging volgens zijn biograaf een uiterst onzeker persoon schuil, die de druk van zijn werk op gezette tijden nauwelijks aan kon en aan flauwttes en depressies leed. Het is jammer dat

⁸⁰ Kersten, *Luns*, 356-358.

Kersten te weinig systematisch de persoonlijkheid van Luns in relatie tot diens (politieke) denkbeelden heeft gethematiseerd. Enerzijds beschrijft Kersten Luns immers als een individualist, eigengereid maar uiterst capabel, maar anderzijds als een persoon die sterk kon twijfelen aan zijn eigen optreden en zich enorm terneergeslagen kon voelen bij hevige kritieken. Het zou zeer verhelderend zijn geweest en de biografie van extra lading hebben voorzien als Kersten de invloed van deze wisselende gemoedstoestanden op Luns' denkbeelden verder had uitgediept.

Anderzijds draagt Kersten met deze bijdrage ook zeker zijn steentje bij aan de aanwezige kennis over Luns, zijn opvattingen en het politieke klimaat van, met name, het derde kwart van de twintigste eeuw. Kersten baseert een significant deel van zijn studie op eigen archiefonderzoek in binnen- en buitenland en heeft bovendien verschillende politieke kopstukken zoals H.A. (Henry) Kissinger (1923) weten te interviewen. De belangrijkste toevoeging aan het academisch debat doet Kersten echter op basis van Luns' privéarchief, waartoe de auteur exclusief toegang had. Kersten put extensief uit dit bronnenmateriaal en weet zodoende een veelomvattend beeld over Luns en zijn beleid te schetsen, ook met betrekking tot de Nieuw-Guineakwestie.

Met betrekking tot de invloed van zijn protagonist op dit dispuut zijn vooral Kerstens opvattingen ten aanzien van het zogenaamde 'vodje van Luns' interessant. Dit omstreden document dat in oktober 1958 werd getekend, was een verklaring van de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken, J.F. (John) Dulles (1953-1959), waarin hij aangaf dat de Verenigde Staten het niet zouden accepteren, wanneer Soekarno met militair geweld Nieuw-Guinea zou willen inlijven. Door direct naar het Amerikaanse standpunt ten aanzien van Formosa – het huidige Taiwan – te verwijzen, impliceerde Dulles dat Nederland militaire steun kon verwachten in het geval van een Indonesische aanval.⁸¹ Daarbij overtuigt Kersten in zijn aanname, dat er geen reden is om aan deze toezegging te twijfelen. Niet veel later zou de belofte immers met de persoonlijke goedkeuring van de Amerikaanse *Secretary of State* aan het Nederlandse kabinet bekend worden gemaakt.⁸² Zodoende weet Kersten de lezer voor zijn stellingname te winnen, dat er geen enkele reden is de verklaring van Dulles af te doen als een waardeloos vodje, zoals de verklaring vanaf 1960 regelmatig is omschreven. Dulles' toezegging was evenwel van kracht in 1958. Toen er in de Verenigde Staten in 1961 een nieuwe politieke wind ging waaien, lagen de zaken anders en was Nederland veel minder zeker van Amerikaanse militaire hulp. Met deze verdieping lijkt Kersten zodoende een langlopende academische discussie te beslechten en vormt het één van zijn meer waardevolle toevoegingen aan de kennis over de Nieuw-Guineakwestie.

⁸¹ Kersten, *Luns*, 219-224.

⁸² Ibidem.

Dr. Jan Herman van Roijen was een van de meest invloedrijke Nederlandse diplomaten van de twintigste eeuw, zo stellen zijn biografen Rimko van de Maar (Universiteit van Amsterdam) en Hans Meijer (Rijksuniversiteit Groningen) in de introductie van hun werk *Herman van Roijen (1905-1991)*.⁸³ Dat is niet zonder reden, Van Roijens meer dan veertig jaar durende carrière in de Diplomatieke Dienst is zonder meer zeer imposant te noemen. Na vroege plaatsingen in Washington (1930-1933), Den Haag (1933-1936) en Tokio (1936-1939) maakte Van Roijen werkelijk naam voor zichzelf tijdens de Tweede Wereldoorlog, toen hij een sleutelrol vervulde in het (politiek) verzet tegen de Duitsers. De positie die hij in hierin innam, viel het politieke etablissement dermate op, dat Van Roijen in het eerste naoorlogse kabinet Schermerhorn-Drees (r. 1945-1946) de functie van minister van Buitenlandse Zaken mocht bekleden. Na zijn ministerschap werd Van Roijen topambtenaar bij Buitenlandse Zaken en werd hij als ambassadeur uitgezonden naar achtereenvolgens Ottawa (1947-1950), wederom Washington (1950-1964) en Londen (1964-1970).⁸⁴

Over Herman van Roijen is de laatste jaren dan ook veel geschreven en de beeldvorming over het 'natuurtalent' is over het algemeen zeer positief geweest.⁸⁵ Zo noemt de historicus Aarnout Molenaar, die in 2002 een monografie schreef over Van Roijens betrokkenheid bij het Indonesiëvraagstuk, hem een 'topdiplomaat'⁸⁶ en beschouwt Drooglever Van Roijen zelfs als een 'staatsman'.⁸⁷ Dit neemt niet weg dat Van Roijen nationaal een reputatie heeft kunnen opbouwen als 'Nederlands meest bekende onbekende diplomaat', zoals zijn biografen schrijven.⁸⁸ Een gegeven dat een belangrijke aanleiding vormde voor het schrijven van het werk. Van der Maar en Meijer beschrijven hun hoofdpersoon zelf als integer, vriendelijk en als iemand die het vak diplomaat simpelweg 'begreep', onder andere omdat hij zijn functie als 'per definitie dienend' interpreteerde.⁸⁹ Hoewel de biografen in hun inleiding al stellen dat het over 'goede mensen' moeilijk schrijven is (en daarmee de Israëliische auteur Amos Oz aanhalen), heeft dit niet geleid tot een eendimensionale bloemlezing over het werk en het leven van de hoofdpersoon.⁹⁰ Van der Maar en Meijer zijn met regelmaat ook kritisch op Van Roijen, onder meer door te stellen dat hij ook introvert kon zijn en moeite kon hebben met het nemen van beslissingen.⁹¹

⁸³ Van der Maar en Meijer, *Herman van Roijen*; 5,6.

⁸⁴ Ibidem; 8,9.

⁸⁵ Ibidem, 21.

⁸⁶ A. Molenaar, *Bakens verzetten. Topdiplomaat Van Roijen van schadebeperker tot conflictoplosser in de kwestie Indonesië (1945-1949)* (Amsterdam 2002), 41 en 264.

⁸⁷ P.J. Drooglever, 'De Indonesische kwestie tussen persbericht en egotrip', *BMGN Low Countries Historical Review* 109 (1994) 1-16, 8.

⁸⁸ Ibidem, 7.

⁸⁹ Van der Maar en Meijer, *Herman van Roijen*, 804.

⁹⁰ Ibidem, 11.

⁹¹ Ibidem; 41, 42.

In de biografie zetten Van der Maar en Meijer aan de hand van drie dimensies (persoonlijk leven, ambtelijk leven en de sociale en politiek-historische context) een beeld neer van hun protagonist. Deze dimensies zijn verweven met drie centrale levensgebeurtenissen: Van Roijens politieke verzet in de Tweede Wereldoorlog; het Van Roijen-Roemakkoord van 7 mei 1949 en de kwestie Nieuw-Guinea gedurende de jaren vijftig en begin jaren zestig. Met betrekking tot deze studie zijn vooral deze laatste twee ervaringen zeer interessant.

De eerste keer dat Van Roijen zich intensief met de Nederlandse aanwezigheid in de 'Oost' ging bemoeien, was kort voor zijn aanstelling als Minister van Buitenlandse Zaken en de Indonesische onafhankelijkheidsverklaring van 17 augustus 1945. Zoals zijn biografen schrijven, werd Van Roijen volledig verrast door de plotselinge onafhankelijkheidsverklaring en de felheid waarmee deze door de republikeinen op Java en Sumatra werd nagestreefd.⁹² Van Roijen meende, dat Nederland het volste recht had om zijn bezit in de archipel te beschermen en stemde om die reden in met de Tweede Politonele Actie (1948-1949), om zo, door middel van geweld, de Republiek tot een meer coöperatieve houding te dwingen. Zoals beschreven, leidde dit besluit tot verbijstering bij de internationale gemeenschap en werd Nederland wederom aan de onderhandelingstafel gedwongen. Tijdens deze besprekingen zou Van Roijen zich bewijzen als uiterst bekwaam onderhandelaar en ondanks zijn initiële vijandigheid tegen het Indonesische verzet, zich ontwikkelen als gesprekspartner die op hoog niveau 'kon zalven' en 'masseren'.⁹³ Hij slaagde erin, de Indonesische afgevaardigden met menselijkheid en eerbied te benaderen en tegelijk 'waardig en fier' de Nederlandse belangen te behartigen.⁹⁴ Het Van Roijen-Roemakkoord waar deze onderhandelingen in resulteerden, maakten vervolgens feitelijk de weg vrij voor de instelling van de Ronde Tafel Conferentie, waar op zijn beurt de onafhankelijkheid weer uit tot stand kwam. De rol die Van Roijen in dit onafhankelijkheidsvraagstuk had gespeeld, werd echter zeer wisselend ontvangen. Enerzijds werd Van Roijen geprezen, omdat hij bijna eigenhandig een dreigende oorlog had weten af te wenden en anderzijds werd hem verweten Indië te hebben prijsgegeven. Van Roijen toonde zich in deze echter een realist en zou later zeggen, dat de Verenigde Staten Nederland 'bij de kloten' hadden.⁹⁵ Nederland was gezakt 'voor het examen dat de geschiedenis ons opgeeft' en moest nu op de blaren zitten.⁹⁶

Zijn rol in het onafhankelijkheidsproces had Van Roijen een hoop *goodwill* opgeleverd, vooral internationaal. In de Verenigde Staten, waar hij vrijwel direct na zijn bijdrage aan het akkoord als ambassadeur gealloceerd werd, werd hij met open armen ontvangen en ook in het onafhankelijke Indonesië werd zeer positief over Van Roijen gesproken. Dit maakte zijn positie met betrekking tot het

⁹² Ibidem, 151.

⁹³ Ibidem, 321.

⁹⁴ Ibidem.

⁹⁵ Ibidem, 179.

⁹⁶ Ibidem, 207.

Nieuw-Guineaconflikt (dat zich vervolgens zou ontwikkelen), uniek. In Nederland zou Van Roijen gedurende de jaren 1950 een zeer dubbelwaardige relatie onderhouden met zijn directe baas Luns. In eerste instantie was de nationalistische Luns sceptisch over de rol die Van Roijen had gespeeld in het Indonesische onafhankelijkheidsproces, maar Luns zou later bijtrekken. Vanaf 1958 raakte de onderlinge verstandhouding echter steeds heviger verstoord, maar Van Roijen had hier vrede mee. Reden hiervoor was Luns' volharding in zijn overtuiging, dat wanneer puntje bij paaltje kwam en Soekarno Nederlands-Nieuw-Guinea met militair geweld zou willen inlijven, de Verenigde Staten Nederland te hulp zouden komen. Van Roijen was het hier mee oneens en dit gevoel werd sterker naarmate de jaren vorderden. Van Roijen heeft zodoende een unieke rol gespeeld in de driehoeksverhouding tussen Nederland, Indonesië en de Verenigde Staten en heeft knap, zoals zijn biografen schrijven, altijd het landsbelang van Nederland als primair uitgangspunt gehanteerd.⁹⁷ Dat Van Roijen ook in de Nieuw-Guineakwestie een beslissende rol gespeeld heeft, blijkt wel uit de manier waarop hij zich met het eindspel bezighield. Van Roijen constateerde in de eerste helft van 1962 dat een confrontatie tussen Nederland en Indonesië niet lang meer kon uitblijven en was uiterst somber gestemd, over de kansen dat de Verenigde Staten Nederland in zo'n geval militair zou bijstaan. Dit, ongeacht al Luns zijn beweringen. Op eigen initiatief heeft Van Roijen vervolgens op 6 juni van dat jaar in de Ministerraad zijn mening verkondigd en aangegeven dat Nederland niet op steun van de Amerikanen hoefde te rekenen en dat Luns de situatie veel te rooskleurig voorstelde. Luns zou dit vervolgens met pijn en moeite toegeven, maar het zou er wel toe leiden dat Van Roijen een politiek mandaat kreeg om met de Verenigde Staten op zoek te gaan naar een oplossing. Dat Luns deze uiterst pijnlijke situatie als minister kon overleven, had te maken met het feit dat hij goed op de (mogelijke) situatie geanticipeerd had en de ministers bij hem thuis had uitgenodigd. Zodoende was het geen officiële ministerraad en werd er niet genotuleerd.

Van Roijen heeft een uiterst significante rol gespeeld in de onafhankelijkheid van Indonesië en de daaropvolgende overdracht van Nieuw-Guinea. Deze biografie is zeer kundig geschreven en biedt een belangrijk handvat in het begrip over de besluitvorming in de Nieuw-Guineakwestie.

[Het Australisch perspectief op de Nieuw-Guineakwestie](#)

De afgelopen decennia hebben politiek historici bijzonder weinig interesse getoond in de Australische betrokkenheid bij de Nieuw-Guineakwestie. Dit is opvallend, omdat het dispuut een van de belangrijkste thema's was in het Australische buitenlandbeleid van de jaren 1950 en begin jaren 1960. Zo stelt S. (Stuart) Doran, als historicus en onderzoeker verbonden aan de Australian National

⁹⁷ Ibidem; 406, 624.

University (ANU), bijvoorbeeld dat: 'The Liberal Country Government and the Australian public were equally as, or perhaps more, concerned with events surrounding WNG [West New Guinea] as they were with those centred on SEA's [South East Asia] mainland or with the treaties to which the nation was party.'⁹⁸ Ook vanuit Nederlands perspectief valt deze nalatigheid maar moeilijk te verklaren. Niet alleen was Australië in deze periode een significante mogendheid in de Pacific, ook was het land, zoals al in de inleiding gesteld is, Nederlands meest belangrijke bondgenoot in het streven naar het behoud van de soevereiniteit over het gebiedsdeel.⁹⁹ Hoe kan het dus zijn, dat sinds eind jaren 1960 de rijke stroom aan publicaties over de Australische betrokkenheid bij de kwestie nagenoeg is opgedroogd?

Dit heeft enerzijds, en het citaat van Doran geeft het al enigszins aan, te maken met de populariteit van het thema. Met betrekking tot dit specifieke tijdvak - de eerste twintig jaar na het einde van de Tweede Wereldoorlog - hebben historici zich de laatste jaren meer toegelegd op andere onderwerpen, of de kwestie in een breder perspectief gezien. Zo zijn de Australische buitenlandse betrekkingen onder meer gespiegeld aan de ontwikkelingen op het Zuidoost-Aziatische vasteland, de verschillende verdragsorganisaties waar de natie deel van ging uitmaken en geanalyseerd door de ogen van belangwekkende beleidsbepalers.¹⁰⁰ Anderzijds kan de schaarste aan recente academische publicaties worden toegewezen aan een gebrek aan bereikbaar en relevant archiefmateriaal. Net als in Nederland kent namelijk ook Australië zijn eigen Archiefwet. Anders dan in Nederland echter, waar archiefbescheiden van overheidsorganen tegenwoordig al na twintig jaar beschikbaar zijn, zijn zij dat in Australië pas na dertig jaar of, tot voorkort, in veel gevallen pas na vijftig jaar; pas sinds 2010 zijn alle overheidsbescheiden na dertig jaar beschikbaar.¹⁰¹

Zodoende is het aantal publicaties, dat zich voor een significant deel beroept op eigen archiefonderzoek, zeer schaars te noemen. Mij is slechts één soortgelijk werk bekend, dat tevens de gehele periode onder beschouwing onderzoekt, namelijk *Western Friends and Eastern Neighbours* van de hierboven genoemde S. Doran. Dit werk put met name uitgebreid uit materiaal dat afkomstig is uit de National Archives of Australia (NAA) en zal om die reden hieronder ook nader geanalyseerd gaan worden. Het andere werk waar dieper op zal worden ingegaan is C. (Craig) McLeans studie naar het internationale beleid van de Australische Minister van Buitenlandse Zaken R.G.G. (Richard) Casey (r.

⁹⁸ S. Doran, *Western Friends and Eastern Neighbours: West New Guinea and Australian Self-Perception in Relation to the United States, Britain, and Southeast Asia, 1950-1962* (Canberra 1999) 1.

⁹⁹ Van der Maar en Meijer, *Herman van Roijen*, 515.

¹⁰⁰ Voorbeelden van dergelijke publicaties zijn onder meer: P. Edwards en G. Pemberton, *Crises and Commitments: The Politics and Diplomacy of Australia's Involvement in Southeast Asian Conflicts 1948-1965* (Sydney 1992), G. Pemberton, *All the Way: Australia's Road to Vietnam* (Sydney 1987), P. Phelps, *Australia, International Diplomacy and the West New Guinea Dispute (1949-1962)*. en C. McLean, *R.G. Casey and Australian Foreign Policy: Engaging with China and Southeast Asia, 1951-1960* (Melbourne 2008).

¹⁰¹ The Parliament of the Commonwealth of Australia: House of Representatives, 'FREEDOM OF INFORMATION AMENDMENT (REFORM) BILL 2010' (versie 2010), www.austlii.edu.au/au/legis/cth/bill_em/foiab2010381/memo_0.html (5 september 2015).

1951-1960) uit 2010. Dit werk is gekozen, omdat het duidelijk weergeeft, hoe een van de meest prominente Australische beleidsbepalers dacht over het thema en omdat McLean er goed in slaagt de Nieuw-Guineakwestie in zijn historische context te bezien.¹⁰²

Alvorens dieper in te gaan op deze twee werken is het noodzakelijk te constateren, dat een opvallende consequentie van het gebrek aan hoogwaardige studies over de Australische houding met betrekking tot de Nieuw-Guineakwestie, is dat er veel misverstanden bestaan over de internationale positie van het land in deze periode. Wat met name merkwaardig is, is dat deze misverstanden twee uitersten betreffen. Zo stelt de historicus A. (Alan) Renouf bijvoorbeeld, dat het westers gepreoccupeerde Australië vrees had voor regionale mogendheden als China, Japan en Indonesië en om die reden de bescherming zocht van militair capabele bondgenoten. In *The Frightened Country* (1979) schrijft Renouf bijvoorbeeld, dat: ‘The first hallmark of Liberal-Country foreign policy from 1950-1967 was deep concern for security, even fear’, een sentiment dat tot gevolg had, dat het land militair afhankelijk werd van het Verenigd Koninkrijk, ‘as the keystone to Australian security, and in the pursuit of the same intimacy with the US’.¹⁰³ Renouf is echter niet de enige die veronderstelt, dat Australië zich kwetsbaar waande in de regio. Ook de vermaarde Australische historicus in de internationale betrekkingen D. (David) Lee meent dat de Menzies-regering zich in zijn buitenlandbeleid liet leiden door een ‘fear of war’ en dat het om die reden zijn toevlucht zocht tot de militaire bescherming van zijn twee anglicaanse bondgenoten.¹⁰⁴

Dit is echter niet het enige beeld dat bestaat over de internationale positie van Australië in de jaren 1950. Aan de andere kant van het spectrum staan historici als Doran. Hij claimt bijvoorbeeld, dat onderzoek heeft uitgewezen, dat: “between 1950 and 1957 (...) Australia was not afraid of its principal adversary on WNG – Indonesia. Australians thus did not pursue dependence, or perceive themselves as dependent, on their two principal allies. Rather, Australians viewed their nation to be the ‘imperial’ power of the area south of Singapore.”¹⁰⁵ Het is interessant, dat deze discussie omtrent de rol van Australië in de internationale betrekkingen in de jaren 1950 en 1960 nog steeds niet definitief beslecht is. De volgende hoofdstukken van dit werk zullen echter aantonen, dat de hier genoemde aannames beide onjuist zijn. Dit werk roept op tot een meer realistische waardering van de rol van Australië in de regio en de internationale politiek, en de relatie van Australië met zijn burens en bondgenoten.

Hoewel het werk *Western Friends and Eastern Neighbours* van historicus Stuart Doran hierboven al bondig behandeld is, dient de studie voor een omvattend begrip verder te worden geanalyseerd. Met

¹⁰² McLean, R.G. *Casey and Australian Foreign Policy*, 1-10.

¹⁰³ A. Renouf, *The Frightened Country* (Melbourne 1979), 452-454.

¹⁰⁴ D. Lee, *Search for Security: The Political Economy of Australia's Post-war Foreign Defence Policy* (Sydney 1995); 166,167.

¹⁰⁵ Doran, *Western Friends and Eastern Neighbours*, II.

zijn studie beoogt Doran namelijk een dubbel doel te bewerkstelligen. Enerzijds claimt de historicus, dat de politieke en diplomatieke rol van Australië in de Nieuw-Guineakwestie jarenlang onterecht gebagatelliseerd is. Hij meent, terecht, dat onderzoekers de rol van Australië in de internationale betrekkingen tot voor kort danig hebben onderschat en dat Australië een grotere invloed heeft gehad op het beslissingsproces omtrent Nieuw-Guinea, dan tot dusver is aangenomen. Anderzijds poogt Doran om, door middel van het gebruik van de Nieuw-Guineakwestie als casus, een antwoord te formuleren op de vraag, hoe Australië zichzelf beschouwde in relatie tot Zuidoost-Azië en tot de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. Of, zoals Doran het zelf formuleert: 'How did Australia perceive itself in relation to SEA and, secondly, how did it view itself in relation to the United States and the United Kingdom?'

Met deze vraagstelling benadert Doran het onderzoeksgebied van deze studie. Beide onderzoeken concentreren zich immers op de ontwikkeling van de Nieuw-Guineakwestie vanuit Australisch perspectief en ook trachten beide studies de internationale context te gebruiken, om de omslag in het Australische denken over de kwestie vanaf de tweede helft van de jaren 1950 te kunnen verklaren. Toch verschillen deze studies op enkele cruciale punten van elkaar. Zo heeft Doran om linguïstische redenen nauwelijks gebruik kunnen maken van Nederlandse (primaire) bronnen. Door de omgang van de Nederlandse en Australische diplomaten en politici enkel vanuit een Australisch perspectief te bekijken, zoals Doran veelvuldig doet, wordt een zeer eendimensionaal beeld geschetst van deze interacties. Dit beeld heeft behoefte aan aanvulling en herziening, en deze studie poogt mede om in dit verlangen te voorzien. Daarnaast zit er een cruciaal verschil in de vraagstelling. Waar Doran een omvangrijk voorstelling van de ontwikkeling van de Nieuw-Guineakwestie vanuit Australisch perspectief heeft geschreven, analyseert deze studie primair de ontwikkeling van het Australische standpunt en hoe deze door de aldaar gealloceerde Nederlandse diplomatieke vertegenwoordigers geïnterpreteerd werd. Dit zal het voornamelijk doen door verschillende momentopnamen gedetailleerd te belichten en de omstandigheden uit te diepen, die geleid hebben tot een omslag in het Australische standpunt. Ook voorziet dit werk in een bredere historische analyse dan het werk van Doran. Het beschrijft uitgebreid hoe het buitenlandbeleid van Australië zich vormde vanaf de Tweede Wereldoorlog en welke omstandigheden het Australische zelfbeeld in de periode van 1939 tot 1965 hebben beïnvloed. Dit is noodzakelijk, omdat alleen dan een werkelijk uitgebalanceerd beeld van de Australische rol in de Nieuw-Guineakwestie kan worden geschetst.

Een bijkomende reden dat specifiek voor deze aanpak gekozen is, is omdat het nader inzicht geeft in de oorzaken waarom een omvangrijke samenwerking op het gebied van Nieuw-Guinea tussen Nederland en Australië nooit van de grond gekomen is. Hoewel niet te ontkennen valt, dat ook externe factoren (aanzienlijke) invloed hebben gehad op het sneuvelen van dergelijke Nederlands-Australische initiatieven (bijvoorbeeld door lobbywerk van de Verenigde Staten), zal in deze studie worden

betoogd, dat wederzijdse argwaan wat betreft de intentie om zich volledig te committeren aan een Nederlandse aanwezigheid in Nieuw-Guinea, er voor een belangrijk deel toe heeft geleid, dat deze politieke en eventueel zelfs militaire samenwerking nooit werkelijk van de grond is gekomen. Om deze claim werkelijk te begrijpen, is het noodzakelijk meer inzicht te krijgen in de Nederlandse motivatie om aan het gebiedsdeel vast te houden en te analyseren waarom Australië sceptisch was over de Nederlandse bereidheid om zich aan Nieuw-Guinea te committeren. Hier wordt in de volgende paragraaf meer aandacht aan besteed.

Stuart Doran heeft met zijn studie *Western Friends and Eastern Neighbours* ontegenzeggelijk een belangrijke bijdrage geleverd aan de hedendaagse kennis over de ontwikkeling van de Nieuw-Guineakwestie. Zo weet de historicus onder meer het belang van de Nieuw-Guineakwestie voor het buitenlandbeleid van de regering-Menzies inzichtelijk te maken en toont hij aan, dat de Australische bemoeienis met de kwestie de laatste decennia onterecht door historici (grotendeels) is genegeerd. Doran weet te overtuigen in zijn stelling, dat Australië een grotere rol speelde in de internationale besluitvorming inzake de kwestie, dan tot dusver is aangenomen.¹⁰⁶ Waar het Australië werkelijke militaire macht ontbeerde, was zijn diplomatieke invloed des te groter. Australië was, als democratische en westers-georiënteerde natie, voor de Amerika-gezinde internationale samenleving een vooruitgeschoven post in een onrustige regio. Australië wist om die reden lange tijd invloed uit te oefenen op het westerse – Amerikaanse – denken over de Nieuw-Guineakwestie, een praktijk welke kundig wordt omschreven door Doran. De historicus verliest vervolgens, en dit is zonde, een deel van zijn geloofwaardigheid door hier de conclusie aan te verbinden, dat gedurende de periode dat Australië het internationale beleid aangaande Indonesië en Nieuw-Guinea in grote mate wist te beïnvloeden (1950-1957), Australië zich de ‘imperial power’ in de Pacific ten zuiden van Singapore waande.¹⁰⁷ Dit is een nogal eigenzinnige stellingname en een conclusie die weinig andere historici met hem delen. Het is gissen waarom Doran deze stelling zo krampachtig verdedigd, want hij slaagt hier nooit helemaal in.

Het laatste academische werk dat in dit overzicht behandeld wordt, is de studie naar het beleid van de Australische Minister van Buitenlandse Zaken Richard Casey (r. 1951-1960) van de hand van de historicus Craig McLean uit 2010.¹⁰⁸ De motivatie om juist deze studie verder te analyseren is tweeledig. Ten eerste heeft dit van doen McLean’s blikveld. De auteur behandelt Caseys rol in de Australische politiek van de jaren 1950 aan de hand van drie centrale thema’s, namelijk: de

¹⁰⁶ Ibidem, 228.

¹⁰⁷ Ibidem, 228.

¹⁰⁸ C. McLean, *R.G. Casey and Australian Foreign Policy: Engaging with China and Southeast Asia, 1951-1960* (Melbourne 2008).

Australische erkenning van de Volksrepubliek China, de Nieuw-Guineakwestie en de Australische bemoeienis met het conflict in Indochina. Deze opbouw leest zeer prettig en maakt, dat de verschillende thema's in hun juiste historische context kunnen worden beschouwd. De tweede reden waarom voor de verdere bestudering van dit werk is gekozen, heeft te maken met de invloed die een minister van Buitenlandse Zaken uitoefent op het buitenlandbeleid van een (democratische) staat. In dit geval Australië. Hoewel de minister in Australië, in theorie, minder te zeggen heeft over de ontwikkeling en uitvoering van het nationale buitenlandbeleid dan zijn directe leidinggevende de minister-president, moet de invloed van de minister van Buitenlandse Zaken niet worden gebagatelliseerd. Over de invloed van de premier op dit beleid, schrijven de politiek wetenschappers A. (Allan) Gyngell en M. (Micheal) Wesley in hun studie *Making Australian Foreign Policy* bijvoorbeeld het volgende:

In Australia (...) the Prime Minister enjoys relatively unconstrained authority in most areas of policy, but the fetters are nowhere looser than in foreign policy. (...) The Prime Minister's influence on foreign policy flows from his or her general responsibility for setting the strategic agenda for government and for articulating its vision; for interpreting the country to itself and to others.¹⁰⁹

Aan de andere kant onderkennen deze wetenschappers, dat de mate waarin een Australische premier invloed uitoefent op het buitenlandbeleid, verschilt per zittende premier: 'It applies whether the particular Prime Minister is directly and heavily involved in policy making, as Withlam and Fraser were, or is less engaged, like Chifley.'¹¹⁰ Hoewel R.G. (Robert) Menzies (r. 1939-1941 en 1949-1966), de langstzittende premier van Australië, een zeer uitgesproken mening had over het buitenlandbeleid, legde hij zeer veel vertrouwen en verantwoordelijkheid in de handen van zijn ministers. Hierdoor was het mogelijk, dat gedurende de Nieuw-Guineakwestie alle drie de ministers die achtereenvolgens het buitenlandbeleid in hun portefeuille hadden, er een aanzienlijk verschillend beleid op nahielden. Wijlen Donald Horne (1921-2005), als academicus verbonden aan de University of Sydney, onderschrijft deze stelling en maakt hieruit op, dat: 'He [Menzies] was personally peripheral to many of his major landmarks in foreign and defence policy.'¹¹¹ Om die reden kon ook Richard Casey zijn stempel nadrukkelijk op het Australische buitenlandbeleid drukken. Over deze invloed claimt McLean zelfs, dat: 'Casey's approach to Southeast Asia places him more in the Labor tradition of foreign policy than in the Liberal tradition that he would be expected to follow.'¹¹² Zodoende is een studie naar

¹⁰⁹A. Gyngell en M. Wesley, *Making Australian Foreign History* (Cambridge 2007), 85.

¹¹⁰ Ibidem.

¹¹¹ Citaat D. Horne in F. Bongiorno, 'The Price of Nostalgia: Menzies, the "Liberal" Tradition and Australian Foreign Policy', *Australian Journal of Politics and History* 53 (2005) 400-417, 401.

¹¹² McLean, R.G. *Casey and Australian Foreign Policy*, 1.

Richard Casey, zowel omwille van zijn afwijkende beleid, als zijn invloed en ambtsduur, interessant voor een nadere beschouwing van de Nieuw-Guineakwestie.

McLean schetst dan ook een zeer intrigerend beeld van de beleidsman. De auteur is duidelijk gefascineerd door zijn protagonist en heeft zichtbaar zijn best gedaan om een zo uitgebalanceerd mogelijke weergave van het beleid van de voormalige minister te presenteren. Het valt dan ook op, dat Casey met enige regelmaat door McLean getypeerd wordt als een zeer besluiteloos individu, die weliswaar in een vorig leven een geweldige diplomaat was, maar in zijn hoedanigheid als Minister van Buitenlandse Zaken zichtbaar moeite had met het afwegen van belangen en het nemen van besluiten. McLean beschrijft dit ook wel, als: 'while Casey's diplomatic skills cannot be questioned, his ability on a political and policy making level was clearly lacking'.¹¹³ Deze besluiteloosheid valt met name op in zijn benadering van de Nieuw-Guineakwestie. Zo trachtte Casey tot ver in de jaren 1950 de Australische steun aan Nederland in de kwestie - de officiële beleidslijn - te verzoenen met opzichtige toenaderingspogingen tot Indonesië en Soekarno op dit punt. Zo kwalificeerde Anak Gde Agung, tussen 1955 en 1956 de Indonesische Minister van Buitenlandse, het Australische Nieuw-Guineabeleid volgens McLean als een 'ambiguity'.¹¹⁴ De nationale steun voor het Nederlandse standpunt stond volgens Agung haaks op Casey's persoonlijke verlangen: 'to work closely and constructively with Indonesia' en 'avoid aggravating points of friction'.¹¹⁵ Door moedwillig vaag te blijven en zich niet definitief over de zaak uit te spreken, hoopte Casey zowel Nederland als Indonesië zo lang mogelijk te vriend te houden. Deze (ietwat) naïeve opstelling zorgde echter voor toenemende frustraties in beide kampen, wat door McLean zeer boeiend en kundig wordt beschreven.

In het verlengde van deze ogenschijnlijke besluiteloosheid laat McLean ook doorschemeren, dat Casey zich relatief gemakkelijk in zijn beleid liet beïnvloeden. Met betrekking tot de Nieuw-Guineakwestie werd dit vooral gedaan door zijn ambassadeurs in Washington en Jakarta, die beide een sterke, maar compleet tegengestelde mening toegedaan waren. Zo meende W.R. (Walter) Crocker, van 1955 tot en met 1957 Australisch ambassadeur in Indonesië, dat: 'realism requires that we see Indonesia as our nearest neighbour and that we have a primary interest in making our Indonesian neighbour our friend'.¹¹⁶ Terwijl P.C. (Percy) Spender, die vrijwel onmiddellijk na zijn aftreden als minister van Buitenlandse Zaken als Australisch ambassadeur in Washington (r. 1951-1958) aan de slag ging, volgens McLean: 'was outspoken in his belief that the territory should remain in Dutch hands'.¹¹⁷ Voor beide standpunten kon de beleidsman echter begrip opbrengen en beide

¹¹³ Ibidem, 141.

¹¹⁴ Citaat Anak Gde Agung in McLean, *R.G. Casey and Australian Foreign Policy*, 136.

¹¹⁵ Citaat Casey in McLean, *R.G. Casey and Australian Foreign Policy*, 136.

¹¹⁶ Citaat Crocker in McLean, *R.G. Casey and Australian Foreign Policy*, 115.

¹¹⁷ Citaat Spender in McLean, *R.G. Casey and Australian Foreign Policy*, 11.

ambassadeurs werden door Casey derhalve bevestigd in hun visie.¹¹⁸ Daarbij had de minister ook duidelijk moeite om met name Spender zijn beleidslijn te laten volgen: 'After Spender relinquished the External Affairs portfolio he became Australia's Ambassador to the United States, based in Washington (...) despite his new role, Spender still considered himself to be Australia's premier authority on External Affairs'.¹¹⁹ Dit betekende dat Spender gedurende zijn periode als ambassadeur actief op zoek ging naar Amerikaanse steun voor de Nederlanders en het Australische standpunt zeer suggestief behartigde. Dit deed hij mét Casey's medeweten, maar de minister zou Spender hier nooit officieel om berispen.

Zodoende schept McLean een beeld van Richard Casey als een zeer intelligent en uiterst capabel diplomaat, die echter duidelijk moeite had met de autoriteit die hoorde bij de functie van Minister van Buitenlandse Zaken. Daarbij zat de essentie van zijn beleid ten aanzien van de Nieuw-Guineakwestie hem er volgens de auteur in, dat hij beide partijen niet nodeloos tegen zich in het harnas wilde jagen: 'in an effort to maintain cordial ties with both the Dutch and the Indonesians, Casey would seek to maintain the status quo by effectively putting the issue on ice'.¹²⁰ Een conclusie die zeer terecht lijkt. McLean zet op een zeer indrukwekkende manier de Australische bemoeienis met de Nieuw-Guineakwestie af tegen de Australische inmenging in het conflict in Indochina en de uitdagingen met betrekking tot het politiek erkennen van de Volksrepubliek China. McLean is knap in staat geweest om zowel een uitgebalanceerd als een consistent beeld van de beleidsman neer te zetten. Met betrekking tot het hoofdstuk over Australië en de Nieuw-Guineakwestie valt het echter wel op, dat deze zich nagenoeg volledig richt op de meningsverschillen en machtsverhoudingen binnen het Australische kabinet en Ministerie van Buitenlandse Zaken. De Australisch-Nederlandse relatie komt bijna niet ter sprake. Het zou McLean's werk meer diepgang hebben gegeven, wanneer hij deze bilaterale relatie wat uitgebreider had beschreven.

Zoals al aan het begin van dit hoofdstuk gesteld is, is er in de loop der jaren veel over de Nieuw-Guineakwestie geschreven. Academics en politiek analisten hebben het onderwerp vanuit allerhande invalshoeken benaderd en deze historiografie heeft getracht het keur aan kwalitatief hoogstaande werken inzichtelijk te maken. Door middel van de analyse van enkele sleutelpublicaties is gepoogd een overzicht van de meest belangrijke werken te presenteren en zijn onder andere beleidskritieken uit de jaren 1950 en 1960, en de recente en contemporaine overzichtspublicaties kritisch belicht. Wat opviel, was dat verschillende werken van betekenis relatief recentelijk geschreven zijn, wat te kennen geeft

¹¹⁸ McLean, R.G. *Casey and Australian Foreign Policy*; 87,88.

¹¹⁹ *Ibidem*; 16,17

¹²⁰ *Ibidem*, 90.

dat het onderwerp nog steeds actueel is. Dit had, zoals beschreven, voornamelijk te maken met het recent openstellen van de relevante archieven.

Om een zo compleet mogelijk beeld te schetsen van het verloop van het Nederlands-Indonesische geschil om Nieuw-Guinea, wordt in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk een historiografische discussie omtrent de argumenten voor behoud van het gebiedsdeel voor Nederland verder uitgediept. Zoals in de hoofdstukken vier en vijf nader zal worden toegelicht, heeft een onduidelijke Nederlandse motivatie om aan het gebied vast te houden er mede toe bijgedragen, dat het niet tot een intensieve samenwerking met de Australische bondgenoot op het eiland is gekomen.

Een wisselend beleid: de argumenten voor behoud.

Zoals gezegd zou het dispuut rondom de staatkundige status van Nieuw-Guinea zich vanaf het moment van de soevereiniteitsoverdracht gaan ontwikkelen tot het meest etterende punt van geschil in de Nederlands-Indonesische betrekkingen. Om volledig begrip te kunnen krijgen, waarom de kwestie zodanig kon escaleren en ook om de Australische zorgen – zoals die in de hoofdstukken vier, vijf en zes behandeld gaan worden - omtrent de mogelijkheid van het loslaten van het gebiedsdeel door Nederland voldoende te kunnen appreciëren, is het noodzakelijk de Nederlandse argumenten om aan Nieuw-Guinea vast te houden hieronder expliciet te benoemen en uitvoerig uiteen te zetten.

Het is namelijk opvallend, dat waar historici de afgelopen decennia weinig moeite hebben gehad Soekarno's beweegredenen om de zeggenschap over Nieuw-Guinea zo fanatiek na te jagen, te doorgronden, er onder historici geen duidelijke consensus bestaat waarom Nederland zo fel aan het gebiedsdeel bleef vasthouden. Voor Soekarno bezat het dispuut om Nieuw-Guinea immers overduidelijk alle elementen, waarmee hij zich nationaal en internationaal kon profileren. Zo kon de Indonesische president onder meer zijn internationale positie versterken, door Nederland af te schilderen als een nog immer praktiserend kolonisator, die omwille van vage emotionele en geopolitieke redenen geen afscheid kon nemen van zijn laatste overzeese gebiedsdeel in de 'Oost'. Daarnaast kon hij nationaal de aandacht afleiden van de binnenlandse problematiek, door naar de status van Nieuw-Guinea te wijzen als een voor het landsbelang urgentere zaak.¹²¹

Hoewel Soekarno derhalve een duidelijke motivatie had om de zeggenschap over Nieuw-Guinea te willen bemachtigen, is de literatuur dus minder eenduidig over het 'waarom' achter de Nederlandse standvastigheid. Erg verrassend is dit echter niet, want ook op tijdgenoten maakte de Nieuw-Guineakwestie immers een verwarrende indruk. Zo moest bijvoorbeeld W. (Wim)

¹²¹ Zie voor een uitgebreide uiteenzetting van de Indonesische beweegredenen onder meer Penders, *The West New Guinea Debacle*, 178 – 182 en Lijphart, *The Trauma of Decolonization*, 22 – 30.

Schermerhorn (1894-1977), tussen 1945 en 1946 Minister-President van Nederland en in 1946 en 1947 hoofd van de hierboven genoemde Commissie-Generaal, in een interview met publicist en onderwijskundige R.A. (Ronald) Gase opbiechten, dat 'waarom men zo hardnekkig aan Nieuw Guinea wilde vasthouden, mij nooit helemaal duidelijk is geworden'.¹²² Toch kan de discussie met betrekking tot dit 'waarom', ondanks de ogenschijnlijke onduidelijkheid, worden teruggebracht tot slechts twee geloofwaardige argumenten. Onafhankelijk van elkaar kunnen beide argumenten niet verklaren waarom Nederland, zowel tijdens de Ronde Tafel Conferentie als daarna, zo fanatiek bleef vasthouden aan de soevereiniteit over Nieuw-Guinea. De synergie die bestaat tussen beide argumenten, maakt dat zij dit gezamenlijk echter wel kunnen. Het is een van de lacunes in de literatuur over dit onderwerp, dat de meeste historici zich scharen achter een van de twee argumenten en de ander, impliciet of expliciet, uitsluiten.

Het eerste argument dat moet verklaren waarom Nederland zo stellig aan het gebiedsdeel bleef vasthouden, beslaat het idee dat Nieuw-Guinea, zoals we hierboven al bij Röling hebben kunnen zien, als toevluchtsoord en veilige haven zou kunnen dienen voor de Indo-Europeanen die in het bestel van Indonesië geen plaats zouden vinden.¹²³ De meeste historici hanteren inderdaad dit argument, vooral omdat het in 1949 de officiële Nederlandse rechtvaardiging was om Nieuw-Guinea nog niet over te dragen aan de Indonesische federatie.¹²⁴ Zo stelt de historicus H. (Hans) Meijer bijvoorbeeld, dat veel Indo-Europeanen hun positie in Indonesië sinds de onafhankelijkheidsverklaring, 'met het nodige gevoel voor dramatiek', vergeleken met de positie van de Joden in Europa gedurende de Tweede Wereldoorlog. 'Nieuw-Guinea betekende voor de Indo-Europeanen wat Palestina betekende voor de Joden', zo stelt Meijer. Dat Nederland Nieuw-Guinea nog niet had overgedragen, was dan ook 'met name te danken aan de druk die uit koloniaal-conservatieve (Indo-Europese) hoek was uitgeoefend op de Nederlandse politiek om het gebied te bestemmen tot nieuw Indo-Europees stamland'.¹²⁵ Dit argument kan echter op zichzelf niet verklaren, waarom Nederland bereid was de gemoederen met Indonesië zo hoog te laten oplopen en de onderlinge relatie zodanig onder druk te zetten. Als vriendelijke betrekkingen na de onafhankelijkheid het primaire doel waren van de Nederlandse regering, dan was de onwrikbare opstelling die het hanteerde ten aanzien van Nieuw-Guinea alles behalve pragmatisch.

Het tweede argument dat de Nederlandse motivatie moet verklaren, is een stuk subjectiever. Het claimt namelijk, dat Nederland Nieuw-Guinea niet wilde loslaten omdat het daar emotioneel nog niet klaar voor was. Lijphart verwoordt dit als volgt: 'the case of West New Guinea demonstrates that

¹²² Citaat W. Schermerhoorn in Gase, *Misleiding of zelfbedrog*, 34.

¹²³ Röling, *Nieuw-Guinea als wereldprobleem*, 19.

¹²⁴ Meijer, *Ze zijn gék geworden*, 23.

¹²⁵ H. Meijer, 'Het uitverkoren land: de lotgevallen van de Indo Europese kolonisten op Nieuw-Guinea (1949 – 1962)', *Tijdschrift van de Geschiedenis* 112 (1999) 353-384, 356.

subjective and psychological factors can be sufficiently powerful to constitute by themselves the driving force behind colonialism and the obstacle to deconolization: *emotional attachment can be exclusively responsible for colonialism* [originele cursivering].¹²⁶ Hij is dan ook sceptisch in zijn benadering van de officiële Nederlandse rechtvaardiging. Want, zo schrijft Lijphart, 'one cannot conclude that the Eurasian groups were the only or even the most important factor responsible for the exclusion of West New Guinea from Indonesia. After all, the Eurasians constituted only a very small group compared with the white population of Holland (...) Consequently there must have been other factors behind the retention of West New Guinea for the Netherlands'.¹²⁷ Nee, 'the principal motive for the exclusion of West New Guinea from the transfer of sovereignty was the desire to retain at least one part of Holland's Southeast Asian empire', zo is Lijphart stellig.¹²⁸

Dat Lijphart zo overtuigd is van zijn standpunt, dat het 'subjectieve en psychologische factoren' waren die Nederland zo krampachtig deed vasthouden aan Nieuw-Guinea, komt dus, omdat alle andere argumenten die de Nederlandse opstelling zouden moeten verklaren, in zijn optiek uiteindelijk niet houdbaar zijn. Zo is Lijphart overtuigend, dat Nederland al in 1947, toen een aparte staatkundige status voor Nieuw-Guinea voor het eerst serieus werd onderzocht, wist, dat het vasthouden aan Nieuw-Guinea Nederland uiteindelijk financieel meer zou gaan kosten dan dat het zou opleveren.¹²⁹ Dit was niet in de laatste plaats, omdat het Nederlandse bedrijfsleven in Indonesië ernstige hinder zou kunnen gaan ondervinden van het dispuut.¹³⁰ Daarnaast betoogt Lijphart, dat het argument dat Nieuw-Guinea van groot strategisch belang zou zijn voor het vrije Westen in de strijd tegen het internationale communisme - zoals door sommigen inderdaad wel werd betoogd - absoluut en ontegenzeggelijk overdreven was: 'One can definitely conclude that not only Holland's direct, but also its indirect strategic interest in the colony was nil'.¹³¹ Als laatste weet Lijphart te overtuigen in zijn idee, dat ook in politiek opzicht Nederland slechts hinder zou ondervinden van zijn persistentie in het behoud van Nieuw-Guinea. Volgens Lijphart wogen de voordelen die het mogen meepraten met de westerse bondgenoten over Pacifische zaken niet op, tegen de aanzienlijke internationale reputatieschade die Nederland zou lijden bij jonge, onafhankelijke staten in Azië en Afrika.¹³²

Vakgenoten erkennen, dat Lijpharts analyse de bovengenoemde argumenten overtuigend heeft ontkracht. Weinigen echter, scharen zich volledig achter zijn standpunt dat het *exclusief* subjectieve en psychologische factoren waren, die Nederland zo heftig aan Nieuw-Guinea deed

¹²⁶ Lijphart, *The Trauma of Decolonization*, 9.

¹²⁷ Ibidem, 105.

¹²⁸ Ibidem, 124.

¹²⁹ Ibidem; 39 – 55.

¹³⁰ Ibidem; 56 – 62.

¹³¹ Ibidem, 65.

¹³² Ibidem, 66.

vastklinken.¹³³ En daar valt genoeg voor te zeggen. Het valt zeer moeilijk voor te stellen, zo niet onbestaanbaar te achten, dat het gehele Nederlandse beleid ten aanzien van Nieuw-Guinea was gefundeerd op emotie geënte motieven alleen. Hoewel de frustraties die de secessie van Indonesië losmaakte in Nederland – binnen alle lagen van de bevolking – absoluut niet moet worden gebagatelliseerd, doen deze in hun geheel geen recht aan de mate waarop het conflict kon escaleren. Dat wil niet zeggen dat emoties geen rol hebben gespeeld in de manier waarop Nederland het geschil benaderde. Integendeel. De enkelvoudige aanname echter, dat de rol van emoties in de besluitvorming groter waren, dan dat zij een versterkend effect hadden op bestaande ideeën en standpunten, is niet geloofwaardig. Dit zou tevens een minachting zijn van de Nederlandse volksvertegenwoordigers, in zijn meerderheid – zo mag althans worden aangenomen - toch verstandige mensen.

Hoewel ze dus niet het gehele verhaal vertellen, zijn deze ‘subjectieve en psychologische factoren’ wel van belang om het gewicht te kunnen verklaren, dat in Nederland aan het bezit over Nieuw-Guinea gehecht werd. Nederland bezag zichzelf immers nog steeds als een koloniale en aansprekende mogendheid. Een status waaraan het veel waarde hechtte.¹³⁴ Dit was echter niet alleen, zoals kort aan het begin van het eerste hoofdstuk uiteengezet is, omdat Nederlands-Indië zo sterk bijdroeg aan de economische ontwikkeling van Nederland. Het had er tevens mee te maken, dat Nederland met dank aan zijn koloniaal bezit kon claimen een internationaal opererende en middelgrote mogendheid te zijn. Een (gefingeerde) status die danig op de tocht kwam te staan door het verlies van Nederlands-Indië, met afstand Nederlands voornaamste overzeese kroonjuweel. Wanneer het nu ook nog eens Nieuw-Guinea zou verliezen, zo was de angst, zou Nederland gedegradeerd worden van koloniale macht naar een staat met ‘de rang van Denemarken’, zoals de historici H.W. (Wim) Van den Doel en P.C. (Piet) Emmer treffend schrijven.¹³⁵

Daarbij kwam, dat het oorlogstrauma veel Nederlanders had opgezaald met een diepe afkeer tegen alle lieden die hadden gecollaboreerd met de vijand. Dit was precies wat velen in Nederland Soekarno kwalijk namen. Soekarno werd immers, zo stelt de historicus W. (Wouter) Meijer, in Nederland ‘gehaat’ om zijn vermeende collaboratie met de Japanners in 1942.¹³⁶ Dat deze rancune inderdaad meespeelde in de overweging om de soevereiniteit over Nieuw-Guinea in 1949 niet over te dragen aan de Verenigde Staten van Indonesië, wordt geïmpliceerd door L.J.M. (Louis) Beel, tussen 1946-1948 en 1958-1959 Minister-President van Nederland, in een interview met Gase. Zo stelt Beel namelijk, dat ‘wat het uitsluiten van Nieuw Guinea van de soevereiniteitsoverdracht betreft, achteraf

¹³³ P.J. Drooglever, ‘Een paar bedenkingen: Discussie over een daad van vrije keuze’, *Low Countries Historical Review* (2007) 1 – 14, 8. en Penders, *The West New Guinea Debacle*, 282.

¹³⁴ Van den Doel en Emmer, ‘De dekolonisatie van Nederland’, 339.

¹³⁵ Ibidem.

¹³⁶ Meijer, *Ze zijn gék geworden*, 20.

gesteld kan worden, dat daarmee een beslissende fout gemaakt is, waardoor het omgekeerde is bereikt van wat wij beoogden, namelijk het vast in het zadel komen te zitten van Soekarno'.¹³⁷ Ook voor Joseph Luns - die in zijn hoedanigheid als Minister van Buitenlandse Zaken (1952 – 1971) een zeer groot stempel drukte op het Nederlands beleid ten aanzien van Nieuw-Guinea – speelde emotie een belangrijke rol in de manier waarop hij over de kwestie dacht. Zo claimt zijn biograaf Kersten, dat 'Luns' emotionele betrokkenheid bij de dekolonisatie van Indonesië volledig bepaald werd door zijn eigen opvattingen van het Nederlands belang en zijn diepgewortelde nationalisme. (...) Hij kon zich niet voorstellen dat Nederland zonder grondgebied buiten Europa internationaal een rol kon spelen. De Antillen en Suriname waren hiervoor in zijn ogen onvoldoende'.¹³⁸

De bereidheid vanuit Nederland om het geschil om Nieuw-Guinea op het scherpst van de snede te spelen, lijkt dus te zijn voortgekomen uit emotionele motieven. Toch moet ook Lijphart toegeven dat het standpunt dat Nieuw-Guinea een aparte status verdiende, om te kunnen dienen als Indo-Europees stamland, inderdaad aanzienlijk draagvlak genoot in de Tweede Kamer.¹³⁹ Zodoende kan geconcludeerd worden, dat het standpunt dat Nieuw-Guinea simpelweg te onderontwikkeld was om met enig goed fatsoen overgedragen te worden aan de Verenigde Staten van Indonesië en om die reden baat zou hebben bij de influx van 'verdreven' Indo-Europeanen, als primair motief aanvaardbaar kan worden verondersteld. Collectief gedragen frustraties, angsten en een verlangen nog mee te tellen in de wereld hebben daarbij als aanjagers gefungeerd om het behoud van Nieuw-Guinea zo fanatiek na te streven. Vanaf 1952 zou hier echter een argument bij komen, namelijk dat de Papoea's als volk het recht hadden op zelfbeschikking. De emoties zouden wel hetzelfde blijven. Achteraf gezien, en de historicus Penders betoogt dit zeer treffend, waren echter 'none of the reasons advanced by the Netherlands for the continuation of their rule of West New Guinea (...) compelling enough, at least in terms of Dutch national interests, to have allowed the development of a serious rift with Indonesia and the eventual breaking off of diplomatic relations'.¹⁴⁰

¹³⁷ Beel in R. Gase, *Misleiding of zelfbedrog*, 34.

¹³⁸ A. Kersten, *Luns: een politieke biografie* (Leiden 2010) 74.

¹³⁹ Lijphart, *The Trauma of Decolonization*; 121-124.

¹⁴⁰ Penders, *The West New Guinea Debacle*, 55.

III. De rol van Australië in de internationale betrekkingen (1939-1965).

Om de ontwikkeling van de Australische positie ten aanzien van de Nieuw-Guineakwestie (1949-1962) correct te kunnen duiden, is het noodzakelijk om allereerst uitvoerig stil te staan bij de internationale politieke context van deze periode. Dit is essentieel, omdat de manier waarop Australië zich tussen 1939 en 1965 internationaal manifesteerde en de manier waarop het land zich gedurende deze periode verhield ten opzichte van zijn bondgenoten, buurlanden en de Verenigde Naties, indicatief zouden blijken voor de ontwikkeling van de Australische houding ten aanzien van het dispuut om Nieuw-Guinea. Omdat Australië voor de uitbraak van de Tweede Wereldoorlog pas sinds enkele jaren over een eigen en onafhankelijk opererend Ministerie van Buitenlandse Zaken beschikte, is er voor gekozen om voor deze analyse 1939 als startjaar te gebruiken. In de jaren daarvoor werden de internationale belangen van het land namelijk nog hoofdzakelijk behartigd door het Verenigd Koninkrijk. Daarbij komt, dat de oorlogsjaren een sterk vormende uitwerking hadden op het Australische buitenlandbeleid en de manier waarop het land zich in de jaren daarna zou gaan profileren als *middle power*. Verder valt het eindpunt van deze analyse samen met het einde van de regeringstermijn van premier Robert Menzies (r. 1939-1941 en 1949-1965). Gedurende zijn recordtermijn als *prime minister* zou Menzies immers een grote invloed hebben op de ontwikkeling van het Australische buitenlandbeleid en het regeringsstandpunt ten aanzien van de Nieuw-Guineakwestie.

Tijdens de Tweede Wereldoorlog (1939-1945).

Kort na de inval van Nazi-Duitsland in Polen verklaarde Australië het land op 3 september 1939 de oorlog. Hiermee volgde de regering van de conservatieve premier Menzies (r. 1939-1941) het voorbeeld van Groot-Brittannië en werd het beeld bevestigd, dat Australië zijn buitenland- en defensiebeleid nog steeds sterk spiegelde aan dat van de Britten. Helemaal verrassend was dit niet. Australië bezat op dat moment immers nog maar sinds enkele jaren een eigen, zelfstandig opererend ministerie van Buitenlandse Zaken, maar opvallend was het des te meer. Ogenschoonlijk impulsief volgde Australië Groot-Brittannië in een oorlog, waarmee het op het eerste gezicht weinig tot niets van doen had. Wat helemaal merkwaardig was, was dat Menzies Duitsland de oorlog kon verklaren, zonder dat hij daarvoor het nationale parlement hoefde te raadplegen.¹⁴¹ Hierover verwonderde de *Commonwealth Gazette*, een van de meer aansprekende nationale couranten, zich ook en schreef vrijwel direct na de bekendmaking, dat: ‘when Great Britain is at war, Australia [is] automatically at

¹⁴¹ T. Parsons, *The Second British Empire: In the Crucible of the Twentieth Century* (Londen 2014) 108.

war'.¹⁴² Het was een aanname waarop weinig viel af te dingen. Helemaal, aangezien in een eerder stadium woorden van een soortgelijke strekking ook al door Menzies gebezigd waren. In april 1939 bijvoorbeeld, kort na zijn aantreden als eerste minister, had hij immers geclaimd dat: 'her [Britain's] peace is ours; if she is at war, we are at war, even though the war finds us not in European battlefields, but defending our own shores ... The British countries of the world must stand or fall together'.¹⁴³ De Australische statelijke integriteit kon naar Menzies' idee niet los of onafhankelijk van dat van Groot-Brittannië of van ieder ander Brits Gemenebestland worden gezien. Hun belangen waren de belangen van Australië. Of zoals de *Gazette* het destijds beschreef: 'The crown is indivisible'.¹⁴⁴

De strijd die zich vervolgens ontvouwde, was voor Australië in de eerste plaats een militair dilemma. Hoewel het land van geluk mocht spreken, dat het de vijand in eerste instantie nog ver van de eigen kusten, op een vreemd continent had kunnen bevechten, was het begin december 1941 gedaan met dit relatieve voordeel.¹⁴⁵ Vanaf dat moment zou ook Japan zich immers intensief met de strijd gaan bemoeien en zou de Tweede Wereldoorlog werkelijk zijn mondiale karakter krijgen.

Op 7 december van dat jaar voerde de luchtmacht van de imperialistische Japanse keizer Hirohito (r. 1926-1989) een even verrassende, als succesvolle aanval uit op de Amerikaanse marinebasis bij Pearl Harbor, Hawaii, waarbij de daar gelegen *US Naval Fleet* ernstige verliezen werd toebracht. Voor Australië was dit een zeer nadelige ontwikkeling. Het land had immers zijn voornaamste militaire capaciteiten aan de verschillende fronten in en rond Europa geconcentreerd en slechts een klein deel van zijn troepenmacht achtergehouden, om de eigen landsgrenzen te verdedigen. Hiermee gokte de regering-Menzies op de militaire reserves van de Britten en de Amerikanen in het gebied, maar deze bleken al snel na de Amerikaanse nederlaag volstrekt onvoldoende te zijn.¹⁴⁶ Hoewel de Australische regering er begrip voor kon opbrengen, dat de Amerikanen zich na de klap van Pearl Harbor eerst dienden te hergroeperen, werd vooral de geringe tegenstand die de Britten de Japanners konden bieden in Canberra als een schok ontvangen.¹⁴⁷ Het gevolg was dat de Japanners relatief ongehinderd het zuidelijk deel van de Pacific konden binnendringen, waardoor de Australische kusten vanaf februari 1942 bereikbaar werden voor de technisch zeer geavanceerde Japanse bommenwerpers. Toen halverwege maart ook Singapore - het

¹⁴² Citaat in A. Watt, *The Australian Foreign Policy 1938-1965* (Cambridge 1968) 27.

¹⁴³ Citaat Menzies in Watt, *The Evolution of Australian Foreign Policy*, 26.

¹⁴⁴ *Ibidem*, 27.

¹⁴⁵ D. Reynolds, 'Empire, Region, World, the International Context of Australian Foreign Policy since 1939', *Australian Journal of Politics and History* 51 (2005) 346-358, 352.

¹⁴⁶ Watt, *The Evolution of Australian Foreign Policy*; 48,49

¹⁴⁷ *Ibidem*, 49.

Britse militaire bastion in de Zuid-Pacific - viel, moest Australië letterlijk vrezan voor zijn voortbestaan.¹⁴⁸ Dit was een unicum in de moderne Australische geschiedenis.¹⁴⁹

Eind 1941 waren de geallieerde troepen in de Zuid-Pacific zodoende ver in de verdrukking geraakt. Dit feit dwong Australië om al zijn civiele-, economische-, industriële- en militaire reserves aan te spreken, om de Japanse opmars terug te dringen. De *Labour*-regering van premier J.J. (John) Curtin (r. 1941-1945), die begin oktober Menzies en consorten had vervangen, besloot derhalve tot het voeren van een totale oorlog. De personele bijdrage aan de oorlogsmachine werd opgeschaald tot ruim een miljoen burgers, waarvan er halverwege 1942 meer dan 500.000 buiten de eigen landsgrenzen zouden dienen.¹⁵⁰ Een indrukwekkende prestatie voor een land met amper acht miljoen inwoners.

Ontegenzeggelijk stond het water Australië dan ook aan de lippen. In februari 1942 was de noordelijke havenstad Darwin immers al verwoestend gebombardeerd en in de periode daarna doken ook zeer regelmatig Japanse mini-onderzeeërs op in de haven van Sydney.¹⁵¹ Het kon de Australiërs dan ook maar moeilijk kwalijk worden genomen, dat velen van hen een grootschalige Japanse invasie vreesden. Helemaal gezien de regelmaat waarmee Japanse vliegtuigen, opgestegen vanaf vliegvelden op Timor en Nieuw-Guinea, de Noord-Australische kustplaatsen bombardeerden. In latere jaren zou dit de voornaamste reden zijn, dat Australië een groot belang zou hechten aan het afschermen van de noordelijk gelegen eilanden van (potentiële) vijanden.¹⁵² Op 27 december deed John Curtin dan ook een dringende oproep aan de Verenigde Staten. In een beroemd geworden nieuwjaarsboodschap verklaarde een emotionele *Labour*-premier, dat: 'The Australian Government regards the Pacific struggle as primarily one in which the United States and Australia must have the fullest say in the direction of the democracies' fighting plan. Without any inhibitions of any kind, I make it quite clear that Australia looks to America, free of any pangs as to our traditional links or kinship with the United Kingdom'.¹⁵³

Naast een militair dilemma had de oorlog voor Australië zodoende ook politieke implicaties. De smeekbede van Curtin aan het adres van F.D. (Franklin) Roosevelt (r. 1933-1945) kwam voort uit frustraties over de manier waarop Londen de oorlog in de Pacific benaderde. Zowel de regering-Menzies, als de regering-Curtin verweet de gevestigde orde in Groot-Brittannië immers, amper

¹⁴⁸ Reynolds, 'Empire, Region, World', 347-352.

¹⁴⁹ Watt, *The Evolution of Australian Foreign Policy*, 51.

¹⁵⁰ Returned Services League Australia, 'Second World War', (versie 2014) rslnsw.org.au/commemoration/heritage/the-second-world-war (11 november 2015).

¹⁵¹ Ibidem.

¹⁵² S. Doran, *Western Friends and Eastern Neighbours: West New Guinea and Australian Self-Perception in Relation to the United States, Britain, and Southeast Asia, 1950-1962* (Canberra 1999) 8.

¹⁵³ Citaat J. Curtin in P.G. Edwards, *Prime Ministers and Diplomats: The Making of Australian Foreign Policy 1901-1949* (Melbourne, 1983) 156.

rekening te houden met de belangen en zorgen van de bondgenoten en koloniën in de Pacific.¹⁵⁴ Robert Menzies bijvoorbeeld had tijdens zijn eerste ambtstermijn in april 1939 al gesteld, dat Australië, in tegenstelling tot Groot-Brittannië, “had primary responsibilities and primary risks [in the Pacific] (...) and that what Britain called ‘the Far East’ was for Australia ‘the near north’.”¹⁵⁵

Daarbij had Australië zich vol overgave in een Europese oorlog gestort en tevens een niet onaanzienlijk bijdrage geleverd aan het beschermen van de Britse koloniale (secundaire) belangen in Noord-Afrika en het Midden-Oosten. W.L.S. (Winston) Churchill (r. 1940-1945 en 1951-1955) daarentegen, leek de grootschalige Australische inzet eerder voor lief te nemen, dan dat hij de zorgen van de regering-Curtin over een mogelijke Japanse invasie deelde.¹⁵⁶ Ondanks eerdere berichten dat de verdediging van Singapore, het Britse militaire bolwerk in de zuidelijke Pacific, te wensen overliet, had de regering in Londen in de maanden voorafgaand aan Pearl Harbor geweigerd deze te versterken.¹⁵⁷ Hoewel Groot-Brittannië dus amper was voorbereid op een oorlog in de Pacific, had Churchill de regering in Canberra wel toegezegd, dat het niet hoefde te wanhopen wanneer Australië zich werkelijk door Japan bedreigd zou weten. Zo had de Britse premier de Australiërs in augustus 1940 namelijk verzekerd, dat:

If (...) contrary to prudence and self interest, Japan set about invading Australia or New Zealand on a large scale, I have the explicit authority of the Cabinet to assure you that we should then cut our losses in the Mediterranean and sacrifice every interest, except only the defence and feeding of this Island (...) and would proceed in good time to your aid with a fleet able to give battle to any Japanese force which could be placed in Australian waters, and able to parry any invading force, or certainly cut its communications with Japan.¹⁵⁸

Wat destijds echter klonk als een geruststellende toezegging, was eind 1941 nog slechts een loze belofte. Churchill was op dat moment immers nog allerminst voornemens om strijdkrachten uit de Europese oorlog terug te trekken, om deze vervolgens in de Pacific te ontplooiën. Logischerwijs was Curtin hier verbolgen over en deelde om die reden in zijn nieuwjaarsboodschap van 1941 indirect een sneer uit aan Churchill en Groot-Brittannië. Zo stelde de premier namelijk, dat: ‘[the Australian Government] refused to accept the view that the Pacific struggle [was] treated as a subordinate of the general conflict’.¹⁵⁹

¹⁵⁴ Watt, *The Evolution of Australian Foreign Policy*, 57.

¹⁵⁵ Menzies in D. McLean, ‘From British Colony to American Satellite? Australia and the USA during the Cold War’, *Australian Journal of Politics and History* 52 (2006) 64-79, 71.

¹⁵⁶ Watt, *The Evolution of Australian Foreign Policy*, 49-57

¹⁵⁷ *Ibidem*; 48,49

¹⁵⁸ Citaat Churchill in Watt, *The Evolution of Australian Foreign Policy*; 53,54.

¹⁵⁹ Citaat Curtin in Watt, *The Evolution of Australian Foreign Policy*, 55.

Hoewel Curtin deze uitspraak slechts deed op basis van een vermoeden, legde hij op die 27^{ste} december de vinger exact op de zere plek. Tussen januari en maart 1941 waren Groot-Brittannië en de Verenigde Staten namelijk in het geheim overeengekomen, dat, mocht Japan zich aan de zijde van de asmogendheden scharen, beide landen zich in eerste instantie op de strijd in Europa zouden blijven richten. De officiële strategie was derhalve *Beat Hitler First* en de oorlog tegen het relatief zwakke Japan werd dan ook als secundair gezien.¹⁶⁰ De regering in Canberra had echter geen weet van deze prioriteitsstelling¹⁶¹ en het zou tot eind mei 1942 duren, voordat Curtin en de zijnen eindelijk lucht kregen van deze focus van de geallieerde strategie.¹⁶² Hoewel de regering-Curtin het natuurlijk ook de Verenigde Staten aanrekende, dat Australië niet de ruggensteun kreeg waar het in zijn 'gravest hour [in] history'¹⁶³ zo naarstig naar op zoek was, was het vooral Groot-Brittannië waar de Australiërs zich teleurgesteld in toonden. De periode 1941-1943 hield derhalve een ernstige bekoeling van de Brits-Australische betrekkingen in en zette grote spanning op een relatie die voorheen zo innig was.¹⁶⁴

Door de jaren heen hebben veel historici en politiek analisten Curtins 'Look to America'-nieuwjaarsboodschap geïnterpreteerd als hét moment, waarop Australië zich losmaakte van de Britse invloed en een nieuwe beschermheer vond in de Amerikanen.¹⁶⁵ Deze weergave is echter niet volledig en is zelfs nogal simplistisch. Het doet namelijk weinig recht aan de manier waarop Australië zich sinds de aanvang van de Tweede Wereldoorlog internationaal ging manifesteren. De bewering dat Australië, na onenigheid met Churchills Groot-Brittannië, beschutting zocht onder de militaire paraplu van de Verenigde Staten, doet net zo weinig recht aan de historische werkelijkheid, als de stelling dat het land na 1942 een volledig eigen en onafhankelijk buitenlandbeleid ging voeren, zoals sommige andere academici ook wel beweren.¹⁶⁶

Zoals uit het vervolg van dit hoofdstuk wel zal blijken, kan het buitenlandbeleid van Curtin en H.V. (Herbert) Evatt - het bewindspersoon dat in twee opeenvolgende *Labour*-regeringen van 1941-1949 het ambt van Minister van Buitenlandse Zaken bekleedde – namelijk het best geïnterpreteerd worden, als een relatief zelfstandige politiek, waarin Australië geen definitieve voorkeur uitsprak voor Groot-Brittannië of de Verenigde Staten. Met name Evatt, als minister verantwoordelijk voor het buitenlandbeleid, trachtte door het wisselend steunen van beide mogendheden de nationale belangen

¹⁶⁰ Watt, *The Evolution of Australian Foreign Policy*, 51.

¹⁶¹ W. Kimball, "'Merely a Facade?' Roosevelt and the Southwest Pacific", in: D. Day (ed.), *Brave New World: Dr. H.V. Evatt and Australian Foreign Policy 1941-1949* (St. Lucia, Queensland, Australië 1996) 10-29; 15.

¹⁶² Watt, *The Evolution of Australian Foreign Policy*, 52.

¹⁶³ Citaat Curtin in Watt, *The Evolution of Australian Foreign Policy*, 49.

¹⁶⁴ Watt, *The Evolution of Australian Foreign Policy*, 51.

¹⁶⁵ Zie onder andere C. Waters, *The Empire Fractures, Anglo-Australian conflict in the 1940s* (Melbourne 1995); D. Lee, *Search for Security: The Political Economy of Australia's Postwar Foreign and Defence Policy* (Canberra 1995) en G. Permberton, *All the Way: Australia's road to Vietnam* (Sydney 1987).

¹⁶⁶ Zie bijvoorbeeld M. Gurry, "Identifying Australia's 'Region': From Evatt to Evans", *Australian Journal of International Affairs* 49 (1995) 17-31.

optimaal te behartigen. Hetzelfde deed Evatt bij regionale machten en de Verenigde Naties. De bewindsman zou continue zijn opties afwegen en hierbij handig gebruik maken van de multipolariteit van de (naoorlogse) wereldorde. Evatt was dan ook geen ideologisch bevlogen minister, zoals wel is beweerd: 'as the champion of liberal internationalist morality, whose faith in the United Nations as the vehicle for asserting the equal rights of small states, and for solving international problems on a just basis was central to his policy'.¹⁶⁷ Eerder was hij een calculerend politicus, die het dienen van het Australisch belang als zijn primaire taak zag.

Het stak Evatt dan ook, dat Groot-Brittannië en de Verenigde Staten in de strijd tegen Japan weinig rekening hielden met de belangen en veiligheid van Australië. Dit had in de eerste plaats natuurlijk te maken met de Brits-Amerikaanse 'Beat Hitler First'-strategie, waarover Australië immers geen medezeggenschap had en waarover het ook pas in een relatief laat stadium geïnformeerd werd. Zoals Evatt het zag, bleef Japan door toedoen van deze strategie onnodig lang een serieuze bedreiging voor de regio.¹⁶⁸ Hoewel de Verenigde Staten alleen al in Australië voor het einde van 1942 bijna 300.000 soldaten hadden gestationeerd, werden deze enkel voor defensieve doeleinden gebruikt. Dit had tot resultaat, dat Japan lang kon blijven regeren over het grondstofrijke gebied en de oorlog daarmee kon blijven voortduren.¹⁶⁹

Daarnaast zat het Evatt dwars, dat Churchill en Roosevelt Australië medezeggenschap over de naoorlogse politieke orde in het gebied weigerden. Dit onderwerp werd relevant toen eind 1942 het hoogtepunt van de oorlog in de Pacific voorbij leek en er nagedacht diende te worden over een (postkoloniaal) politiek systeem. Het is evident, dat ook Australië hier invloed op wilde uitoefenen. Eind 1942 hadden Evatt en Curtin dan ook hun oorlogsdoelen bijgesteld. Zij verlegden hun focus van het defensieve aspect van de strijd, naar een politieke en militaire ambitie om de invloed van Australië in de regio te vergroten.¹⁷⁰ Curtin meende, dat Australië het samen met Groot-Brittannië en de Verenigde Staten voor het zeggen moest krijgen in de regio en ambieerde voor de drie Angelsaksische machten een rol als 'policemen of the Pacific'.¹⁷¹ Hier wilde met name de Verenigde Staten echter niets van weten. Roosevelt zag het niet zitten om regionaal zaken te doen met 'lesser allies', zoals de historicus W. (Warren) Kimball onder andere Australië noemt en consulteerde feitelijk alleen de

¹⁶⁷ McLean, 'From British Colony to American Satellite', 68.

¹⁶⁸ Wanneer in dit werk wordt verwezen naar de Australische regio, wordt hier grofweg Zuidoost-Azië en de Pacific mee bedoeld.

¹⁶⁹ Kimball, 'Merely a Facade?', 18.

¹⁷⁰ Ibidem, 19.

¹⁷¹ Citaat Curtin in Kimball, 'Merely a Facade?', 19.

Britten, die op hun beurt Australië ook amper in het overleg betrokken.¹⁷² Deze gang van zaken leidde tot irritatie bij de Australische beleidsbepalers, die zich om die reden weinig serieus genomen voelden.

Het enige platform dat Evatt en Curtin tot hun beschikking hadden om hun ideeën met betrekking tot de naoorlogse orde te etaleren, was de zogenaamde Pacific War Council (PWC), die Roosevelt begin april 1942 in het leven had geroepen.¹⁷³ Hoewel Evatt in eerste instantie nog zeer verheugd was om via de PWC direct met Roosevelt en een hooggeplaatste gezant van het Verenigd Koninkrijk over de toekomst van de Pacific te converseren, werd zijn initiële enthousiasme snel getemperd. Zoals binnen enkele maanden zou blijken, had de PWC geen enkele uitvoerende bevoegdheid en was het slechts ingesteld als adviserend orgaan. Eén hedendaags historicus heeft de raad zelfs laatdunkend een 'advisory talking shop' genoemd, zonder werkelijke macht.¹⁷⁴ Wat Evatt echter het meest moeilijk te verkroppen vond, was dat ook China deel uitmaakte van de PWC en dat in de loop van 1943 zou blijken, dat de Verenigde Staten wel voor dit land een prominente rol in de regio *in petto* hadden. Noodzakelijkerwijs zou dit ten koste gaan van de politieke aspiraties van Australië.¹⁷⁵ Als het aan Roosevelt lag, was China de derde mogendheid waarmee het zaken zou doen over de toekomst van de Pacific en Evatt voelde zich door deze omgang ernstig tekort gedaan.

Ook met betrekking tot het primaire thema van deze scriptie, de rol van Australië in de Nieuw-Guineakwestie, is het fundamenteel te analyseren welke functie Australië voor zichzelf in de regio na de oorlog weggelegd zag. Een dergelijke voorstelling zegt namelijk veel over de manier waarop Australië zichzelf in deze periode beschouwde ten opzichte van zijn burens en bondgenoten. Zo is het interessant te constateren, dat Australië in de periode 1943-'45 de ambitie koesterde om de Zuid-Pacific militair en economisch te domineren. Zo stelt de historicus D. (David) Day bijvoorbeeld vast, dat: 'the years 1943-1945 saw a fairly sustained attempt to define the Southwest Pacific region as an area of predominant Australian interest'.¹⁷⁶ Ook Evatt beschouwde de regio als de feitelijke achtertuin van Australië. Zo gaf hij in oktober 1943 aan, dat: 'Australia's predominant interests lay in the Pacific, where Australia had a leading part to play'. Daarbij zouden de oude koloniale machten in de regio – te weten: Nederland, Groot-Brittannië, Frankrijk en Portugal – óf het veld moeten ruimen, óf vergaand met Australië moeten gaan samenwerken, want: '[these colonial territories] could fairly be described

¹⁷² Kimball, 'Merely a Facade?', 13.

¹⁷³ C. Bridge, 'Impossible Missions: H.V. Evatt in Washington and London in 1942 and 1943', in: D. Day (ed.), *Brave New World: Dr. H.V. Evatt and Australian Foreign Policy 1941-1949* (St. Lucia, Queensland, Australië 1996) 30-46; 34.

¹⁷⁴ *Ibidem*, 35.

¹⁷⁵ W. Reynolds, 'Dr H.V. Evatt: Foreign Minister for a Small Power', in: D. Day (ed.), *Brave New World: Dr. H.V. Evatt and Australian Foreign Policy 1941-1949* (St. Lucia, Queensland, Australië 1996) 147-157; 154.

¹⁷⁶ D. Day, 'Dr H.V. Evatt and the Search for a Sub-empire in the Southwest Pacific', in: D. Day (ed.), *Brave New World: Dr. H.V. Evatt and Australian Foreign Policy 1941-1949* (St. Lucia, Queensland, Australië 1996) 47-61; 48.

as coming within an Australian zone'.¹⁷⁷ Dit waren weinig bescheiden doelstellingen voor een land, dat kort daarvoor nog ernstig bedreigd werd.

Hier waren ook de Australische bewindslieden Evatt en Curtin zich bewust van. Zij claimden echter deze (megalomane) ambities in eerste instantie vanuit een nationaal veiligheidsoogpunt te koesteren. Een ampel militair uitgerust Australië zou de vrede in de regio kunnen garanderen en een gepast antwoord kunnen formuleren op hernieuwde Japanse – Aziatische - agressie.¹⁷⁸ Dit was een argument dat tevens op een racistische manier werd uitgelegd. Veel Australiërs waren namelijk doodsbenuwd voor de Aziatische volkeren ten noorden van het eiland. Ook toen al was de regio relatief dichtbevolkt en al helemaal in vergelijking met Australië. Curtin wees in december 1943 bijvoorbeeld al op de 'teeming millions of coloured races to the north of Australia'.¹⁷⁹ Ook W.S. (William) Robinson (1876-1963), Evatts meest vertrouwde adviseur en raadsman, sprak in juni van dat jaar dergelijke woorden. Hij zei namelijk, dat: 'a thousand million coloured people are her [Australia's] nearest neighbours – but a few hours flight from our shores'.¹⁸⁰

Overduidelijk refereerde Robinson met zijn uitspraak naar de Japanse bombardementen op de Australische kuststeden. Het is niet meer dan logisch dat Australië deze praktijk voor de toekomst hoe dan ook wilde voorkomen. Om de kans hiertoe tot een minimum te beperken, ontwikkelden de Australische strijdkrachten om die reden de zogenoemde 'forward defence doctrine'. Dit was de militaire component van Evatt en Curtins ambitie, die stelde dat: 'the best means of securing Australia from invasion is by taking strong offensive action from established and well-defended forward bases'.¹⁸¹ Een halve maan van noordelijk gelegen militaire bases zogezegd, rond de grens van wat Australië beschouwde als zijn invloedssfeer. Daarnaast had de ambitie ook een economische component. Wanneer Australië de dominante macht in de regio zou worden, kon het immers ook economische activiteit aantrekken. Het zou dan zijn militaire capaciteiten kunnen aanwenden om een graantje mee te pikken van de opbrengsten van de gigantische hoeveelheid bodemschatten, die de noordelijk gelegen gebieden herbergden.¹⁸²

Voor Evatt en Curtin was het echter onmogelijk, deze waanzinnige ambities waar te maken zonder de assistentie en goedkeuring van de Verenigde Staten en (in mindere mate) van Groot-Brittannië. Zowel politiek als militair stelde Australië internationaal immers maar zeer weinig voor en het zou enkel bij de gratie van diens machtige bondgenoten zijn, dat Australië de regio na de oorlog

¹⁷⁷ Citaat in Day, 'Dr H.V. Evatt and the Search for a Sub-empire', 55.

¹⁷⁸ M. Gurry, "Identifying Australia's 'Region': From Evatt to Evans", *Australian Journal of International Affairs* 49 (1995) 17-31; 18.

¹⁷⁹ Citaat Curtin in Day, 'Dr H.V. Evatt and the Search for a Sub-empire', 51.

¹⁸⁰ Citaat Robinson in in Day, 'Dr H.V. Evatt and the Search for a Sub-empire', 51.

¹⁸¹ Day, 'Dr H.V. Evatt and the Search for a Sub-empire', 57.

¹⁸² Ibidem, 53.

zou mogen en kunnen domineren. Het is dan ook weinig verrassend dat op dit punt de grandioze plannen van de eilandstaat vastliepen.

Zoals gezegd, weigerden de Verenigde Staten en Groot-Brittannië Evatt en Curtin in hun wensen tegemoet te komen en hadden de twee landen een veel bescheidenere regionale rol voor Australië in gedachten. Vanaf de tweede helft van 1943 zou immers ook blijken, dat de onderlinge band tussen Groot-Brittannië en de Verenigde Staten een stuk inniger was dan dat Evatt en Curtin zich tot dan toe hadden gerealiseerd. Het stelde beide bewindslieden dan ook zeer teleur, dat Churchill de belangen van het Britse Gemenebest en Australië in het bijzonder in de consultaties met Roosevelt niet met hetzelfde vuur verdedigde, als de eigen nationale belangen. 'Britain was a member of a very different club', zo schrijft de historicus W. (Wayne) Reynolds en de ontdekking hiervan in 1943 deed de toch al gespannen relatie tussen Groot-Brittannië en Australië weinig goed.¹⁸³ In oktober van dat jaar tekende Churchill samen met Stalin, Roosevelt en China's Chiang Kai-Shek (1887-1975) de zogenaamde Verklaring van Moskou, die grofweg de herinrichting van de vooroorlogse wereldorde stipuleerde. Churchill ondertekende deze verklaring, zonder de Gemenebestlanden hier vooraf over te consulteren, of in te lichten.¹⁸⁴ Het was echter niet zozeer het feit, dat Churchill Australië niet vooraf informeerde wat Evatt irriteerde, zo stelt Reynolds, maar: 'the fact that the actual decisions taken were seen to conflict with national interests'.¹⁸⁵ Dat de ondertekenende grootmachten van plan waren China een dominante rol in de regio te laten spelen, ging in Evatts optiek lijnrecht in tegen de nationale belangen van Australië en vooral dat nam hij Churchill kwalijk.

Het was immers dé grote angst van Evatt, dat de naoorlogse wereldorde exclusief door de 'Great Powers' bepaald zou worden. Het zou in zijn optiek zeer onrechtvaardig zijn wanneer Australië niet bij de afwikkeling van de oorlog betrokken zou worden, wanneer het wel een aanzienlijke bijdrage had geleverd aan het winnen ervan.¹⁸⁶ Toch werd dit 'Big Power Peace'-scenario steeds plausibeler en de kans dat Australië een rol van betekenis in de zuidelijke Pacific kon spelen daarmee aanzienlijk kleiner. Het was Evatt en Curtin inmiddels duidelijk geworden, dat Australië op het punt van naoorlogse inspraak niets van zijn bondgenoten hoefde te verwachten. Het land zou een grotere kans maken op een prominente rol in de regio maken wanneer het hier zelf het initiatief toe nam, zo was de gedachte. Om die reden ondertekenden Australië en Nieuw-Zeeland op 21 januari 1944 het zogenaamde ANZAC-akkoord: 'the Australian New Zealand Agreement'.¹⁸⁷ Dit akkoord was een initiatief van Evatt en onderstreepte de onafhankelijke rol die Australië in de regio wilde spelen. In het akkoord kwamen Australië en Nieuw-Zeeland namelijk onder andere overeen, dat:

¹⁸³ Reynolds, 'Dr H.V. Evatt: Foreign Minister for a Small Power', 149.

¹⁸⁴ Ibidem.

¹⁸⁵ Ibidem, 150.

¹⁸⁶ Watt, *The Evolution of Australian Foreign Policy*, 73.

¹⁸⁷ Day, 'Dr H.V. Evatt and the Search for a Sub-empire', 53.

the two Governments agree that, within the framework of a general system of world security, a regional zone of defence comprising the South West and South Pacific areas *shall* [mijn cursivering] be established and that this zone should be based on Australia and New Zealand, stretching through the arc of islands north and north east of Australia.¹⁸⁸

Internationaal werd het akkoord echter uiterst onderkoeld ontvangen. Zowel in Londen als in Washington waren de bewindslieden weinig gecharmeerd van het officiële, bilaterale verdrag tussen de twee mindere, regionale machten.¹⁸⁹ Beide landen claimden in feite, dat iedere afspraak met betrekking tot de toekomst van de Zuid-Pacific in overleg met hen gedaan moest worden. Dit was zeer tegen het zere been van Churchill en Roosevelt.¹⁹⁰ Met zijn optreden had Evatt Australië definitief buitenspel gezet in de bepaling van de naoorlogse orde in het gebied. Roosevelt zou zich dientengevolge terugtrekken uit de Pacific War Council en Australië enkel nog over het hoognodige informeren. Verder was de rol van Australië voorlopig uitgespeeld.¹⁹¹ Evatt had vanaf de tweede helft van de oorlog zijn uiterste best gedaan om Australië als serieuze partner voor zowel Groot-Brittannië en de Verenigde Staten te profileren, maar zonder succes. De beide grootmachten hadden de wensen van de Australische minister nauwelijks serieus genomen. Evatt werd zodoende in een positie gedwongen, waarin hij genoeg moest nemen met een rol als *junior partner* van de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. Daarbij zou Australië uiteindelijk amper invloed weten uit te oefenen op de vredesregeling in de regio.

Na de Tweede Wereldoorlog (1945-1949).

Voor Australië waren de oorlogsjaren 1939-1945 uiterst turbulent geweest. Voorafgaand aan de oorlog had Australië zich nog veilig gewaand onder de Britse militaire paraplu, maar aan deze illusie kwam eind 1941 snel een einde. De Britten bleken niet in staat Australië tegen de snel oprukkende Japanse legers te beschermen en begin 1942 werd het land voor het eerst in zijn geschiedenis serieus bedreigd in zijn voortbestaan. In de eerste zes maanden van 1942 had de Japanse luchtvloot verschillende Australische kuststeden ernstig weten te verminken en de eilandstaat derhalve met een zwaar nationaal trauma opgezadeld. De regering in Canberra trok echter ook belangrijke lessen uit de overlevingsstrijd. Niet langer wilde het land nog enkel afhankelijk zijn van zijn militaire bondgenoten. Tijdens zijn nieuwjaarsboodschap van 1942, een jaar na de befaamde 'Look to America'-speech, stelde

¹⁸⁸ Watt, *The Evolution of Australian Foreign Policy*, 76.

¹⁸⁹ Ibidem.

¹⁹⁰ Day, 'Dr H.V. Evatt and the Search for a Sub-empire', 60.

¹⁹¹ Ibidem.

Curtin het volgende over afgeslagen Japanse dreiging: '[it was] the proper fate of any country which did not build its own defences ... [and] was also the proper fate for a country that thought it could fight anybody's war before it made its own position safe'.¹⁹² Australië zou de regio moeten domineren en in ieder geval controle houden over de gebieden vanwaar de Japanners de luchtaanvallen uitvoerden. Deze ambitie conflicteerde echter met de regionale plannen van de grootmachten. Zij zagen liever China de dominante invloed worden en probeerden Australië hiermee te laten instemmen. Zonder succes. Australië zou zich blijven verzetten tegen een opgelegde 'Big Power Peace' en ook na de Japanse capitulatie streven naar maximale inmenging in de regio. Ook na 1945 zou Australië dus een relatief zelfstandig buitenlandbeleid blijven voeren. Dit beleid bleef sterk beïnvloed door de dominante machten Amerika en Groot-Brittannië. Zij bleven voor Australië de belangrijkste bondgenoten.

In de herfst van 1945 capituleerden de Japanse strijdkrachten en kwam er een einde aan de oorlog in de Pacific. Rond deze tijd trad ook een nieuwe Australische regering aan, die opnieuw gedomineerd werd door de sociaaldemocratische ALP (*Australian Labour Party*). De voormalig vakbondsleider J.B. (Ben) Chifley (r. 1945-1949) verving John Curtin als premier en Herbert V. Evatt werd voor de tweede keer op rij benoemd als minister van Buitenlandse Zaken. Het hernieuwde *Labour*-mandaat betekende in grote lijnen een voortzetting van de bestaande politiek, ook met betrekking tot het buitenlandbeleid van Evatt. Hierin stond, zoals na de oorlog wel te verwachten viel, een verlangen naar het behoud van de regionale en mondiale vrede centraal. Omdat Australië dit zelf het beste zou kunnen garanderen, maakte de herbenoemde minister het tot een speerpunt om het land een zo prominent mogelijke rol te laten spelen in de regio. Daarbij trachtte hij de Australische veiligheid te garanderen door regionale en mondiale allianties te smeden, al zouden deze niet allemaal even succesvol blijken.

Evatt fundeerde zijn naoorlogse buitenlandbeleid derhalve op een viertal pijlers. De eerste pijler besloeg de herziening van de politieke connectie met Londen en de rest van het Britse Gemenebest. Al in 1943 had het Australische politieke etablissement harde woorden gesproken over de tanende Britse invloed in de regio en hier met betrekking tot de traditionele band duidelijke conclusies aan verbonden. Zo stelde bijvoorbeeld W.S. Robinson, Evatts rechterhand en adviseur, dat: 'the British Empire of the pre-war days no longer exists – and will never exist again'.¹⁹³ Het Groot-Brittannië van na 1945 was niet langer de dominante macht in het gebied en de tijd dat Australië nog zorgeloos op diens militaire capaciteiten kon vertrouwen, was voorbij. Hoewel dit niet betekende, dat Australië na 1945 geen prijs meer op de Britse militaire aanwezigheid in de regio stelde, integendeel,

¹⁹² Citaat Curtin in Day, 'Dr H.V. Evatt and the Search for a Sub-empire', 49.

¹⁹³ Citaat Robinson in Day, 'Dr H.V. Evatt and the Search for a Sub-empire', 49.

betekende het wel, dat Evatt voornemens was Australië veel minder afhankelijk te laten zijn van Groot-Brittannië dan in de jaren voor de oorlog. Dit gold voor zowel het militaire-, als het politieke domein.

De herziening van de Brits-Australische connectie, de zogenaamde 'de-dominionization' zoals bijvoorbeeld Reynolds het noemt, kwam waarschijnlijk het best tot uiting in de manier waarop Evatt het Ministerie van Buitenlandse Zaken reorganiseerde.¹⁹⁴ Deze reorganisatie was hard nodig, aangezien het Australische internationale denken recentelijk nog vrijwel volledig om Groot-Brittannië en de Britse koloniale orde had gedraaid.¹⁹⁵ Het was bijvoorbeeld pas in 1935, dat Australië een eigen ministerie van Buitenlandse Zaken in werking stelde. Derhalve werd Australië internationaal ook nauwelijks gerepresenteerd.¹⁹⁶ Om die reden werden er tussen 1945 en 1949 verschillende ministeriële departementen gecreëerd en oude departementen uitgebreid. Daarbij werd het nationale ambtenarenbestand van Buitenlandse Zaken meer dan verdrievoudigd van 210 naar 642 personeelsleden.¹⁹⁷ Dit was een aanzienlijke verruiming van de capaciteiten en gaf Australië de mogelijkheid zich intensiever met de internationale politiek te bemoeien. Daarnaast vergrootte Evatt de Australische internationale aanwezigheid van drie ambassades in 1939 naar achtentwintig in 1949. Hiervan waren er twaalf in Azië, drie in Noord-Amerika (waaronder een permanente post bij de Verenigde Naties in New York) en zeven in West-Europa gevestigd.¹⁹⁸ Deze verdeling was niet toevallig en gaf goed weer hoe Australië gedurende de periode 1945-1949 zijn buitenlandpolitieke blikveld verruimde en op welke regio's het land de nadruk legde.

Zoals uit de spreiding van deze diplomatieke vertegenwoordigingen over de continenten valt op te maken, was Evatt zich zeer bewust van de geografische positie van Australië in de wereld. Australië was 'Western with a difference', zoals de historicus M. (Meg) Gurry het treffend heeft verwoord.¹⁹⁹ De eilandstaat claimde dan wel op sociaal-, economisch-, politiek- en cultureel vlak 'westers-georiënteerd' te zijn, maar Australië had geen keuze dan zich op ieder van deze vlakken in bepaalde mate aan de normen van de landen in de regio te conformeren. Ook Evatt realiseerde zich dit en zei in 1946 over het onderwerp: '[Australia] stands to Asia geographically, as the United Kingdom stands to Europe'.²⁰⁰

De tweede pijler waarop de minister zijn buitenlandbeleid fundeerde, was dan ook de ontwikkeling van de Australische relatie met de staten in de Pacific en de Zuidoost-Aziatische regio. Dit was geen gemakkelijke opgave. De regio ontwikkelde zich immers uiterst onrustig. Kort na het besluit

¹⁹⁴ Reynolds, 'Empire, Region, World', 347.

¹⁹⁵ Ibidem, 346-349.

¹⁹⁶ Ibidem, 347.

¹⁹⁷ A. Gyngell en M. Wesley, *Making Australian Foreign Policy* (Cambridge 2003) 61.

¹⁹⁸ J. Beaumont (e.a.), *Ministers, Mandarins and Diplomats: Australian Foreign Policy Making 1941-1949* (Melbourne 2003) 156.

¹⁹⁹ Gurry, 'Identifying Australia's Region', 20.

²⁰⁰ Citaat Evatt in Gurry, 'Identifying Australia's Region', 20.

van de Tweede Wereldoorlog hadden verschillende groepen en volkeren - onder andere in Brits-India, Nederlands-Indië, Portugees-Timor en Frans-Indochina - zich tegen hun voormalige kolonisten gekeerd en waren actief gaan streven naar (nationale) zelfbeschikking. Nagenoeg alle overheerste gebieden kenden hun eigen nationalistische bewegingen en gewelddadige groepen vrijheidsstrijders. Dit maakte de vrede in de regio dan ook uiterst fragiel. Het was niet ondenkbaar, dat gewelddadigheden in de ene kolonie konden overslaan naar naastgelegen kolonies en een kettingreactie lag op de loer.²⁰¹

Een belangrijk onderdeel van het naoorlogse beleid ten aanzien van de regio, besloeg om die reden het politiek en diplomatiek ondersteunen van verschillende van deze afscheidingsbewegingen. Een uiterst radicale politiek, zeker voor die tijd, en absoluut niet zonder risico's. Het beleid druiste immers lijnrecht in tegen de Britse belangen in de regio. Het was echter geen geheim, dat de regeringen in Canberra en Londen het op buitenlandpolitiek vlak al langer niet meer altijd met elkaar eens waren, maar nu dreigde de regering-Chifley de Britten daadwerkelijk van zich te vervreemden.²⁰² Het was een risico dat Evatt echter had ingecalculeerd. Naar zijn idee kon het gewapenderhand tegenhouden van onafhankelijkheidsbewegingen niet eeuwig worden volgehouden en zou Australië, met het oog op de toekomst, zichzelf eerder een dienst bewijzen wanneer het de desbetreffende groepen zou steunen, dan wanneer het de oude Europese machten zou bijstaan. Het tweede risico dat Australië liep, was dat het onmogelijk kon voorspellen wat voor (toekomstige) regimes het op dat moment steunde. Onervaren zouden deze hoe dan ook zijn, maar mogelijk ook corrupt en gewelddadig. Als verantwoordelijk bewindspersoon nam Evatt zodoende een risico met de regionale stabiliteit. Het valt derhalve ook goed te begrijpen, dat het ministeriële beleid op dat moment fel bekritiseerd werd door de nationale oppositie.²⁰³

Evatt bewees echter een verbluffend inzicht te hebben in de politieke situatie van die tijd en de toekomstige ontwikkelingen in Zuidoost-Azië en de Pacific. Verschillende onafhankelijkheidsbewegingen en regionale leiders waren namelijk zeer te spreken over de Australische stellingname in het debat.²⁰⁴ Daarnaast bewees Evatt met zijn welwillende beleid ten aanzien regionale zelfbeschikking ook een zeer flexibel politicus te zijn. Op het eerste gezicht lijkt het steunen van onafhankelijkheidsstrijders en regionale leiders immers sterk in contrast te staan met Evatts eerdere streven, om de regio politiek en militair te domineren, maar dat was het allerminst. In een vraaggesprek met betrekking tot zijn Azië-beleid liet Evatt zich in 1947 immers ontvallen, dat:

²⁰¹ G. Greenwood, *Australia: A Social and Political History* (Sydney 1955) 401,402.

²⁰² *Ibidem*, 400-403.

²⁰³ *Ibidem*.

²⁰⁴ *Ibidem*.

just as far as the peoples of south-east Asia cease to be dependent upon the decisions of European governments, so far does Australia's interest in the councils of south-east Asia increase. We must work for a harmonious association of democratic states in the south-east Asian area, and see in the development of their political maturity for greatly increased political, cultural and commercial co-operation'.²⁰⁵

Nog steeds zag Evatt dus een leidende regionale rol voor Australië weggelegd, want het zou als gidsland kunnen dienen voor de net onafhankelijke staten. Daarbovenop kwam, dat goede regionale betrekkingen het nationale veiligheidsgevoel van een noodzakelijke impuls zouden voorzien.

Een gevolg van dit eigenzinnig beleid was dat Evatt en Chifley zich, na een initiële aarzeling, in 1947 bijvoorbeeld ook volmondig achter de Indonesische separatisten zouden scharen. Dit maakte Australië op dat moment de eerste westerse mogendheid, die zich nadrukkelijk uitsprak vóór Indonesische onafhankelijkheid. De verklaring werd in veel Aziatische staten uiterst positief ontvangen en gaf tevens uiting aan het nieuwe, ongebonden Australische buitenlandbeleid.²⁰⁶ Toch moet ook met betrekking tot dit voorbeeld benadrukt worden, dat Evatt en Chifley voornamelijk uit nationaal eigenbelang handelden. Door zich al in een vroeg stadium achter het nieuwe, nationalistische regime te scharen, kon Australië zich direct van goede betrekkingen met Soekarno verzekeren.²⁰⁷ De steuntoezegging rijmde zodoende ook uitstekend met de regeringsdoelstelling, dat Australië constructief diende bij te dragen aan het creëren van nationale en internationale veiligheid. Chifley en Evatt realiseerden zich namelijk terdege, dat de beste garantie voor nationale veiligheid een goede relatie met de landen in de regio was.

Ook internationaal werden Evatts inspanningen ten bate van onafhankelijkheidsbewegingen opgemerkt. Tussen 1945-1949 maakte de minister dan ook naam voor zichzelf, als pleitbezorger van het zelfbeschikkingsrecht en belangenbehartiger van de fundamentele rechten van zogenaamde *small power states*.²⁰⁸ Evatt betoogde gepassioneerd, dat internationale vrede en veiligheid enkel gerealiseerd kon worden wanneer de naoorlogse politieke orde ook het gelijkheidsbeginsel van kleinere staten zou erkennen. Deze stelligheid kwam uiteraard grotendeels voort uit een gevoel van rancune. Australië werd immers door zijn bondgenoten niet als een regionale grootmacht erkend en nu loonde het Evatt om zich fel uit te spreken vóór de mindere machten in de wereld. Er zat dan ook een hypocriet element in Evatts verdediging, maar voor de Australische internationale positie bleek zijn standpunt weldegelijk effectief. Derhalve bepleitte de minister met grote stelligheid, dat ongebreidelde machtspolitiek een zeer grote bedreiging voor de fragiele vrede vormde en Evatt

²⁰⁵ Citaat Evatt in Greenwood, *Australia: A Social and Political History*, 400.

²⁰⁶ Gurry, 'Identifying Australia's Region'; 20,21.

²⁰⁷ Reynolds, 'Empire, Region, World', 349.

²⁰⁸ Watt, *The Australian Foreign Policy*; 72,73.

waakte voor een internationaal politiek systeem, dat zich fundeerde op de verstikkende macht van de enkeling.²⁰⁹ Voor de minister waren de Verenigde Naties om die reden hét instrument, dat de machtsbalans tussen de grote en kleinere staten moest waarborgen en de vrede diende te garanderen. Daarbij zouden de kleine en middelgrote staten op hun beurt de mogelijkheid krijgen, om via de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties invloed uit te oefenen op de wereldpolitiek.²¹⁰ Ook konden de Verenigde Naties in Evatts optiek een belangrijke bijdrage leveren, aan het opwaarderen van de levensstandaard van volkeren en groepen mensen. Hierover zei de minister in 1946:

A world order does not depend merely on the elimination of force as an instrument of national policy. Peace is not a negative concept ... The keynote of the philosophy is found ... in the stress laid on the promotion of human welfare and the elimination of want. The improvement of living standards among backward and primitive peoples and the elimination of unemployment in industrial countries would provide the most dynamic stimulus to the world economy.²¹¹

De derde pijler van Evatts buitenlandbeleid was dan ook het promoten van het zelfbeschikkingsrecht en het behartigen van de economische-, politieke- en veiligheidsbelangen van kleinere en middelgrote staten. Voornamelijk binnen de Verenigde Naties. Het waren met name deze inspanningen, die Evatt in de ogen van verschillende tijdgenoten en politiek analisten maakte tot: 'the champion of liberal internationalist morality'.²¹² Hoewel de grootmachten gedurende de Dumbarton Oaks-gesprekken van augustus-oktober 1944 al in grote lijnen de bevoegdheden van de Verenigde Naties en specifiek de Veiligheidsraad waren overeengekomen, speelde Evatt tijdens de Conferentie van San Francisco van april-juni 1945 een belangrijke rol in het vastleggen van de (grond)rechten van kleinere staten in het Handvest.²¹³ Een zeer knappe prestatie, die hem helaas niet enkel in dank werd afgenomen. De toegenomen invloed van de kleine en middelgrote staten binnen de Verenigde Naties ging immers ten koste van de macht en de invloed van de vijf grootmachten de Verenigde Staten, Groot-Brittannië, de Sovjet-Unie, Frankrijk en China, wat de betrekkingen tussen Australië en deze landen niet ten goede kwam.²¹⁴ Met betrekking tot Evatts invloed op de totstandkoming van het Handvest en zijn latere inspanningen om de Verenigde Naties te promoten als vehikel voor kleinere machten om zich internationaal te laten horen, concludeert de Australische diplomaat en historicus A.S. (Alan) Watt (1901-1988), dat:

²⁰⁹ Ibidem.

²¹⁰ Ibidem, 104.

²¹¹ Citaat Evatt in Watt, *The Australian Foreign Policy*, 72.

²¹² McLean, 'From British Colony to American Satellite', 68.

²¹³ Watt, *The Australian Foreign Policy*, 78.

²¹⁴ Ibidem; 102-105.

as a political personality Evatt made his mark on the world and, at the time of the San Francisco Conference, increased Australia's standing amongst Middle and Small Powers. But his style and methods did not attract friends – least of all amongst the Great Powers. In particular, the balance of available evidence suggests that Australia lost ground between 1945 and 1949 in her relationships with the United States, the dominant power in the Pacific.²¹⁵

De oplopende spanningen met Verenigde Staten waren een domper voor Evatt. Helemaal gezien het feit dat de minister goede betrekkingen met de supermacht tot het vierde en laatste speerpunt van zijn beleid had gemaakt. Australië en de Verenigde Staten mochten het dan in grote lijnen oneens zijn over de naoorlogse inrichting van de regionale orde, Evatt erkende wel degelijk de doorslaggevende bijdrage die de Amerikanen hadden geleverd in de strijd tegen de asmogendheden. Daarbij was de minister zich er ook zeer van bewust, dat de Verenigde Staten in militair opzicht de dominante macht waren in de regio. Dit maakte Australië in een zeker opzicht afhankelijk van de bondgenoot, vooral aangezien Evatt boven alles streefde naar nationale veiligheid. De bewindsman had de Amerikanen derhalve nodig om de regionale rust en stabiliteit te bewaken en ook om Australië van het noodzakelijke militaire materieel te voorzien. Het Australische leger was door de oorlog zeer verzwakt geraakt en ook was veel van het militair materieel verouderd. Mede om die reden had Evatt de Verenigde Staten al in 1943 verzocht om onder andere nieuwe toestellen voor de Australische luchtmacht.²¹⁶ Hier gingen de Verenigde Staten destijds niet mee akkoord. De afwijzing had echter geen invloed op Evatts verlangen om in latere stadia, ook na de oorlog, de Amerikanen wederom en veelvuldig te vragen om 'gesponsord' – gratis – wapentuig.²¹⁷ De Verenigde Staten bleken echter weinig bereid om Australië van hoogwaardig en gesubsidieerd militair materieel te voorzien. In ieder geval niet in de hoeveelheden waarom Evatt verzocht.

Zo ontwikkelde de naoorlogse relatie met de Verenigde Staten zich niet zoals Evatt hoopte. Ook het Australische verzoek in 1947 om een strategische alliantie aan te gaan werd door de Amerikanen afgewezen.²¹⁸ De Verenigde Staten waren gefrustreerd geraakt over de manier waarop Evatt zich op het wereldtoneel manifesteerde. Buiten het feit dat verschillende Amerikaanse – maar ook Britse – politici Evatt een zeer onsympathieke persoonlijkheid vonden, bleef de ministers immers

²¹⁵ Ibidem, 105.

²¹⁶ Reynolds, 'Dr H.V. Evatt: Foreign Minister for a Small Power', 155.

²¹⁷ Watt, *The Evolution of Australian Foreign Policy*, 98.

²¹⁸ Ibidem.

pogen om het beleid van de 'Big Powers' te dwarsbomen.²¹⁹ Waar de minister er dus grotendeels in slaagde de betrekkingen met regionale leiders te verbeteren, lukte dit Evatt niet met zijn bondgenoten.

Australië onder Menzies (1949-1955).

Het buitenlandbeleid van Chifley en Herbert V. Evatt stond in de periode 1945-1949 met name in het teken van het waarborgen van de Australische vrede en veiligheid, door middel van het voeren van een zo zelfstandig mogelijke politiek. Op vier manieren trachtte de minister dit doel te bereiken: door de traditionele relatie met Groot-Brittannië en het Britse Gemenebest te herzien, door te investeren in de relatie met regionale leiders, door via de Verenigde Naties op te komen voor de belangen van 'small and middle power states' en door de Amerikanen intensiever bij de regio te betrekken. Met betrekking tot dit laatste punt had Evatt echter weinig succes. Het lukte hem niet of nauwelijks betere relaties met de Amerikaanse bondgenoot aan te knopen, of het land intensief bij de ontwikkeling van de regio te betrekken. De oppositie nam het de minister kwalijk dat hij zich sterk had gemaakt voor landen in de regio, ten koste van de belangen van zijn voornaamste bondgenoten. Toen Robert Menzies (r. 1939-1941 en 1949-1966) eind december 1949 voor de tweede keer in een decennium aan de macht kwam, werd Evatts beleid dan ook grotendeels losgelaten. De band tussen Australië, de Verenigde Staten en Groot-Brittannië diende herbevestigd te worden en ook moesten beide landen opnieuw een belangrijke rol gaan spelen in de ontwikkeling van het Australische buitenlandbeleid. De Australische koerswijziging was echter allerminst onverwacht. In de periode 1945-1949 had de rivaliteit tussen het communistische 'oosten' en het kapitalistische 'westen' zich verhard. Een definitief schisma tussen de voormalig strijdpartners de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie was ophanden en Australië diende kleur te bekennen.

Toen Robert Menzies (1894-1978) eind 1949 als voorman van de *Liberal Party of Australia* (LPA) voor de tweede keer in zijn carrière premier werd, verkeerde Australië in een staat van verregaande sociale onrust. Vooral in economisch opzicht stond het land er eind jaren 1940 uiterst beroerd voor. De machtige, door de communisten gedomineerde mijnwerkersvakbond had in het verkiezingsjaar een grote, algemene staking in de kolenbranche afgekondigd en daarmee een significant deel van de economie weten stil te leggen. Meer dan een half miljoen industriearbeiders, afhankelijk van de kolentoevoer, waren door toedoen van de staking werkeloos geworden, wat het electoraat de zittende regering zeer aanrekende. Het falende overheidsbeleid was koren op de molen van de rechts-liberalen. Menzies laakte het ogenschijnlijk apathische binnenlandbeleid van Chifley en zou de verkiezingen

²¹⁹ Ibidem; 46,47,98,99.

onder andere weten te winnen, door een verbod op de *Communist Party of Australia* (CPA), die hij verantwoordelijk hield voor de abominabele staat van de economie, te beloven.²²⁰

Daarbij was ook Evatts buitenlandbeleid Menzies een doorn in het oog geweest. In de jaren na 1945 hadden communistische groepen overal ter wereld aan invloed gewonnen en als oppositieleider had Menzies de ALP al verweten, dit gevaar niet op waarde te schatten. Naar zijn idee had Australië onder het bewind van Evatt en Chifley een té onafhankelijke koers gevaren en diende het land nu zijn prioriteiten bij te stellen. Niet aan de landen in de regio of de Verenigde Naties was Australië verregaande loyaliteit verschuldigd, maar aan de Verenigde Staten en voornamelijk aan Groot-Brittannië.²²¹ Met hen en de rest van het Britse Gemenebest deelde Australië immers een gemeenschappelijke geschiedenis, die niet voor lief mocht worden genomen. Zo zou Menzies bijvoorbeeld zeggen, dat:²²²

Australians and Englishmen and South Africans and Canadians and New Zealanders ... are one people, with one ancestry ... who meet on the footing of an ancient alliance ... an ancient brotherhood ... created out of roots, that go deep into the history of our race.

Menzies geloofde derhalve in een 'family of nations', zoals de historicus Gurry het noemt.²²³ In zijn optiek was het steunen van de Engelssprekende landen een nationale verplichting en een eerste prioriteit. Om die reden was Menzies ook erg sceptisch over het nut van de Verenigde Naties. Naar zijn idee was het een illusie te denken, dat staten op het internationale toneel konden opereren op basis van een gelijkheidsbeginsel. Internationaal was macht namelijk altijd een factor. Of zoals de historicus Alan Watt schrijft: 'for the Prime Minister, realism required a decent respect for the principles and purposes of the United Nations, but also clear recognition of its impotence, in certain cases, to resolve vital problems of security'.²²⁴ Daarbij geloofde hij niet, dat volkeren of groepen mensen per definitie recht hadden op zelfbestuur. Menzies was een onvervalste machtspoliticus, die een onbegrensd vertrouwen in een supranationale organisatie als de Verenigde Naties al snel afdeed als onnozel.²²⁵

Menzies beschouwde de wereld dan ook als verregaand gepolariseerd en het communisme als in opmars.²²⁶ Eind jaren 1940 was de nieuwbakken premier ervan overtuigd geraakt, dat de Sovjet-Unie uit was op wereldheerschappij en dat het 'Westen' de morele plicht had om de niet-gebonden

²²⁰ Ibidem, 106.

²²¹ Gurry, 'Identifying Australia's Region', 21.

²²² Citaat Menzies van 31 januari 1955 in Gurry, 'Identifying Australia's Region', 21.

²²³ Gurry, 'Identifying Australia's Region', 21

²²⁴ Watt, *The Evolution of Australian Foreign Policy*; 109.

²²⁵ Ibidem; 109, 110.

²²⁶ Reynolds, 'Empire, Region, World'; 350-352.

landen te behoeden voor een eventuele communistische overname.²²⁷ Een gedachte die in het licht van de politieke realiteit en de internationale context van dat moment zeer goed te begrijpen viel. Wereldwijd werd het communisme inderdaad steeds invloedrijker en ook leek het ideologische conflict zich de laatste jaren verder te hebben verscherpt. Zo had Stalin onder meer een onsuccesvolle poging ondernomen om Berlijn van de westerse machten (1948-1949) af te schermen en was Tsjecho-Slowakije onder communistische controle komen te vervallen (1948). Ook had Rusland de Oost-Europese staten verboden Amerikaanse Marshall-gelden aan te nemen (1948) en misbruikte het land zijn vetorecht in de VN-Veiligheidsraad.²²⁸ Daarbij leek ook het communisme dichterbij huis verder om zich heen te grijpen. In China had Mao Zedong immers recentelijk de macht gegrepen (1949) en ook in Maleisië en Indonesië werden de communistische partijen steeds prominenter.²²⁹

Begin jaren 1950 schaarde Australië zich dan ook officieel achter de Amerikaanse containmentpolitiek.²³⁰ Deze beleidslijn, die ook wel de indammingspolitiek werd genoemd, was onderdeel van de in 1947 geformuleerde Truman-doctrine en was vernoemd naar de eerste naoorlogse Amerikaanse president, H.S. (Harry) Truman (r. 1945-1953). Het beleid stelde, dat het Russische communisme permanent en nadrukkelijk op zoek was naar machtsuitbreiding en dat het voor het 'westen' noodzakelijk was om hier tegenwicht aan te bieden.²³¹ Daarbij speculeerden theoretici, dat een communistische overname in het ene land mogelijk tot schadelijke gevolgen in de omliggende landen kon leiden. Deze 'dominotheorie' veronderstelde, dat wanneer het 'westen' de communistische opmars niet zou indammen, staten een voor een binnen de Russische invloedssfeer 'gezogen' zouden worden. Het was een scenario die veel westerse regeringsleiders, ook Menzies, vreesden.²³² Met betrekking tot de communistische dreiging in Frans-Indochina zou Menzies bijvoorbeeld al in 1952 aangeven, dat: 'if Indochina were 'lost', Burma, Thailand, and Malaya would almost certainly go as well; Indonesia and New Guinea might follow, with the result that Asian Communism would be brought to the very doorstep of Australia'.²³³

Toen Noord-Korea in juni-1950 zijn zuiderbuur binnenviel, leek dit de theorie achter de containmentpolitiek derhalve te bevestigen en de Verenigde Staten namen de inval dan ook alles behalve lichtzinnig op. Nadat ook de Verenigde Naties – minus uiteraard China en de Sovjet-Unie – de

²²⁷ Watt, *The Evolution of Australian Foreign Policy*, 110.

²²⁸ Ibidem, 106.

²²⁹ A. Benvenuti, 'Difficult Partners: Indo-Australian Relations at the Height of the Cold War, 1949-1964', *Australian Journal of Politics and History* 57 (2011) 53-67; 64.

²³⁰ Watt, *The Evolution of Australian Foreign Policy*, 124.

²³¹ E. Spalding, *The First Cold Warrior: Harry Truman, Containment, and the Remaking of Liberal Internationalism* (Kentucky 2006) 117.

²³² M. Haider, 'Australian Strategic Policy-Evolution and Future Challenges', *Defence Journal* 18 (2014) 50-55; 50.

²³³ H.W. Brands, 'From ANZUS to SEATO: United States Strategic Policy towards Australia and New Zealand, 1952- 1954', *The International History Review* 9 (1987) 250-270, 266.

Noord-Koreaanse inval hadden veroordeeld, volgde de martiale tegenreactie van de Amerikanen. Australië was vervolgens de eerste natie die het voorbeeld van de Amerikanen volgde en binnen enkele weken na de inval militairen op het Koreaanse schiereiland ontplooiden.²³⁴ De Australische bemoeienis met het conflict was echter geen initiatief van premier Menzies, maar van zijn Minister van Buitenlandse Zaken P.C. (Percy) Spender (1897-1985). Menzies bevond zich op dat moment op zee en was niet in staat een beslissing in de zaak te nemen. Dat de minister echter gemachtigd was om op dit cruciale moment naar eigen inzicht te handelen, onderschrijft het vertrouwen dat Menzies in zijn ministers van Buitenlandse Zaken stelde, in dit geval Spender.²³⁵

De Noord-Koreaanse inval en de daaropvolgende Chinese inmenging bevestigden Menzies' visie, dat Azië zowel politiek als militair een uiterst fragiel continent was, vatbaar voor het om zich heen grijpende communisme.²³⁶ Begin jaren 1950 hield de conservatieve Australische regering dan ook ernstig rekening met een mogelijke uitbraak van een Derde Wereldoorlog, met de zuidelijke Pacific als potentieel significant strijdtoneel.²³⁷ Waar de regering-Chifley zich echter nog grote zorgen had gemaakt om een herleving van de Japanse agressie, leek kort na het besluit van de Koreaoorlog een omvangrijke Chinese invasie veel waarschijnlijker. Toch maakte dit veel Australiërs niet minder wantrouwend jegens Japan, of mogelijke Japanse militaire intenties. De regering-Menzies was dan ook niet direct enthousiast, toen het in de loop van 1950 de Amerikaanse plannen vernam, dat het Pentagon voornemens was Japan verregaand te herbewapenen, om zodoende het land in te kunnen zetten in de regionale strijd tegen het communisme.²³⁸ In tegenstelling tot Australië echter, was de integriteit van het Amerikaanse vasteland in de periode 1939-1945 echter nooit daadwerkelijk geschonden geweest. President Truman had dan ook begrip voor de Australische zorgen en toonde zich bereid te onderhandelen over een Amerikaanse garantie van de Australische veiligheid en onafhankelijkheid.²³⁹

De Amerikaanse mededeling dat het bereid was zich intensiever met de politieke ontwikkelingen op het Aziatische continent te bemoeien, werd door de regering-Menzies verheugd ontvangen.²⁴⁰ Ook onder Chifley had Australië immers al enkele pogingen ondernomen de Amerikaanse bondgenoot directer bij de regio te betrekken, maar tot zover waren deze inspanningen vruchteloos gebleken. Dat Truman eind 1950 hier plotseling wel toe bereid bleek, is tekenend voor de verbeterde onderlinge relatie tussen de landen sinds het aantreden van de regering-Menzies.²⁴¹ Hier

²³⁴ Watt, *The Evolution of Australian Foreign Policy*, 231.

²³⁵ Bongiorno, 'The Price of Nostalgia', 401.

²³⁶ Reynolds, 'Empire, Region, World', 351.

²³⁷ Ibidem.

²³⁸ Watt, *The Evolution of Australian Foreign Policy*, 124.

²³⁹ Ibidem.

²⁴⁰ Gurry, 'Identifying Australia's Region', 22.

²⁴¹ Ibidem.

was dan ook alle reden toe. Zo stond het buitenlandbeleid van Menzies en Spender ten eerste in algemene zin een stuk positiever tegenover de geclaimde dominante rol van de Verenigde Staten in de wereld, dan dat Chifley en Evatt dat hadden gedaan. Daarbij had Australië tevens een gewaardeerde bijdrage geleverd aan het terugdringen van Noord-Korea. Daarnaast was Australië ondanks de pijnlijke ervaringen in de Tweede Wereldoorlog bereid gebleken een niet onaanzienlijk deel van zijn strijdkrachten in het Midden-Oosten te ontplooiën, om ook daar het opkomende communisme tegen te gaan en leverde het een aanmerkelijke bijdrage aan het opschalen van het Aziatische welvaartspeil door middel van het Colombo Plan (waarover later meer).²⁴² Niet minder belangrijk echter, was dat wanneer Australië een strategisch militair pact in het vooruitzicht zou worden gesteld, het zijn verzet tegen een soepele vredesregeling met Japan zou staken. Dit was een noodzakelijke voorwaarde voor een Japanse herbewapening.²⁴³

Het militair-strategisch pact dat vervolgens op 12 juli 1951 getekend werd, kwam het ANZUS-verdrag te heten – een acroniem naar de namen van de betrokken partijen Australië, Nieuw-Zeeland en de Verenigde Staten. Enerzijds voorzag het verdrag in een Amerikaanse veiligheidsgarantie voor Australië en Nieuw-Zeeland, die bepaalde dat wanneer de twee partnerlanden zich militair bedreigd zagen de Verenigde Staten verplicht waren hun te hulp te komen. Anderzijds, en hier werd door de beide landen misschien nog wel meer waarde aan gehecht, erkende het verdrag ook formeel de strategische waarde van Australië en Nieuw-Zeeland voor de Verenigde Staten in de regio. Het verdrag stipuleerde namelijk, dat de twee landen een belangrijke adviserende rol zouden krijgen in de bepaling van het Amerikaanse buitenlandbeleid ten aanzien van Azië en de Pacific.²⁴⁴ Aan het ANZUS-verdrag werd derhalve wel degelijk enig gewicht meegegeven, vooral omdat de Verenigde Staten de nadruk van hun buitenlandbeleid sinds enige tijd hadden verlegd naar deze regio. D.D. (Dwight) Eisenhower (r. 1953-1961), de Amerikaanse president die in 1953 Truman had vervangen, zou hier in het voorjaar van 1954 over zeggen, dat: ‘we have to keep the Pacific as an American lake’.²⁴⁵

Echter moet ANZUS niet worden beschouwd als het Pacifische equivalent van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO). Hoewel Menzies in mei 1952 nog wel een formele poging ondernam om Australië officieel aan dit militaire samenwerkingsverband te binden, wilden de Verenigde Staten hier niets van weten.²⁴⁶ Zowel de Verenigde Staten als Groot-Brittannië hadden benadrukt, dat de NAVO uitsluitend een Europees georiënteerd verband was en beide landen waren geenszins voornemens om deze oriëntatie te heroverwegen. Daarbij weigerde het Pentagon reeds een vroeg stadium om in Australië en Nieuw-Zeeland dezelfde militaire verplichtingen aan te gaan als in

²⁴² Brands, ‘From ANZUS to SEATO’; 252,253.

²⁴³ Ibidem; 251,252.

²⁴⁴ Ibidem, 252.

²⁴⁵ Ibidem, 250.

²⁴⁶ Ibidem, 255.

Europa. Het Amerikaanse *Secretary of Defense* wees de noodzaak van het voortdurend stationeren van grondtroepen in een van de twee landen pertinent van de hand.²⁴⁷ Voor zowel Australië als Nieuw-Zeeland was deze mededeling geenszins een reden om de overeenkomst niet te ondertekenen. Het ANZUS-verdrag was immers robuust genoeg. Opvallend was echter wel de uitsluiting van Groot-Brittannië. Hoewel dit geenszins betekende dat Australië de traditioneel zeer vertrouwelijke relatie niet meer op waarde schatte, onderstreepte het wel dat geen van de betrokken partijen Groot-Brittannië nog langer als een vooraanstaande regionale grootmacht erkende.²⁴⁸ Of zoals de nationale courant *The Sydney Morning Herald* daags na de inwerkingstelling van het verdrag schreef: 'they imply no weakening of the Commonwealth bond, nor any turning away from Britain.'²⁴⁹

Dat Groot-Brittannië in 1951 niet bij het ANZUS-pact betrokken werd, had met name met diens verlies aan mondiale en regionale invloed te maken. Sinds het besluit van de Tweede Wereldoorlog was het Britse imperiale rijk sterk aan erosie onderhevig geweest en hadden verschillende landen en regio's een poging ondernomen om zich van de gevallen grootmacht af te scheiden. In zowel militair- als politiek opzicht had Groot-Brittannië veel van zijn vooroorlogse autoriteit en prestige verloren en had het land grote moeite zijn imperium bij elkaar te houden. Daarbij had Groot-Brittannië ook internationaal het tij tegen. Veel landen en overheerste gebieden keerden zich na afloop van de mondiale oorlog tegen het imperialisme en het Europese kolonialisme, waaronder zeer invloedrijke landen en instituties als de Sovjet-Unie, de Verenigde Staten en de Verenigde Naties.²⁵⁰ Dat Groot-Brittannië ook militair niet meer in staat was om het rijk bij elkaar te houden, bleek wel in 1947. In dat jaar verloor het land zijn zeggenschap over India, voorheen het meest voornamelijk Britse koloniale bezit, en werd J. (Jawaharlal) Nehru (r. 1947-1964) de eerste Indiase premier.²⁵¹ Na het verlies van India zette het verval van het rijk echter door. In de twintig jaar na 1945 zou Groot-Brittannië het leeuwendeel van zijn kolonies verliezen en eind jaren 1940 zou de term 'British Empire' daarom officieel worden vervangen voor het reeds gangbare 'Commonwealth of Nations'.²⁵²

Gevoelsmatig deed het verlies aan prestige voor de regering-Menzies weinig af aan de traditionele Brits-Australische connectie. Niet alleen de regering, ook veel Australiërs bleven een sterke verbondenheid met Groot-Brittannië en de rest van het Britse Gemenebest voelen. Dit had niet in de laatste plaats te maken met de nationale bevolkingssamenstelling. Tot eind jaren 1950 stamde

²⁴⁷ Ibidem, 252.

²⁴⁸ Watt, *The Evolution of Australian Foreign Policy*, 140.

²⁴⁹ Citaat in M. Berger en D. Borer, *The Rise of East Asia: Critical Visions of the Pacific Century* (Londen 1997) 195.

²⁵⁰ J. Darwin, 'Britain, the Commonwealth and the End of Empire' (versie 29 november 2015), www.bbc.co.uk/history/british/modern/endofempire_overview_01.shtml (3 maart 2011).

²⁵¹ Ibidem.

²⁵² D. Goldsworthy, 'Australian External Policy and the End of Britain's Empire', *Australian Journal of Politics and History* 51 (2006) 17-29; 18.

grosso modo namelijk nog 90 procent van de Australiërs direct of indirect af van Britse immigranten.²⁵³ Het overgrote deel van de Australische bevolking beschouwde zichzelf om die reden dan ook als overwegend Brits. De van oorsprong Schotse historicus D. (David) McLean - ook de auteur van het in het historiografisch overzicht behandelde werk *R.G. Casey and Australian Foreign Policy* - schrijft hierover: "Opinion polls of the period [the 1940s] suggest that the overwhelming majority of Australians, while supporting alliance with the US, preferred British to Australian nationality and wanted the Commonwealth of Nations to be called either the 'British Empire' or the 'British Commonwealth'."²⁵⁴ Voor Menzies gold dit niet anders. 'I am a Commonwealth man' en 'We are all the Queen's men', waren zeer karakteristieke uitspraken van de premier.²⁵⁵ Ook internationaal liet Menzies het derhalve niet na geregeld de belangen van het Verenigd Koninkrijk te laten prevaleren boven die van de Verenigde Staten. Zo steunde de premier de Britten in 1954 openlijk in het Brits-Amerikaanse geschil over Frans-Indochina en toonde Menzies zich tevens loyaal, toen de Amerikanen diep gegriefd waren over het Britse aandeel in de Suezcrisis van 1956.²⁵⁶

Ondanks dat Groot-Brittannië en de Verenigde Staten derhalve overduidelijk centraal stonden in het Australische buitenlandbeleid, bleef de regering zich ook sterk op het ontwikkelen van goede betrekkingen met de landen in de regio concentreren. Hier lagen zowel geopolitieke- als economische motieven aan ten grondslag. In januari 1950 claimde minister van Buitenlandse Zaken Spender bijvoorbeeld al, dat:

[Australia] had to orientate its foreign policy towards Asia [for its] future depends to an ever increasing degree of political stability of our Asian neighbours, upon the economic well-being of Asian peoples, and upon the development of understanding and friendly relations between Australia and Asia.²⁵⁷

Ook Menzies erkende het belang van goede betrekkingen met de nabij gelegen landen. Zo zei hij bijvoorbeeld in 1951, dat: 'cultivat[ing] our personal contact with those new great Asiatic powers whose history and culture are by no means identical with our own, but who are bound to have great significance in the world of the future and who deserve our sympathetic interest and study'.²⁵⁸ Toch was het uiteindelijk op initiatief van R.G.G. (Richard) Casey (1890-1976), die Spender medio 1951 om gezondheidsredenen had vervangen als Minister van Buitenlandse Zaken, dat Australië zijn

²⁵³ R. White & D. Tadesse, 'Immigration Policy, Cultural Pluralism and Trade: Evidence from the White Australia Policy', *Pacific Economic Review* 12 (2007) 489-509, 490.

²⁵⁴ D. McLean, 'From British Colony', 72.

²⁵⁵ Citaten Menzies in Watt, *The Australian Foreign Policy*, 78.

²⁵⁶ Citaat Casey in Goldsworthy, 'Australian External Policy', 17.

²⁵⁷ Citaat Spender in Benvenuti, 'Difficult Partners', 57.

²⁵⁸ Citaat Menzies in Benvenuti, 'Difficult Partners', 57

diplomatieke representatie op het continent – met name in het zuidoostelijk deel – verder uitbouwde. De historicus en diplomaat W.R. (Walter) Crocker bijvoorbeeld geloofde, dat: ‘Casey’s special achievement was to make Australia aware of Asia and Asia aware of Australia, in both cases with sympathy and respect’.²⁵⁹ Casey was grotendeels verantwoordelijk voor een hernieuwde interesse in de regio en voerde een sensitief en respectvol beleid ten aanzien van de Aziatische landen.²⁶⁰

Naast een intensivering van de regionale handel en diplomatieke betrekkingen, legde de regering-Menzies ook een grote nadruk op het verlenen van economische- en technische assistentie aan verschillende (Zuidoost-)Aziatische landen. Door middel van het Colombo-plan, dat in juli 1951 in werking was getreden, poogde Australië de nominale welvaart van de Aziatische bevolking in de niet-gebonden landen te bevorderen om op die manier economische en politieke stabiliteit in die landen te creëren. Dientengevolge zouden zij minder snel geneigd zijn zich te laten verleiden door het gelijkheidsideaal van het communisme, zo was de gedachte. Minister van Buitenlandse Zaken Spender, de grote initiator van het plan, zei hier in 1950 bijvoorbeeld over dat: ‘the problem in Asia [...] lies in the poverty that exists within the region itself, no less than in the pressure from external forces’.²⁶¹ Om niet-gebonden landen in de regio te behoeden voor het communisme, dienden zij economisch te worden bijgestaan en begeleid te worden naar een volwassen, zelfstandige vrijemarkteconomie naar westers voorbeeld.²⁶²

Het was een plan dat al in een relatief vroeg stadium succesvol zou blijken. Om die reden ging het Colombo-plan binnen enkele jaren een centrale rol spelen in het Australische buitenlandbeleid ten aanzien van Azië. Voor Australië was deze *soft power* benadering hét fundament van veel van zijn bilaterale relaties met de betreffende staten, wat op zijn beurt weer tot intensiever diplomatiek verkeer en sterkere economische banden leidde.²⁶³ Australië, de Verenigde Staten, Groot-Brittannië, Nieuw-Zeeland en Canada droegen allen financieel bij aan het fonds, dat in 1957 maar liefst elf Aziatische staten bijstond en opliep naar zeventien netto ontvangers in 1966.

Naast de technische en financiële stimulans van het Colombo-plan, probeerden de westerse mogendheden ook de niet-gebonden Aziatische staten door middel van een militaire alliantie aan zich te binden. De Verenigde Staten waren de initiatiefnemer achter deze samenwerking, die er – uiteraard- vooral op gericht was staten voor het communisme te behoeden.²⁶⁴ Deze Southeast Asia Treaty Organization (SEATO), zoals de in september 1954 opgerichte organisatie kwam te heten, was daarmee

²⁵⁹ W. Crocker, *Travelling Back: The Memoirs of Sir Walter Crocker* (1981) 65,66.

²⁶⁰ McLean, R.G. *Casey and Australian Foreign Policy*, 2.

²⁶¹ Benvenuti, ‘Difficult Partners’, 115.

²⁶² Ibidem.

²⁶³ D.M. Jones en A. Benvenuti, ‘Menzies’ Asia policy and the anachronistic fallacy’, *Australian Journal of International Affairs* 66 (2012) 206-222; 214,215.

²⁶⁴ Brands, ‘From ANZUS to SEATO’, 265.

een minder verrijkende alliantie dan ANZUS of de NAVO. De Verenigde Staten weigerden bijvoorbeeld onder meer om een garantie te geven, dat het eenzijdig zou ingrijpen wanneer Aziatische staten onder communistische controle dreigden te vallen.²⁶⁵ De nadruk van SEATO lag derhalve vooral op het collectief tegengaan van communistische invloeden in de regio.

Naast dat het SEATO-verdrag de toenemende belangstelling van de Verenigde Staten in Azië onderschreef, bevestigde het ook het hernieuwde vertrouwen in de regeringen in Canberra en Wellington. Beide partijen werden intensief bij de vorming van de alliantie betrokken en de belangrijke adviserende rol van de landen met betrekking tot het Amerikaanse regionale beleid werd opnieuw benadrukt.²⁶⁶ Hoewel SEATO er dus primair op gericht was om in een Aziatische veiligheidsbehoefte te voorzien, toonden verschillende van de benaderde Aziatische staten zich zeer sceptisch over de werkelijke intenties van het samenwerkingsverband. Zij vreesden namelijk, dat zij de eventuele 'val' van Frans-Indochina in communistische handen in woord en gebaar zouden moeten afkeuren.²⁶⁷ Om die reden traden naast Frankrijk, Groot-Brittannië, de Verenigde Staten, Australië en Nieuw-Zeeland enkel Pakistan, Thailand en de Filipijnen toe tot het gezelschap.²⁶⁸ Net als ANZUS was dus ook SEATO grotendeels een *white man's treaty*, zoals het veelgehoorde commentaar luidde.²⁶⁹

Zoals uit het bovenstaande valt op te maken, koos Australië onder Menzies voor een intensieve samenwerking met en loyaliteit aan zijn twee belangrijkste bondgenoten. Hoewel de Brits-Australische relatie aan het begin van zijn tweede ambtstermijn nog sterker was dan de bilaterale relatie met de Amerikanen, veranderde dit in de loop van de jaren 1950 gestaag. Emotioneel mocht de regering-Menzies zich dan nog wel het meest met Groot-Brittannië en het Britse Gemenebest verbonden voelen, op politiek- en militair terrein werkte Australië meer en meer samen met de Amerikanen. Daarbij veranderde ook de relatie met de landen in (Zuidoost-)Azië. Waar Evatt en de regering-Chifley in hun betrekkingen met de regio nog in hoge mate waren uitgegaan van een statelijk gelijkheidsbeginsel, veranderde dit onder de ministers Spender (r. 1949-1951) en Casey (1951-1960). Een beperkt vertrouwen in de vermogens van de Verenigde Naties om de internationale vrede te bestendigen en een groot wantrouwen tegen het zich steeds nadrukkelijker in Azië manifesterende communisme, maakte dat de Australische betrekkingen met de regio er in toenemende mate op gericht waren dit communistische gevaar in te dammen. Ook met betrekking tot de regionale dekolonisatie en nationalistische afscheidingsgroepen was de regering-Menzies een stuk argwanender dan de *Labour*-regering die het had vervangen.

²⁶⁵ Ibidem, 265.

²⁶⁶ Ibidem, 266

²⁶⁷ Ibidem; 261, 265.

²⁶⁸ Ibidem, 269.

²⁶⁹ Ibidem.

Australië onder Menzies (1956-1965).

Zoals gezegd, had Australië pas in de tweede helft van de jaren 1930 een eigen ministerie van Buitenlandse Zaken in werking gesteld, maar in twee decennia tijd had het buitenlandbeleid van het land al een enorm ontwikkeling doorgemaakt. De lessen uit de Tweede Wereldoorlog hadden ervoor gezorgd dat de Critchley-regering een zo onafhankelijk mogelijk buitenlandbeleid had nagestreefd en zo veel mogelijk invloed had proberen te hebben op de politieke ontwikkelingen in de Pacific en Zuidoost-Azië. Daarbij had het veel vertrouwen gesteld in de werking van de Verenigde Naties als vrede-en-veiligheid waarborgend orgaan en de dekolonisatie in de regio veelal ondersteund en aangemoedigd. Onder de regering-Menzies werd deze lijn voor een groot deel losgelaten. Hoewel het land, uiteraard, nog steeds streefde naar goede regionale betrekkingen, had de context van de Koude Oorlog een grote invloed op het gevoerde beleid. Australië ging zich nadrukkelijker afzetten tegen het (regionale) communisme en was ook intensiever gaan samenwerken met Groot-Brittannië en de Verenigde Staten. Dit betekende echter niet dat Australië de onafhankelijke koers die het onder *Labour* had gevaren, volledig had losgelaten.

Met betrekking tot de ontwikkelingen in het in 1949 onafhankelijk geworden Indonesië had Australië zich volmondig achter de Nederlandse soevereiniteit op Nieuw-Guinea geschaard. Hiermee nam de regering-Menzies afstand van het Indonesiëbeleid van Critchley en Evatt, die Indonesië nog in de onafhankelijkheidsstrijd tegen Nederland hadden gesteund. Vooral Percy Spender, tot 1951 de Australische Minister van Buitenlandse, had het behoud van Nieuw-Guinea voor het 'westen' als een buitenlandpolitieke prioriteit gezien. Australië stelde zich in de kwestie derhalve minder afwachtend op dan Groot-Brittannië en de Verenigde Staten dat deden. Vanaf 1957 zou de politieke toekomst van Nieuw-Guinea een steeds belangrijkere rol vervullen in het Australische buitenlandbeleid. Omdat deze ontwikkeling in de hoofdstukken vier en vijf uitvoerig zal worden besproken, vervult de kwestie in deze paragraaf slechts een bijrol. Deze paragraaf richt zich primair op het beschrijven van de internationale context waarin de kwestie speelde. Daarbij zal worden aangetoond, dat de Verenigde Staten het Australische buitenlandbeleid steeds intensiever kwamen te beïnvloeden. Ook met betrekking tot de uiteindelijke omslag in de Australische positie ten aanzien van de Nieuw-Guineakwestie zouden de Verenigde Staten een dominante invloed blijken.

Hoewel de Amerikaanse invloed op het Australische buitenlandbeleid vanaf de tweede helft van de jaren 1950 derhalve ontegenzeggelijk toenam, moet Australië niet worden beschouwd als een 'Amerikaanse satellietstaat', zo stelt de historicus McLean.²⁷⁰ Het Australische internationale beleid

²⁷⁰ McLean, 'From British Colony to American Satellite', 67.

stond namelijk niet ten dienste van de Amerikanen en bleef grotendeels een eigen koers varen. Daarnaast waren zowel Menzies als Casey zeer pragmatische beleidsmakers, die primair de belangen van Australië dienden. Een typerend voorbeeld voor deze houding is de in de vorige paragraaf al kort benoemde Australische steun voor de Britse opstelling in de Suezcrisis van 1956. Hoewel verschillende historici zich hier negatief over hebben uitgelaten en er een bewijs voor Menzies' afkeer van het dekolonisatieproces in meenden te zien, kwam de keuze om Groot-Brittannië gedurende de kwestie te steunen vooral voort uit praktische overwegingen.²⁷¹ Met name economisch was Australië immers sterk afhankelijk van een vrije doorgang door het kanaal. Zo was Groot-Brittannië ook in de jaren 1950 de belangrijkste handelspartner en ook met de landen op het Europese vasteland deed Australië veelvuldig zaken. Australië kreeg daarnaast ook het gros van zijn energie via het kanaal aangeleverd. Het land produceerde zelf geen olie en een aanzienlijk deel hiervan kreeg het toegevoerd vanuit het Midden-Oosten. Het economisch belang van het Suezkanaal was voor Australië en de rest van het Gemenebest dan ook groot. Het belang van de waterweg was zelfs dermate aanzienlijk, dat de Australische historicus F. (Frank) Bongiorno het kanaal *the lifeline of the Empire* heeft genoemd.²⁷²

Daarnaast speelden ook militaire belangen een rol in de kwestie. Verschillende historici claimen namelijk, dat een Australisch verlangen naar Brits nucleair wapentuig een belangrijke reden was om zich in 1956 achter de Britse politieke opstelling te scharen.²⁷³ Sinds 1952 had ook Groot-Brittannië de beschikking over nucleaire wapens en zou het zich als derde 'grootmacht' bij de nucleaire familie voegen, na de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie. Ook Menzies had echter de ambitie om van Australië een nucleaire mogendheid te maken. Zeker gezien het gegeven dat de Britse nucleaire wapens ook technisch zeer geavanceerd waren. Premier Churchill zei hier in 1953 bijvoorbeeld over, dat: '[humanity] was now as far from the age of the atomic bomb as the atomic bomb itself from the bow and arrow'.²⁷⁴

Het idee dat Menzies de Britten in 1956 steunde om op die manier zijn nucleaire ambities waar te maken, is niet onwaarschijnlijk. De Australische premier had namelijk al eerder verwoede pogingen ondernomen om dergelijk Brits wapentuig te bemachtigen. Zo had Menzies het Britse leger al aan het begin van zijn ambtstermijn Australisch nucleair testterrein toegezegd. Daarnaast bestond in regeringskringen het vermoeden dat een belangrijke motivatie achter Menzies' besluit van 1955 om Australische voetsoldaten naar de Britse kolonie in Maleisië te zenden, voortkwam uit een overtuiging dat de Britten dan wel bereid zouden zijn hun nucleaire geheimen te delen.²⁷⁵ Naar verluid was

²⁷¹ Bongiorno, 'The Price of Nostalgia', 404.

²⁷² Ibidem, 406.

²⁷³ Reynolds, 'Empire, Region, World', 353.

²⁷⁴ Citaat Churchill in Reynolds, 'Empire, Region, World', 353.

²⁷⁵ Reynolds, 'Empire, Region, World'; 353, 354.

Menzies dan ook zeer ontdaan toen Australië in 1957 de wacht werd aangezet en Groot-Brittannië een nucleaire alliantie aanging met de Amerikanen.²⁷⁶

De reden dat de Britse regering van de conservatieve premier R.A. (Anthony) Eden (r. 1955 – 1957) in 1955 een beroep deed op de militaire capaciteiten van Australië en Nieuw-Zeeland, was omdat gewelddadige communistische groepen Maleisië sinds 1954 in hun greep hielden en de druk op het Britse koloniale leger, door toedoen van het mondiale dekolonisatieproces, te groot was geworden.²⁷⁷ Het verdrag dat vervolgens door de betrokken partijen Groot-Brittannië, Australië, Nieuw-Zeeland en Maleisië (ANZAM) werd getekend, stelde vast dat de betrokken partijen het communisme op het Maleisische vasteland actief zouden indammen en bevechten. De Verenigde Staten waren echter niet bij de overeenkomst betrokken. Zij vreesden namelijk dat een repressieve reactie in Maleisië regionaal zou worden opgevat als een ‘westerse’, dus koloniale, reflex en dat daarmee het tegengestelde zou worden bewerkstelligd van wat was beoogd, namelijk het terugdringen van het Aziatische communisme.²⁷⁸ Dit was inderdaad wat de militaire coalitie en met name Australië werd verweten. Toen Eden in juli 1955, slechts enkele maanden nadat Australië zijn troepen op het schiereiland had ontplooid, aankondigde dat Groot-Brittannië het proces naar Maleisisch zelfbestuur ging versnellen, kon deze beslissing niet op de steun van Menzies rekenen. In zijn optiek was het: ‘most undesirable to discuss with the Malayan leaders a firm or even possible time for the assumption of full sovereignty and independence before efforts have been made to conclude an effective defence agreement [with them]’.²⁷⁹ Deze opstelling kwam Australië internationaal op veel kritiek te staan. Niet in de minste plaats van de niet-gebonden landen, die Australië toch al als een ‘racistische’ en ‘koloniale’ mogendheid beschouwden.

Vanaf medio jaren 1950 nam de internationale druk op de ‘westerse’ koloniale machten dan ook verder toe, vooral vanuit de hoek van de jonge, onafhankelijke staten en de niet-gebonden landen. In 1955 had een groep van negentwintig, voornamelijk Aziatische en Afrikaanse, staten zich tijdens de Bandungconferentie in Indonesië verenigd en zich stellig uitgesproken tegen het ‘westerse’ kolonialisme.²⁸⁰ De groep staten, die in de periode 1956-1958 met nog eens zeven deelnemende landen toenam, streefde ernaar een tegenwicht te bieden aan de dominante invloed van de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie in de wereld. Daarbij beoogden zij onder meer de economische en culturele interactie tussen Azië en Afrika te verbeteren. Verder kwam de Bandunggroep overeen dat ze elkaar in de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties niet zouden afvallen. Zo zouden de betrokken

²⁷⁶ Bongiorno, ‘The Price of Nostalgia’, 414.

²⁷⁷ Benvenuti, ‘Difficult Partners’, 62.

²⁷⁸ Jones en Benvenuti, ‘Menzies Asia policy’; 213, 214.

²⁷⁹ Ibidem, 215.

²⁸⁰ D. Lowe, ‘Australia at the United Nations in the 1950s: The Paradox of Empire’, *Australian Journal of International Affairs* 51 (1997) 171-181; 173.

staten bijvoorbeeld intensief lobbyen, voor de overdracht van Nieuw-Guinea aan Indonesië. In 1955 zou het deze landen bijna lukken om een V.N.-resolutie – een formeel initiatief - aangenomen weten te krijgen, die Nederland aan de onderhandelingstafel met Indonesië moest dwingen.²⁸¹ Dat de Bandunggroep ook voor Australië snel een coalitie werd om rekening mee te houden, bleek wel uit een beleidsadvies van het Ministerie van Buitenlandse Zaken uit 1960. Deze gaf namelijk aan, dat:

To a degree we will be judged on the manner in which we show our interest in and create new ties with the newly independent peoples of Africa. This has implications for us in South East Asia: the more we establish friendly relations with the new African countries, the more are our policies likely to be accepted in South East Asia.²⁸²

Vanaf medio jaren 1950 werd de westerse wereld zodoende in toenemende mate gedwongen om een meer genuanceerd beleid te voeren ten aanzien van Afrika en Azië. De effectieve wijze waarop de Bandunggroep zich had verenigd, maakte dat de coalitie onder andere steeds meer grip kreeg op de invulling van de politieke agenda van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties.²⁸³ Niet alleen werd dit duidelijk toen de groep onder het voorzitterschap van Soekarno de Nieuw-Guineakwestie herhaaldelijk in de raad behandeld wist te krijgen, ook sprak de Bandunggroep staten met groeiend succes aan op hun binnenlandse politiek. Australië bijvoorbeeld genoot onder veel niet-gebonden staten een dubieuze reputatie. Zo werd het land bijvoorbeeld actief beschouwd als een koloniale mogendheid. In de ogen van veel Aziatische en Afrikaanse staten sympathiseerde de regering-Menzies niet enkel met het ‘westerse’ kolonialisme, maar zou het er met zijn overheersing van Papoea-Nieuw-Guinea en verschillende eilandengroepen in de Pacific ook actief aan bijdragen.²⁸⁴

Daarnaast fulmineerden veel van deze staten tegen het internationale racisme. Het eerste land dat hier actief mee te maken kreeg was Zuid-Afrika. In de tweede helft van de jaren 1950 wisten de niet-gebonden staten in de Algemene Vergadering, immers herhaaldelijk stevige internationale druk op het land uit te oefenen. De aanhoudende weigering om de nationale wetgeving op dit punt te veranderen, zou er zelfs toe leiden dat Zuid-Afrika in 1961 gedwongen werd het Britse Gemenebest te verlaten.²⁸⁵ In deze periode werd echter ook de druk op Australië flink opgevoerd. Dat land had zich internationaal altijd sterk gemaakt voor het Zuid-Afrikaanse standpunt, maar stond zelf ook, door toedoen van zijn *White Australia Policy*, internationaal bekend als een racistische samenleving. Toenemende pressie, vooral vanuit de hoek van niet-gebonden landen, zou er in 1958 toe leiden dat

²⁸¹ Ibidem.

²⁸² Citaat Joint Intelligence Bureau (JIC) in Goldsworthy, ‘Australian External Policy’, 22.

²⁸³ Goldsworthy, ‘Australian External Policy’, 21.

²⁸⁴ Ibidem, 20-22.

²⁸⁵ Lowe, ‘Australia at the United Nations’, 175.

Australië zijn zeer strenge en racistische immigratiepolitiek zou herzien. Hoewel Afrikanen en Aziaten niet direct dezelfde voorrechten kregen als Europeanen en Amerikanen, werd het beleid voor hen wel aanzienlijk versoepeld.²⁸⁶

Tegelijkertijd verliepen de betrekkingen met Groot-Brittannië ook allerminst soepel. Zoals gesteld was Menzies erg ontevreden over het Brits-Amerikaanse nucleaire akkoord van 1957 en ook het besluit om Maleisië in datzelfde jaar de onafhankelijkheid te gunnen, kon niet op de goedkeuring van de regering in Canberra rekenen. Tegelijkertijd ontvingen Casey en Menzies weinig steun vanuit Britse hoek voor hun opstelling in de Nieuw-Guineakwestie. Waar de Verenigde Staten reeds hadden aangegeven zich afzijdig te houden in het geschil, toonde ook het Groot-Brittannië van Edens opvolger M.H. (Harold) Macmillan (r. 1957-1963) zich overwegend onverschillig, ook met betrekking tot de Indonesische politieke stabiliteit in het algemeen.²⁸⁷

Menzies was dan ook zeer sceptisch over het Britse buitenlandbeleid onder de conservatieve regering van MacMillan. Dit, ondanks dat de twee Angelsaksische regeringsleiders politieke geestverwanten waren. Het Groot-Brittannië van eind jaren 1950 toonde zich aanzienlijk minder geïnteresseerd in de oude koloniale orde, of het Britse Gemenebest - zoals het uittreden van Zuid-Afrika aantoonde - dan het naoorlogse Groot-Brittannië van Winston Churchill. Daarbij intensiverde de eilandstaat ook zijn betrekkingen met het vasteland van Europa, zeer tegen de zin van de Australische regering in. De onsuccesvolle Britse poging om zich in de periode 1961-1963 bij de Europese Economische Gemeenschap (EEG) aan te sluiten, zwengelde volgens de historicus Bongiorno een gigantische discussie aan in Australië: 'about the future of the Commonwealth (...) and about relations with Britain and [Australia's] national identity generally'.²⁸⁸

Anderzijds concentreerde ook Australië zich vanaf de tweede helft van de jaren 1950 niet enkel meer op zijn betrekkingen met Groot-Brittannië en het Gemenebest. Hoewel de gevoelsband met deze landen niet verdween, althans niet wat Menzies betrof, richtte Australië zich vanaf 1956 intensiever op zijn relaties met de landen in de regio, met name in economisch opzicht.²⁸⁹ De handelsovereenkomst die Australië in de periode 1956-1957 met Japan sloot, was hier een praktisch voorbeeld van. Australië was actief op zoek gegaan naar nieuwe afzetmarkten buiten het Gemenebest en ook met Maleisië (1957) en Indonesië (1959) sloot het land handelsverdragen.²⁹⁰ Australië had zijn bilaterale relaties met veel van de regionale staten de laatste jaren aanzienlijk zien verbeteren. Dit had het land weten te bewerkstelligen, door onder meer dus de immigratiewetgeving te herzien, maar ook

²⁸⁶ Watt, *The Australian Foreign Policy*, 196.

²⁸⁷ D. McLean, 'Australia in the Cold War: A Historiographical Review', *The International History Review* 23 (2001) 299-321; 311.

²⁸⁸ Bongiorno, 'The Price of Nostalgia', 414.

²⁸⁹ Jones en Benvenuti, 'Menzies Asia policy', 218.

²⁹⁰ *Ibidem*.

dankzij de Australische diplomatieke inspanningen in het gebied en de Colombo-politiek. Australië zou om die redene, vanaf het begin van de jaren 1960 sterk weten te profiteren van de economische opmars van de landen in de regio. Aan het begin van de jaren 1970 zou Australië maar liefst 26 procent van zijn exportgoederen naar Japan verscheppen en 12 procent naar de rest van Zuidoost-Azië. In de eerste jaren van 1950 was dit nog respectievelijk acht en zes procent.²⁹¹ Ook Australië ontsnapte dus niet aan de mondialisering en ook het Australische regeringsbeleid droeg derhalve bij aan het eroderen van de band met Groot-Brittannië en het Gemenebest.

Wel intensiverde Australië in deze zelfde periode zijn banden met de Verenigde Staten, die zich steeds nadrukkelijker als de belangrijkste militaire bondgenoot van het land gingen manifesteren. Sinds de inwerkingtreding van het ANZUS-verdrag in 1951 had zich een constante verdieping van de militaire samenwerking tussen de twee landen voorgedaan. Zo werd onder meer tussen 1957 en 1963 het militair materiaal van de Amerikanen tot de nieuwe standaard voor de gehele Australische krijgsmacht gemaakt. Daarnaast versterkten de landen hun samenwerking op het gebied van militaire inlichtingen en droeg Australië al zijn rechten over de militaire haven North West Cape in het uiterste westen van Australië over aan de Amerikanen.²⁹² De meest intensieve coöperatie vond echter plaats in de periode 1965-1972, toen Australië zich achter de Amerikaanse inval in Vietnam schaarde.

Het Australische besluit om aan de militaire operatie in het voormalige Frans-Indochina deel te nemen was een eigen, rationele beslissing van de regering in Canberra en was op geen enkele manier een uitvloeisel van politieke druk van de Amerikanen, zoals regelmatig wordt beweerd.²⁹³ Zoals verschillende historici hebben aangetoond, had Australië baat bij hernieuwde regionale betrokkenheid van de Amerikanen en was het naar verluid de regering-Menzies, die de Amerikaanse president L.B. (Lyndon) Johnson (r. 1963-1969) had verzocht om in te grijpen.²⁹⁴ In de jaren daarvoor had Indonesië zich namelijk een zeer agressieve regionale speler getoond en Menzies hoopte de Amerikanen ook bij dit lopende conflict te betrekken. Hoewel de Nieuw-Guineakwestie nog met een sisser was afgelopen en het gebiedsdeel zonder noemenswaardig bloedvergieten was overgedragen aan het Indonesië van Soekarno, was dit niet genoeg geweest voor de president. Zo probeerde Soekarno gedurende de periode van *Konfrontasi* (1963-1966) ook Maleisië, Noord-Borneo en Sarawak aan het Indonesische grondgebied toe te voegen. Dit had tot gewelddadigheden geleid met het Brits-Australische koloniale leger, dat nog steeds in de regio ontplooid was.

²⁹¹ Ibidem.

²⁹² McLean, 'From British Colony to American Satellite', 66.

²⁹³ Gurry, 'Identifying Australia's Region', 23.

²⁹⁴ McLean, 'Australia in the Cold War', 312.

Zoals gesteld is het Australië van de regering-Menzies (r. 1949-1966) door historici regelmatig afgedaan als een veredelde Amerikaanse 'satellietstaat', of hooguit als diens *junior partner*.²⁹⁵ Daarnaast is Menzies vaak verweten de wereld door een imperiale bril te beschouwen en de belangen van Groot-Brittannië of het Britse Gemenebest regelmatig te laten prevaleren boven die van Australië. Op beide van deze opvattingen valt, zo heeft deze paragraaf proberen aan te tonen, nog wel het een en ander aan te merken. Het Australische buitenlandbeleid in de periode onder Menzies' leiderschap was voornamelijk geijkt op een realistische waardering van de internationale situatie. Australië zag zichzelf geografisch gepositioneerd aan de zuidelijke rand van een roerige regio en Menzies en de zijnen weigerden een mogelijke eruptie van een Derde Wereldoorlog in dit gebied uit te sluiten. Deze overtuiging en de beperkte mogelijkheden van de nationale krijgsmacht maakte dat Australië vanaf 1949 in toenemende mate afhankelijk werd van de militaire capaciteiten van zijn voornaamste bondgenoot, de Verenigde Staten. In deze rol hadden de Verenigde Staten Groot-Brittannië medio jaren 1950 vervangen. Voornamelijk, omdat Groot-Brittannië zijn handen vol had aan het niet compleet laten eroderen van zijn koloniale imperium. Hoewel de traditionele band tussen beide landen bleef bestaan, ontstond er in de loop van de jaren 1950 wel in toenemende mate frictie op buitenlandpolitiek terrein. De politiek van de Britten en Australiërs kwamen op verschillende punten niet meer overeen en contrasteerden zelfs regelmatig. Ook de uitdieping van de Nieuw-Guineakwestie in de hier opvolgende hoofdstukken zal dit aantonen.

Hoewel Australië in de loop van de jaren 1950 dus in toenemende mate afhankelijk werd van de militaire capaciteiten van de Amerikanen, zal de volgende paragraaf aantonen, dat deze relatie weldegelijk grotendeels wederkerig was. Inderdaad bestond er een groot verschil tussen de regeringen-Curtin en Chifley enerzijds en de regering-Menzies anderzijds in de manier waarop Australië zich internationaal manifesteerde, maar in beide gevallen deden zij dit overwegend zelfstandig en onbeïnvloed. De volgende paragraaf zal om die reden uitweiden over de rol van Australië in de internationale betrekkingen als 'middelgrote mogendheid'. De paragraaf zal beginnen met een vaststelling van een bruikbare definitie van de term, om aan de hand daarvan de internationale functie van Australië correct te kunnen duiden. Vervolgens zal op chronologisch wijzen worden weergegeven, op welke manieren Australië de wereldpolitiek trachtte te beïnvloeden vanaf het aantreden van de regering-Curtin in 1941.

²⁹⁵ A. Patience, 'Imagining middle powers', *Australian Journal of International Affairs* 68 (2014) 210-224; 218.

Australië als middelgrote mogendheid (1941-1965).

Het begrip 'middelgrote mogendheid' is een ingewikkelde term. Zo omschreef voormalig Minister van Defensie J.J.C. (Joris) Voorhoeve (1945) Nederland bijvoorbeeld al eens als een 'middelgrote mogendheid op zakformaat'.²⁹⁶ Hoewel stilistisch een leuke vondst en in de perceptie van veel ambtenaren en bewindslieden waarschijnlijk een interessante observatie, biedt een dergelijke benadering van het begrip de analist weinig academisch houvast om het typerende beleid van een middelgrote mogendheid diepgaand te kunnen analyseren. Het is dan ook problematisch, dat in de theorie van de internationale betrekkingen de term 'middelgrote mogendheid' geen vaststaande definitie kent. Daarbij wordt een analyse naar het buitenlandbeleid van dergelijke mogendheden - zoals Australië - bemoeilijkt, omdat er geen academische overeenstemming bestaat over de diplomatieke functie van dit type staat.²⁹⁷

Ondanks deze onduidelijkheid hebben toch veel verschillende wetenschappers in het vakgebied van de internationale betrekkingen door de jaren heen onderzoek gedaan naar het buitenlandbeleid van de middelgrote mogendheden. De centrale vraag die zij zich hierbij stelden, was: wat maakt een staat nu precies een middelgrote mogendheid? Vanuit verschillende scholen in het vakgebied zijn hier drie antwoorden op geformuleerd, die, helaas, allen hun gebreken vertonen.²⁹⁸ Zo concentreert de realistische, kwantitatieve school zich op de statelijke machtsbronnen, de *state capacity*. Op grond van (vaak selectieve) criteria als oppervlakte, inwonertal, bruto nationaal product, geografische positionering etc. worden staten al dan niet als middelgrote mogendheden gekwalificeerd. Het probleem met deze benadering is, dat er op deze manier vrij arbitrair een grens getrokken wordt tussen kleine en middelgrote mogendheden, afhankelijk van de criteria die de desbetreffende onderzoeker hanteert.²⁹⁹

De functionele, kwalitatieve school daarentegen concentreert zich op de relatieve invloed die staten hebben op de wereldpolitiek en het internationale systeem. Deze school stelt, dat middelgrote mogendheden niet sterk genoeg zijn om de koers van de wereldpolitiek te bepalen, maar op bepaalde beleidsterreinen weldegelijk genoeg invloed uitoefenen om niet door de werkelijke grootmachten genegeerd te kunnen worden. Derhalve kunnen deze mogendheden in samenwerking met andere, gelijkgestemde landen weldegelijk invloed uitoefenen op de koers van de internationale politiek. Het grootste bezwaar tegen het antwoord van deze school echter, komt voort uit de constatering dat de

²⁹⁶ Citaat J. Voorhoeve in R. Van Genderen, 'Nederland als middelgrote mogendheid, poging tot volwassenheid?', *Internationale Spectator* 65 (2011) 14-18; 14.

²⁹⁷ Patience, 'Imagining middle powers', 213.

²⁹⁸ M. Klem en J. Kester, 'Het buitenlandse beleid van middelgrote mogendheden', *webpublicatie van de wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid* 58 (2011) 1-57; 9.

²⁹⁹ Ibidem.

waarden die het hanteert, welhaast onmogelijk te meten zijn. De functionele, kwalitatieve school gaat namelijk uit van niet-tastbare waarden als imago, geloofwaardigheid, de kwaliteit van de diplomatieke dienst etc.³⁰⁰

Het behavioristische antwoord, als laatste, baseert zich op de manier waarop staten zich gedragen in het internationale systeem. Deze school stelt, dat middelgrote mogendheden baat hebben bij een ordelijk wereldsysteem en een algemeen geaccepteerd rechtsstelsel. Middelgrote staten profiteren van het in stand houden van de internationale *status quo* en zullen hier actief een bijdrage aan willen leveren, met name door middel van multilaterale fora.³⁰¹ Volgens het behavioristische antwoord zullen de middelgrote staten geneigd zijn om in conflictsituaties een compromishouding aan te nemen en vanuit 'goed internationaal burgerschap' te investeren in het collectief.³⁰² Het probleem echter met deze invulling van het begrip is, dat het erg 'westers' georiënteerd is. Deze denkwijze houdt namelijk zeer weinig rekening met wat in de literatuur *emerging middle powers* worden genoemd. Landen als Brazilië, Singapore, Indonesië en India delen lang niet alle 'westerse' staatrechtelijke idealen, maar kunnen volgens andere criteria weldegelijk worden beschouwd als middelgrote mogendheden.³⁰³

De consensus tussen de benaderingen van de drie scholen echter, is dat middelgrote mogendheden te klein zijn om zelfstandig de koers van de internationale politiek te bepalen. Tegelijkertijd zijn deze staten weldegelijk groot genoeg om met relatief extra aandacht en middelen, op specifieke terreinen en door specifieke samenwerkingsverbanden aan te gaan, invloed op de interstatelijke betrekkingen uit te oefenen. Daarbij moet wel worden opgemerkt, dat de diplomatie van middelgrote mogendheden niet minder in dienst staat van het behartigen van de eigen belangen dan dat van ieder ander willekeurig land.³⁰⁴

Waar het de literatuur derhalve ontbreekt aan een sluitende definitie, hebben de historici Klem en Kester van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) wel vijf ideaaltypische karakteristieken van het buitenlandbeleid van middelgrote mogendheden geïdentificeerd. Hoewel dit niet betekent, dat staten die voor het predicaat 'middelgrote mogendheid' in aanmerking komen noodzakelijkerwijs alle vijf de karakteristieken moeten bezitten, bieden deze weldegelijk een werkbaar handvat om het buitenlandbeleid van Australië gedurende de jaren 1940 en 1950 te kunnen kwalificeren. De ideaaltypische karakteristieken die de historici schetsen en die als leidraad voor de analyse zullen dienen, zijn de volgende:

³⁰⁰ Van Genderen, 'Nederland als middelgrote mogendheid', 14.

³⁰¹ Ibidem, 14.

³⁰² Klem en Kester, 'Het buitenlandse beleid van middelgrote mogendheden'; 9,10.

³⁰³ Ibidem, 10.

³⁰⁴ C. Ungerer, 'The 'Middle Power' Concept in Australian Foreign Policy', *Australian Journal of Politics and History* 53 (2007) 538-551; 540.

1. Voorkeur voor multilaterale oplossingen en gecoördineerd optreden van nationale staten.
2. Nauwe samenwerking met niet-statelijke actoren, waaronder ngo's (*new diplomacy*).
3. Sterke gerichtheid op het behouden en versterken van de internationale rechtsorde.
4. Sterke nadruk op *soft power* en publieksdiplomatie.
5. Nichediplomatie (excelleren op specifieke terreinen) als manier om invloed te genereren.³⁰⁵

De periode Curtin, Chifley en Evatt (1941-1949).

Zoals reeds in dit hoofdstuk is vastgesteld, voerde Australië al vanaf Evatts eerste beleidstermijn als Minister van Buitenlandse Zaken van 1941 tot 1945 een zeer assertief buitenlandbeleid. Met de aanstelling van deze bewindspersoon koos de regering-Curtin voor een zelfbewuste opstelling op het internationale toneel en brak het definitief met de nationale traditie waarbij Australië zijn buitenland- en defensiebeleid spiegelde aan dat van Groot-Brittannië. Met name met betrekking tot de oorlog in de Pacific voerde het tandem Evatt-Curtin een zeer eigengereid beleid. Vol overgave spanden beide bewindslieden zich immers in om de internationale grootmachten aan de oorlog tegen de Japanners te binden. Daarbij maakten Evatt en Curtin zich tevens sterk om van Australië na de oorlog een dominante regionale macht te maken.

Toch associëren de meeste historici vooral Evatts tweede ambtstermijn, van 1945 tot 1949, met het ontstaan van de Australische *middle power diplomacy*.³⁰⁶ Het was aan het begin van dit termijn, dat Evatt Australië voor het eerst grootschalig zou profileren als middelgrote mogendheid met een omvangrijke internationale agenda. Voor de beleidsman waren middelgrote mogendheden die staten, die: 'by reason of their resources and geographic position will prove to be of key importance for the maintenance of security in different parts of the world'.³⁰⁷ Gedurende de Conferentie van de Verenigde Naties van 25 april tot 26 juni 1945 baarde Evatt dan ook opzien door de Australische belangen breed te behartigen en de nationale visie over tal van beleidsmatige onderwerpen te etaleren, zoals over onder andere dekolonisatie en wapenreductie.³⁰⁸ Met deze opstelling oogstte Evatt zowel bewondering als misgenoegen. Desalniettemin waren ook Evatts critici het er over eens, dat het bewindspersoon er vanaf april 1945 in slaagde om de Australische visie op de wereldpolitiek

³⁰⁵ Klem en Kester, 'Het buitenlandse beleid van middelgrote mogendheden'; 9,10.

³⁰⁶ Zie onder meer Patience, 'Imagining middle powers', 217; Ungerer, 'The Middle Power', 540; en Gurry, 'Identifying Australia's Region', 17.

³⁰⁷ Citaat Evatt in Ungerer, 'The Middle Power', 541.

³⁰⁸ Ungerer, 'The Middle Power', 541.

beter gehoord te krijgen.³⁰⁹ Het was derhalve vanaf Evatts tweede termijn dat de minister de Australische belangen meer op multilateraal niveau ging behartigen, dan hoofdzakelijk bilateraal.

Om de invulling van Evatts *middle power diplomacy* en daarmee de vernieuwde rol van Australië in de internationale betrekkingen na 1945 goed te kunnen begrijpen, is het van belang Evatts standpunten tijdens de Conferentie van de Verenigde Naties – waar het Handvest van de Verenigde Naties werd opgetekend - nader te analyseren. Het is namelijk interessant te constateren, dat Evatt in zijn hoedanigheid als voorzitter van de Australische delegatie bij de Conferentie dacht vanuit het collectief belang van de verschillende kleine en middelgrote staten, om uiteindelijk de nationale belangen te behartigen. Zo zou de bewindsman vanaf het eerste moment dat de internationale gemeenschap ging nadenken over de invulling van de naoorlogse wereldorde, zich zeer bezorgd tonen over de mogelijkheid dat deze exclusief door de internationale grootmachten bepaald zou worden. De minister ervoer dit vooruitzicht als zeer onrechtvaardig en zou tijdens de Conferentie op basis van drie argumenten voor zowel Australië, als voor andere kleine en middelgrote mogendheden voor meer inspraak pleiten in de totstandkoming van de Verenigde Naties en de nieuwe internationale orde.³¹⁰

Evatts eerste argument was, dat ook de minder aansprekende bondgenoten een significante bijdrage hadden geleverd aan de strijd tegen de asmogendheden en om die reden gelijkwaardige inspraak in de vredesonderhandelingen verdienden. Het zou niet meer dan passend zijn, zo beargumenteerde de Australische minister, dat de internationaal erkende grootmachten – de Verenigde Staten, de Sovjet-Unie, Frankrijk, Groot-Brittannië en in minder mate China – deze bijdragen op waarde zouden schatten en de mindere bondgenoten bij de onderhandelingen zouden betrekken.³¹¹

Ten tweede eiste Evatt een eerlijke en gelijkwaardige internationale representatie in commissies en organisaties van de Verenigde Naties. Tijdens de Conferentie beargumenteerde Evatt, dat het de geloofwaardigheid van de nieuw op te richten intergouvernementele organisatie volledig zou ondergraven, wanneer diens (belangrijkste) commissies zouden worden gedomineerd door de grootmachten. Om die reden stelde Evatt als Australische delegatieleider voor, om de invulling van dergelijke commissies te laten geschieden aan de hand van een geografisch geïnspireerde verdeelsleutel. Op die manier zou iedere regio zich binnen de verschillende commissies gerepresenteerd weten, wat het internationale vertrouwen in de organisatie ten goede zou komen.³¹²

³⁰⁹ Watt, *The Evolution of Australian Foreign Policy*, 105.

³¹⁰ Ungerer, 'The Middle Power', 541.

³¹¹ Ibidem.

³¹² Watt, *The Evolution of Australian Foreign Policy*; 83-85.

Als laatste en ten derde betoogde Evatt, dat het intrinsieke streven van de Verenigde Naties naar het behoud en de verbreiding van de internationale vrede intensief gestimuleerd moest worden. Naar zijn idee kon dit het best geschieden door een adviesorgaan in het leven te roepen, dat gebruik zou maken van de diplomatieke kwaliteiten van verschillende, hierin erkende, lidstaten en niet enkel van de grootmachten. Feitelijk bepleitte de beleidsman dus de functionele inzet van nichediplomatie door kleine en middelgrote mogendheden.³¹³ Het mag geen verrassing heten, dat Evatt op ieder van deze punten een aanzienlijke rol voor Australië weggelegd zag.

Evatts oproep om kleine en middelgrote staten meer zeggenschap in de totstandkoming van de Verenigde Naties en de nieuwe internationale orde te geven, werd door de meeste van deze staten enthousiast ontvangen. Het gevolg was, dat Australië in vergelijking met de meeste andere kleine en middelgrote staten een uiterst prominente rol ging spelen in de totstandkoming van het Handvest van de Verenigde Naties. Hiermee gaf Evatt functioneel uiting aan de rol die hij voor Australië in de internationale betrekkingen weggelegd zag. Namelijk:

Australia, which is not a Great Power, must rely for its influence not on size or strength, but on quality. Her influence will depend upon the respect in which she is held, and this in turn will depend upon modesty as well as courage (...) wisdom and faith.³¹⁴

Derhalve was het voor een belangrijk deel Evatts verdienste, dat met de belangen van kleine en middelgrote staten in het Handvest adequaat rekening werd gehouden.³¹⁵ Wat Evatt echter niet lukte, was Australië een voorname (politieke) rol te laten spelen in de regio. Het land was dan wel de voornaamste geallieerde bondgenoot in het zuidwestelijk deel van de Pacific, wat betreft het delen van de hegemonie hielden de dominerende mogendheden voet bij stuk. In de Verenigde Naties had Evatt dan wel bewegingsruimte afgedwongen en de belangen van zowel zijn eigen land, als de verschillende andere landen breed gehoord weten te krijgen, het verdelen van invloedssferen bleef *big power politics*.

Voor Evatt was het verloop van de Conferentie van de Verenigde Naties dan ook een bevestiging geweest, dat Australië in multilateraal verband een respectabele rol kon spelen op het internationale toneel. Het zou ernaar moeten streven om andere mogendheden van de Australische visie te overtuigen en door middel van het effectief toepassen van *soft power* deze landen tot handelen aan te sporen. Multilaterale fora als de Verenigde Naties waren hier bij uitstek geschikt voor en Evatt realiseerde zich dat Australië op die manier aanzienlijke diplomatieke invloed zou kunnen uitoefenen;

³¹³ Ungerer, 'The Middle Power', 541.

³¹⁴ Citaat Evatt in Watt, *The Evolution of Australian Foreign Policy*, 94.

³¹⁵ Watt, *The Evolution of Australian Foreign Policy*; 104, 105.

zowel op regionaal- als op mondiaal niveau.³¹⁶ Het streven naar zoiets ongrijpbaars als politieke *goodwill* van de kleine en middelgrote mogendheden, was volgens Evatt dan ook een essentieel onderdeel van het Australische buitenlandbeleid. Dat Australië gedurende Evatts beleidstermijn relatief veel verschillende diplomatieke vertegenwoordigingen opende, was dan ook geen toeval. Politieke lijntjes werden hierdoor korter en het versterkte de bilaterale relaties.

Dat Australië zich na de eerste Nederlandse politionele actie van 21 juli tot 5 augustus 1947 intensief met de Indonesische onafhankelijkheidsstrijd ging bemoeien, was dan ook niet enkel het resultaat van moralistisch plichtsbesef. Australië had zich tot die tijd afzijdig gehouden in het conflict en Evatt realiseerde zich wel degelijk, dat het steunen van een nieuw en onafhankelijk Indonesisch regime niet zonder risico's was. Anderzijds dreigde het conflict vanuit Australisch perspectief in de tweede helft van 1947 te escaleren, wat Evatt tot handelen dwong. Dat Australië de kwestie vervolgens bij de Verenigde Naties aanhangig maakte, was om die reden niet meer dan logisch. Evatt moet in die periode zijn opties gewogen hebben en zich hebben gerealiseerd, dat niet alleen de Nederlandse positie in de Indonesische archipel onhoudbaar was geworden, maar ook dat door middel van een proactieve bemoeienis Australië niet alleen invloed zou kunnen uitoefenen op het oplossen van het conflict, maar internationaal ook *goodwill* zou kunnen genereren. Macht werd immers niet enkel meer uitgeoefend door de invloedrijkste mogendheden, maar dankzij de inwerkingstelling van de Verenigde Naties door de gehele internationale gemeenschap van staten; die zich tevens met dank aan de dekoloniatiegolf van de jaren 1950 en 1960 nog flink zou gaan uitbreiden. Dat Evatt niet faalde in zijn doelmatigheidsdenken, bewijzen de overwegend positieve reacties op de Australische tussenkomst vanuit de opkomende landen. Ook Soekarno toonde zich dankbaar over de Australische bemoeienis, wat de onderlinge betrekkingen vanaf het eerste moment een positieve impuls gaf.³¹⁷

De periode Menzies, Spender, Casey en Barwick (1949-1965).

Zoals gezegd vulden de conservatieve ministers van Buitenlandse Zaken Spender (r. 1949-1951), Casey (r. 1951-1960), Menzies (r. 1960-1961) en Barwick (r. 1961-1964) hun ambt gedurende de jaren 1950 en 1960 geheel anders in, dan dat Evatt dat in het decennium daarvoor had gedaan. Hoewel ook elk van de LPA-ministers zijn positie op een eigen manier benaderde, fundeerden allen hun buitenlandbeleid hoofdzakelijk op klassiek conservatieve dogma's over de Australische rol in de wereld en bezagen zij de internationale politiek voornamelijk binnen een Koude Oorlog-context. Het bestrijden van het internationale communisme was derhalve de centrale beleidslijn gedurende

³¹⁶ Ungerer, 'The Middle Power', 542.

³¹⁷ Gurry, 'Identifying Australia's Region', 20.

Menzies' gehele termijn als eerste minister van Australië. De premier beschouwde het interstatelijke systeem namelijk als verregaand gepolariseerd en het internationale communisme als een existentiële bedreiging voor het voortbestaan van de 'westerse civilisatie'.³¹⁸ De conservatieve Australische regering verwierp dan ook de sterk onafhankelijke koers die het land onder *Labour* had gevaren en prefereerde een internationale politiek waarbinnen de *great and powerful friends*, zoals de premier zijn meest voornamste bondgenoten graag noemde, een belangrijke rol vertolkten.³¹⁹ Hoewel dit niet inhield dat Menzies de Australische *middle power diplomacy* opgaf, betekende het wel dat deze politieke benadering gedurende de jaren 1949-1965 op een geheel andere wijze invulling kreeg dan tijdens de *Labour*-jaren.

Zo deelden Menzies en ook zijn verschillende ministers van Buitenlandse Zaken onder meer Evatts ongebreidelde vertrouwen in de stabiliserende vermogens van de Verenigde Naties niet. Het conservatieve, op het realisme gestoelde wereldbeeld van de regering-Menzies correspondeerde niet of nauwelijks met de egalitaire instelling van dit supranationale instituut. Zo hekelden de *Liberals* bijvoorbeeld de gekunstelde nadruk op de soevereine gelijkheid van alle lidstaten en konden zij zich niet vinden in het uitgangspunt dat de zwakste deelnemende staat een even zwaar wegende stem in de Algemene Vergadering kon uitbrengen als de Verenigde Staten of de Sovjet-Unie.³²⁰ Toch hield deze opstelling niet in, dat Australië in zijn geheel geen vertrouwen meer stelde in multilaterale samenwerkingsverbanden. Integendeel. Al hadden de intergouvernementele organisaties die onder het beleid van Menzies tot stand kwamen een kleinschaliger en meer regionaal georiënteerd karakter dan onder *Labour*. Op die manier kon Australië zich nadrukkelijker in de regio manifesteren en was het in staat een grotere invloed op het buitenlandbeleid van de deelnemende staten uit te oefenen, dan dat het dat kon binnen de Verenigde Naties.

Een goed voorbeeld van de regionalisering van het buitenlandbeleid was het Australische initiatief tot het Colombo-plan in 1950. Colombo was een intergouvernementele organisatie, die zich tot doel had gesteld het welvaartsniveau van landen in hoofdzakelijk Zuid- en Zuidoost-Azië op te schalen en deze staten voor het communisme te behoeden. Zoals gezegd was Colombo een zeer succesvol concept en werd het nog in de eerste helft van de jaren 1950 tot de hoeksteen van het Australische beleid ten aanzien van Azië gemaakt.³²¹ Colombo bood Australië dan ook verschillende, niet onaanzienlijke voordelen. Zo bezat het land - als initiatiefnemer - ten eerste een sleutelrol binnen de organisatie naast de andere westerse mogendheden Groot-Brittannië, de Verenigde Staten en Nieuw-Zeeland. Dit

³¹⁸ Ungerer, 'The Middle Power', 543.

³¹⁹ Watt, *The Evolution of Australian Foreign Policy*, 109.

³²⁰ Ibidem.

³²¹ Jones en Benvenuti, 'Menzies Asia policy'; 214, 215.

betekende dat Groot-Brittannië en de Verenigde Staten al in een relatief vroeg stadium bij de economische ontwikkeling van Azië betrokken werden en dat Australië deze ontwikkeling vanuit een gelijkwaardige positie kon coördineren. Ten tweede was een positief effect van deze *soft power*-benadering, dat Australië intensieve relaties met de deelnemende staten ging onderhouden. Hierdoor versterkten de economische betrekkingen en ook op diplomatiek gebied versterkte Australië zijn contacten.³²² In de loop van de jaren 1950 en 1960 leverde dit beleid Australië internationaal veel *goodwill* op, helemaal toen het in 1958 zijn rigide immigratiepolitiek herzag. Ten derde bracht Colombo Australië ook politieke invloed. De westerse donoren hadden immers complete zeggenschap over de selectie van staten die eventueel in aanmerking kwamen voor de technische en financiële bijstand. Op die manier konden zij ook in zekere mate de politieke koers van de deelnemende landen beïnvloeden.

Zoende bestond er een aanzienlijk verschil in de manier waarop *Labour* en de *Liberals* multilaterale samenwerkingsverbanden benaderen. Dit was een praktische consequentie van het verschil in inzicht ten aanzien van de Australische rol in de internationale betrekkingen. Hoewel Menzies en zijn conservatieve regering regelmatig is verweten om eenzijdig de Britse en Amerikaanse percepties op de internationale politiek te steunen, is dit een wat beperkte weergave van de werkelijkheid.³²³ Ook Menzies beschouwde Australië immers als een middelgrote mogendheid met bijbehorende internationale oriëntatie en hij beoordeelde de betrekkingen met de beide bondgenoten overwegend als wederkerig. Zo schrijft Watt bijvoorbeeld, dat: “in his view [Menzies’], a country like Australia should be ambitious, not for publicity or for Small-Power popularity, but to acquire ‘great and powerful friends’, able and willing to support policies designed to further Australian interest”.³²⁴ Kortom, Australië zou zijn internationale belangen het meest effectief behartigen wanneer het zo warm en intensief mogelijke betrekkingen met de landen zou onderhouden, die wél een significante invloed uitoefenden op de koers van de wereldpolitiek.

Door zich loyaal achter de Britse en Amerikaanse opstelling in de Koude Oorlog te scharen, hoopte Menzies derhalve twee diplomatieke doelen te bewerkstelligen. Ten eerste was dit, dat de Verenigde Staten en Groot-Brittannië in hun beleid in hoge mate rekening zouden houden met de Australische internationale belangen. Ten tweede trachtte de conservatieve Australische regering dit beleid ook in meer of mindere mate te beïnvloeden, bijvoorbeeld door middel van bi- en multilaterale consultaties. Door op zowel economisch- en politiek-, als op militair niveau samenwerkingsverbanden met de Britten en de Amerikanen aan te gaan, hoopte de regering-Menzies het politiek beleid van deze landen in bepaalde mate te kunnen sturen, in ieder geval ten aanzien van (Zuidoost-)Azië en de Pacific.

³²² Ibidem.

³²³ D.M. Jones en M.L. Smith, ‘Misreading Menzies and Whitlam reassessing the ideological construction of Australian foreign policy’, *The Round Table: The Commonwealth Journal of International Affairs* 89 (2000) 387-406; 385.

³²⁴ Watt, *The Evolution of Australian Foreign Policy*, 109.

De verschillende samenwerkingsverbanden die in de periode 1949-1965 tot stand kwamen, getuigen van deze intentie en waren onder andere: het Colombo-plan in 1950; de Australia, New Zealand, United States Security Treaty (ANZUS) in 1951; de South-East Asia Collective Defence Treaty (SEATO) in 1954 en de Australian and New Zealand Contribution to the defence of the Malayan Area (ANZAM) in 1955. Dit idee, dat een staat internationale invloed zou kunnen uitoefenen door zich loyaal te tonen aan een sterkere bondgenoot, is een klassiek realistische benadering van het *middle power*-concept.³²⁵ Hoewel het niet direct overeenstemt met de benadering van Klem en Kester, correspondeert het des te meer met Menzies' percepties van de Australische rol in het wereldsysteem.

Hoewel de implementatie van het buitenlandbeleid onder *Labour* dus sterk verschilde van dat van de *Liberals*, waren hun uitgangspunten hetzelfde. Australië was een middelgrote mogendheid die zich diende aan te passen aan de internationale werkelijkheid. Enkel door het voeren van tactisch en bedachtzaam beleid zou Australië immers een beduidende rol op het internationale toneel kunnen vervullen. De manier waarop de politieke tegenpolen dit beleid benaderden, verschilde echter drastisch. Waar Australië onder *Labour* de nadruk legde op zelfstandigheid en deze presentatie in multilateraal verband trachtte te exploiteren, poogden de *Liberals* invloed uit te oefenen door zich loyaal te tonen aan de machtigste bondgenoten. Vanuit deze centrale gedachten voerden beide Australische partijen een opvallend consistent buitenlandbeleid en was hun motief dezelfde: het zo effectief mogelijk behartigen van de Australische belangen in de wereldpolitiek.

Deelconclusie.

Zoals dit hoofdstuk heeft willen aantonen, heeft de Australische rol in de internationale betrekkingen vanaf het begin van de Tweede Wereldoorlog in 1939 tot aan het einde van Menzies' regeringstermijn in 1965 een significante ontwikkeling doorgemaakt. Door enerzijds een beeld te schetsen van de voor Australië relevante internationale context en anderzijds te analyseren, hoe verschillend *Labour* (r. 1941-1949) en de *Liberals* (r. 1939-1941 en 1949-1965) de politieke uitdagingen van hun tijd benaderden, is geprobeerd inzichtelijk te maken hoe de Australische invloed in het internationale domein zich ontwikkelde en hoe het land zich gedurende dit tijdvak verhiel ten opzichte van zijn burens en bondgenoten. Daarbij is voor gekozen om, aangezien Menzies gedurende zijn eerste beleidstermijn als premier voornamelijk gepreoccupeerd was met het bevechten van de vijand op en rond het Europese vasteland, het beleid gedurende de jaren 1939-1941 niet dusdanig uitgebreid te behandelen als de daaropvolgende jaren onder *Labour* en de *Liberals*.

³²⁵ Patience, 'Imagining middle powers'; 217, 218.

Zoals uit dit hoofdstuk naar voren is gekomen, heeft het Australische buitenlandbeleid onder *Labour* een zeer opvallende groei doorgemaakt en is het land een radicaal andere rol in de internationale politiek gaan vervullen dan dat het dat deed voor de oorlog. Tot de ingebruikname van het Australische Ministerie van Buitenlandse Zaken in 1935 immers, behartigde Groot-Brittannië nog hoofdzakelijk de internationale belangen van Australië en ook hierna zou het land zijn buitenlandbeleid nog enkele jaren, tot het einde van Menzies' eerste regeringstermijn, sterk aan dat van de Britten blijven spiegelen. Toen de conservatieve regering van Robert Menzies in 1941 echter werd vervangen door het sociaaldemocratische regime van de nieuwe premier Curtin (r. 1941-1945), was het snel gedaan met de Britse predominantie in het Australische externe beleid. De drijvende kracht achter de politieke omslag was uiteraard Herbert V. Evatt. Met de aanstelling van Evatt als Minister van Buitenlandse Zaken brak Australië definitief met de nationale traditie waarbij Australië zijn buitenland- en defensiebeleid liet domineren door Groot-Brittannië en zou Australië zich in de jaren daarna internationaal gaan manifesteren als assertief, eigengereid en onafhankelijk.

Daarbij waren de lessen die Australië uit het verloop van de Tweede Wereldoorlog trok, van zeer grote invloed op de manier waarop het land de internationale politiek na 1945 kwam te benaderen. De traumatische ervaring die de oorlog was geweest, maakte immers dat Evatt het bestendigen van de nationale vrede - en door toedoen van de aanwijsbare mondialisering, tegelijkertijd de regionale en wereldwijde vrede - tot absoluut speerpunt van zijn beleid had gemaakt. Omdat regionale- en wereldvrede het best gegarandeerd konden worden wanneer Australië een zo groot mogelijke invloed had op de instandhouding ervan, was Evatt er veel aan gelegen Australië zo intensief mogelijk te profileren in de internationale arena en de invloed van het land op de totstandkoming van de nieuwe wereldorde zo groot mogelijk te laten zijn. In weerwil van Evatts ambities echter, zagen de drie internationale grootmachten van die tijd – de Verenigde Staten, Groot-Brittannië en de Sovjet-Unie – dit niet zitten en diende de minister op zoek te gaan naar alternatieve manieren om Australië een rol van betekenis te laten spelen in de internationale politiek.

Om aan deze ambitie uiting te geven, maar ook om de onafhankelijkheid van het Australische buitenlandbeleid voor de toekomst te kunnen garanderen, fundeerde Evatt zijn politiek op een viertal pijlers. Namelijk: *de-dominionization*, investeren in de bilaterale relaties met regionale leiders, nationale profilering in de Verenigde Naties en het intensief betrekken van de Verenigde Staten bij de ontwikkeling van de regio. Alleen met betrekking tot dit laatste punt had Evatt weinig succes. Verder slaagde de minister er effectief in om het buitenlandbeleid van Australië drastisch te hervormen en zowaar inhoudelijke betekenis te geven aan de Australische rol in het internationale statensysteem. Onder Evatt raakte Australië immers meer vertrouwd met de internationale realiteit, dat het land een westers-georiënteerde natie was in een Zuidoost-Aziatische / Pacifische regio. De minister realiseerde zich ter degen dat Australië enkel invloed op de regionale stabiliteit kon uitoefenen wanneer het land

tot werkbare verhoudingen met de staten en leiders in het gebied zou komen. Daarbij droeg Evatt ook aanzienlijk bij aan het versterken van de internationale reputatie van Australië, door zich in de V.N. intensief in te spannen voor de belangen van de kleine en middelgrote mogendheden. Hoewel Evatt de internationale grootmachten hiermee ontegenzeggelijk tegen de haren in streek, was het de verdienste van de minister, dat Australië in korte tijd zeer invloedrijk werd binnen het multipolaire samenwerkingsverband van de Verenigde Naties. Omdat Menzies in 1949 opnieuw aan de macht kwam, kon Australië hier echter maar beperkt van profiteren.

Hoewel Evatt derhalve een niet onaanzienlijke bijdrage had geleverd aan de Australische invloed en reputatie op het internationale toneel, werd het buitenlandbeleid van de minister in 1949 alweer grotendeels losgelaten. Een existentieel verschil in inzicht tussen *Labour* en de *Liberals* over de Australische rol in de internationale betrekkingen, lag hieraan ten grondslag. Sinds enkele jaren namelijk, manifesteerde de Koude Oorlog zich steeds nadrukkelijker op het internationale toneel en de Australische conservatieven waren van mening dat Evatt deze realiteit niet op waarde had geschat. Volgens de *Liberals* was het de nationale plicht van Australië om zijn traditionele bondgenoten onvoorwaardelijk te steunen en diepgaande loyaliteit te betuigen aan de Britse en Amerikaanse opstelling in het conflict. Daarbij kwam, dat wanneer Australië zich categorisch achter zijn *great and powerful friends* zou scharen de nationale belangen ook het meest effectief behartigd zouden worden. De Verenigde Staten en Groot-Brittannië waren dan immers het snelst geneigd om in hun beleid rekening te houden met de belangen van Australië, terwijl het land zelf kon pogen dit beleid te beïnvloeden door middel van de inzet van hoogwaardig diplomatiek contact.

Gedurende Menzies-beleidstermijn investeerde Australië dan ook intensief in zijn relaties met zijn belangrijkste bondgenoten, de Verenigde Staten in het bijzonder. Daarbij toonden de premier en zijn opeenvolgende minister van Buitenlandse Zaken – Spender (1949-1951), Casey (1951-1960), Menzies (1960-1961) en Barwick (1961-1964) – weinig vertrouwen in de sturende en stabiliserende capaciteiten van de Verenigde Naties. Dit in tegenstelling dus tot de *Labour*-regeringen die Menzies waren voorgegaan. In het verlengde van Evatts beleid echter, bleef de regering-Menzies wel investeren in zijn bilaterale relaties met de landen in de regio, al zou Australië hierin niet meer zo succesvol zijn als onder de *Labour*-minister. Australië had zich immers uitgesproken loyaal verklaard aan de ‘westerse’ opstelling in de Koude Oorlog en de niet-gebonden landen actief bekritiseerd om hun ‘neutrale’ positie in het conflict. Andersom werd Australië door deze landen weer verweten nog immer een racistische en koloniale samenleving te zijn, die de niet-westerse gebieden nog steeds in meer of mindere mate als minder waardig beschouwde. Ondanks deze kritiek lukte het de regering-Menzies zijn bilaterale betrekkingen met veel van deze landen in de periode 1949-1965 te intensiveren. Niet in de minste plaats had dit te maken met het internationale Colomboplan, dat Australië in de gelegenheid stelde sterke economische en politieke relaties te ontwikkelen. Ook zou Australië in 1958 onder druk

van de internationale gemeenschap, zijn *White Australia*-beleid versoepelen, wat de Australische reputatie op zijn beurt ook weer ten goede kwam. Desondanks zouden de onderlinge betrekkingen met Groot-Brittannië en specifiek de Verenigde Staten van vele malen groter belang zijn voor de internationale koers van Australië.

IV. Australië en de Nieuw-Guineakwestie (1950-1956).

In het vorige hoofdstuk is uitgebreid stilgestaan bij de ontwikkeling van de internationale politiek vanaf het begin van de Tweede Wereldoorlog in 1939 tot aan de Australische deelname aan de Vietnamoorlog in 1965. Deze ontwikkeling is primair beschreven vanuit het Australische gezichtspunt, waarbij gepoogd is om de verschillende manieren waarop het land zich gedurende deze roerige periode internationaal manifesteerde inzichtelijk te maken. Er is gesteld, dat hoewel de *Labour*- en *Liberal*-regeringen ieder een afwijkend inzicht hadden over de manier waarop Australië zich internationaal diende op te stellen, beide partijen wel een overeenstemmend idee hadden over de rol van Australië als ‘middelgrote mogendheid’ in het internationale statensysteem.

Met deze analyse is het fundament voor de volgende twee hoofdstukken, waarin de rol die Australië in de Nieuw-Guineakwestie speelde centraal staat, gelegd. Hierin zal naast een studie naar de Australische bemoeienis met het verloop van de kwestie in algemene zin, ook beoogt worden om een antwoord te formuleren op de in de inleiding gestelde deelvragen. Te weten: ‘Hoe ontwikkelde het Australische Nieuw-Guineastandpunt zich tussen 1950 en 1962? Welke veranderingen lagen hieraan ten grondslag? Hoe interpreteerden de in Australië gealloceerde Nederlandse diplomaten deze ontwikkeling? En, wat waren de consequenties van deze ontwikkeling voor het Nederlandse Nieuw-Guineabeleid?’. Hierbij zal veelvuldig gebruik worden gemaakt van het primaire bronnenmateriaal van het Nederlandse Gezantschap / Ambassade (1942-1954) en de Nederlandse Ambassade (1955-1974) te Canberra.

Om deze vragen op een bevredigende manier te kunnen beantwoorden, is er voor gekozen om dit onderzoek op te delen in twee hoofdstukken, die ieder een afgesloten tijdvak behandelen. Het eerste hoofdstuk richt zich op de periode 1950-1956 en behandelt de jaren waarin het dispuut nog op een effectieve wijze door de betrokken westerse partijen in *cold storage* kon worden gehouden. Hierbij zal in de eerste plaats aandacht worden besteed aan de ontwikkeling van de Australische opstelling in de kwestie onder de opeenvolgende ministers van Buitenlandse Zaken P.C. Spender (Percy) (1949-1951) en R.G.G. (Richard) Casey (1951-1960). Er zal worden ingegaan op de steeds assertiever wordende houding van Soekarno en de manier waarop Nederland en Australië deze ontwikkeling in samenwerking met de ‘westerse’ bondgenoten Groot-Brittannië en de Verenigde Staten bezagen. Hierbij moet worden opgemerkt dat er voor het jaar 1950 nauwelijks primair bronnenmateriaal van het Nederlandse Gezantschap / Ambassade in Australië aanwezig is. Dit heeft waarschijnlijk te maken met verschillende ‘her-coderingen’, zo geeft de beheerder van het archief G. Lasee aan, waardoor bronnenmateriaal over andere archieven verspreid is geraakt.³²⁶ Hoewel Lasee meent dat ‘het archief

³²⁶ G. Lasee, ‘Inventaris van het archief van het Nederlandse Gezantschap / Ambassade in Australië (Canberra),

over de periode 1942-1954 redelijk compleet te noemen is en geen storende hiaten vertoont', is het archiefmateriaal voor het jaar 1950 zeer summier te noemen. Daarom is er met betrekking tot de eerste paragraaf van dit hoofdstuk voor gekozen om overwegend te putten uit secundair bronnenmateriaal.

Het tweede hoofdstuk richt zich op de jaren 1957-1962 en behandelt de periode waarin het dispuut zich verhardde. Na interne strubbelingen in Indonesië en mislukte pogingen om via de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties Nederland weer aan de onderhandelingstafel te dwingen, zou Soekarno zich vanaf de tweede helft van 1958 steeds agressiever in de kwestie opstellen. Australië, dat in de eerste helft van de jaren 1950 nog overwegend een beleid van *appeasement* had gevoerd, zou zich vervolgens, na een kortstondige aarzeling, stilliger achter de Nederlandse soevereiniteit over Nieuw-Guinea scharen. Aangezien Australië gedurende de periode 1958-1962 een belangrijke stabiliserende factor was in het dispuut en tevens een doorslaggevende diplomatieke rol vervulde in het direct betrekken van de Verenigde Staten bij de kwestie, ligt het zwaartepunt van deze analyse op de periode 1958-1962. Tenslotte zal er gepaste aandacht worden besteed aan de verscherping van de Koude Oorlog-context gedurende dit tijdvak en de invloed van Australië op de groeiende internationale bemoeienis met de kwestie.

Het is nadrukkelijk niet de bedoeling van dit onderzoek om vanuit een Australisch perspectief een gedetailleerd historisch overzicht te bieden van de Nieuw-Guineakwestie. Veel meer zullen in de paragrafen van de volgende twee hoofdstukken verschillende momentopnamen uitgelicht worden, die een verschuiving of herinterpretatie van het Australische standpunt indiceren. Daarbij zullen factoren die deze verschuiving te weeg brachten uitvoerig worden belicht en geanalyseerd.

Australië en de aanvang van de Nieuw-Guineakwestie (1950-1951).

Kort na het aantreden van de conservatieve regering-Menzies op 19 december 1949 droeg Nederland de soevereiniteit over zijn voormalige kroonkolonie Nederlands-Indië definitief over aan de nieuwe republiek, de Verenigde Staten van Indonesië. Nieuw-Guinea was hierop de grote uitzondering. Al snel zou duidelijk worden dat de Australische conservatieven sceptischer waren over de Indonesische onafhankelijkheid en ook een veel uitgesprokener mening hadden over de toekomst van het uitgezonderde gebiedsdeel dan hun voorgangers van de *Australian Labour Party* (ALP). Premier Chifley en diens assertieve minister van Buitenlandse Zaken Evatt hadden de Indonesische onafhankelijkheidsstrijd immers vanaf nagenoeg het begin een warm hart toegedragen en vanaf 1947

(1940) 1942-1954' (versie 1993), www.gahetna.nl/collectie/archief/pdf/NL-HaNA_2.05.50.02.ead.pdf (9 januari 2016) 1-38; 9.

zelfs zeer actief gesteund, maar stonden, curieus genoeg, vrij onverschillig tegenover de overdracht van Nieuw-Guinea aan de nieuwgevormde republiek. Zo liet Evatt Nederland nog op 20 oktober 1949 in een informeel schrijven weten, dat: 'future arrangements regarding New Guinea are *primarily* [mijn cursivering] a matter for discussion between the Netherlands and the Republic of Indonesia'.³²⁷ *Primarily*, want het liefst zag de regering-Chifley dat het gebiedsdeel als zogenaamde *trustee* onder het beheer van de Verenigde Naties zou worden gesteld, al werd deze wens nooit hardop uitgesproken.³²⁸

Het was een inzicht dat amper strookte met dat van de nieuwe regering-Menzies. Slechts luttele weken nadat het was aangetreden, liet de Australische regering bij monde van de doortastende minister van Buitenlandse Zaken Percy Spender aan Nederland weten, dat het land niet langer een onbegrensd vertrouwen had in de stabiliserende vermogens van de Verenigde Naties en dat Australië vanaf dat moment een sterke terughoudendheid zou betrachten in het steunen van ambitieuze Aziatische onafhankelijkheidsgroepen.³²⁹ Ook vermeldde de beleidsman dat Australië het onder geen beding zou toestaan, dat het Nederlandse deel van Nieuw-Guinea zou worden overgedragen aan de Indonesische republiek. Australië, zo claimde Spender op 8 februari in een brief aan de Nederlandse gezant in Canberra, P.E. (Peter) Teppema, had namelijk 'vital strategic interests in Dutch New Guinea ... [and] did not regard [it] as forming part of Indonesia'. Verder liet Spender de Nederlandse diplomaat weten, dat:

We believe that the peoples of West New Guinea have little in common, except a past in common administration, with the peoples of Indonesia. Their developmental problems are separate and the level of political development necessitates placing them in a category quite different from the United States of Indonesia. In fact, we regard Dutch New Guinea as having much in common from an ethnic, administrative, and developmental point of view with our own territories of New Guinea and Papua.³³⁰

Het was Percy Spender die in Australië gedurende de periode 1949-1951 als minister van Buitenlandse Zaken in de eerste plaats de verantwoordelijkheid over het Nieuw-Guineadossier droeg en de beleidsman voelde zich niet beschroomd om zijn inzichten breed en onomwonden uit te dragen.³³¹ Het is dan ook interessant te analyseren hoe Spender de kwestie benaderde. Niet enkel had Australië in zijn opinie een diepgaande interesse in een positieve economische en politieke ontwikkeling in het

³²⁷ Citaat Evatt in Doran, *Western Friends and Eastern Neighbours*, 5.

³²⁸ Doran, *Western Friends and Eastern Neighbours*, 5.

³²⁹ Penders, *The West New Guinea Debacle*, 301.

³³⁰ Citaat Spender in Penders, *The West New Guinea Debacle*, 301.

³³¹ Doran, *Western Friends and Eastern Neighbours*; 5,6.

gebiedsdeel waarmee het een landsgrens deelde, nee, de Australische belangen in Nieuw-Guinea waren volgens de beleidsman zelfs 'vitaal'. Als de Tweede Wereldoorlog het land in de ogen van Spender iets had geleerd, was het dat een zekere mate van controle over Nieuw-Guinea van essentieel belang was voor de nationale veiligheid van het Australische continent. Derhalve bood Spender Nederland ook niet enkel financiële en technische assistentie aan om op die manier het gebied te kunnen ontwikkelen, Australië zou volgens de minister ook zeer bereid zijn de verantwoordelijkheid over het gebiedsdeel (mede) te dragen en namens de Verenigde Naties het 'voogdijschap' over Nieuw-Guinea op zich te nemen. Spender was er veel aan gelegen dit in samenspraak met de Nederlanders te doen, maar drong er in zijn brief op aan dat het onder geen beding de verantwoordelijkheid met Indonesië zou delen.³³²

Het was een inzicht dat Spender deelde met een aanzienlijk deel van zijn landgenoten, zo wees een opinieonderzoek uit begin 1950 uit.³³³ Het trauma dat het land in de periode 1941-1942 had opgelopen, had er toe geleid dat zich in Australië een algemeen geaccepteerde veronderstelling had ontwikkeld dat Nieuw-Guinea binnen de Australische invloedssfeer behoorde, of in ieder geval gecontroleerd diende te worden door een bevriende mogendheid.³³⁴ De conservatieve Australische regering en het gros van de burgers die het vertegenwoordigde, hadden er aan het begin van de jaren 1950 nagenoeg geen vertrouwen in dat het zwakke en wankel regime van Soekarno deze rol zou kunnen vervullen. Dit, in tegenstelling tot de Nederlanders. Het was om die reden dat Spender er in zijn brief aan Teppema op zou aandringen, het gebiedsdeel absoluut niet aan de Indonesiërs over te dragen en spoedig kenbaar te maken, wat Nederland dan wel met Nieuw-Guinea van plan was.³³⁵

Kopieën van dit schrijven werden ook naar de Britse en Amerikaanse vertegenwoordigers in de Australische hoofdstad verstuurd, met wederom het dringende verzoek binnen afzienbare tijd te reageren.³³⁶ Beide responses volgden dan ook spoedig, in het Britse geval al binnen een ruime week, maar toonden zich nauwelijks zo ontvankelijk voor de Australische ideeën en claims als dat Spender wellicht had gehoopt. Op 17 februari liet de plaatsvervangende Britse Hoge Commissaris in Australië Spender namelijk officieel weten, dat hoewel Groot-Brittannië het zou prefereren dat de Nederlanders in Nieuw-Guinea bleven, het geen heil zag in een (permanente) Australische invloed in het gebiedsdeel: '[the idea of a] long trusteeship does not appeal to us ... we feel that the subject is essentially one for settlement between the Dutch and Indonesians'.³³⁷ In feite gaf de Londense regering hiermee aan, dat

³³² Penders, *The West New Guinea Debacle*; 301, 302.

³³³ Doran, *Western Friends and Eastern Neighbours*, 13.

³³⁴ *Ibidem*, 9.

³³⁵ Penders, *The West New Guinea Debacle*; 301, 302.

³³⁶ Doran, *Western Friends and Eastern Neighbours*, 14.

³³⁷ Citaat Deputy High Commissioner in Canberra Walter Garnett in Doran, *Western Friends and Eastern Neighbours*; 14, 15.

het zich niet nodeloos met de politieke ontwikkelingen in de archipel wilde bemoeien. Zoals beschreven was het Britse imperium sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog aan erosie onderhevig en had de *Labour*-regering van premier C.R. (Clement) Attlee (r. 1945-1951) er de handen vol aan het rijk bij elkaar te houden. De Britse politici waren dan ook bevreesd, dat ongewenste bemoeienis met Nieuw-Guinea er toe zou leiden dat strubbelingen zouden overslaan naar de Britse koloniën in Maleisië en Singapore. Groot-Brittannië bevond zich al in de hoek waar de klappen vielen en kon en wilde derhalve nauwelijks aan de Australische wensen tegemoet komen.

Net als Groot-Brittannië voelden ook de Verenigde Staten weinig voor een intensieve bemoeienis met wat zij in de eerste plaats zagen als een Nederlands-Indonesisch geschil. Niettemin zorgde Spenders vrijpostige brief voor de nodige opschudding in de hogere politieke kringen van Washington. In een officieel memorandum gaven de Verenigde Staten op 28 april dan ook aan *highly concerned* te zijn over de Australische opstelling en Spenders bemoeienis met het dispuut en verzochten de beleidsman daarom dringend zijn toon te matigen.³³⁸ Met betrekking tot Spenders schrijven verwees het Amerikaanse *aide memoire* naar de statuten van de Verenigde Naties om vervolgens te concluderen, dat een blijvende Nederlandse invloed op het eiland of een plaatsvervangend Australisch voogdijschap hoogstwaarschijnlijk niet de voorkeur van de meerderheid van de aangesloten landen zou genieten. Daarbovenop lonkte het risico dat Spenders weinig constructieve opstelling een vijandige Indonesische reactie zou kunnen ontlokken en daarmee de regio verder zou destabiliseren. Derhalve kwamen de Verenigde Staten tot de slotsom, dat: ‘the Government of the United States considers that ... Indonesia and the Netherlands should be permitted to exhaust all the possibilities of a workable solution through bilateral negotiations before consideration is given to other methods of solving the problem’.³³⁹

Ook de Verenigde Staten gaven dus al in een vroeg stadium de voorkeur aan een neutrale opstelling in het dispuut. Hier zou het (in principe) ook niet meer van af wijken, mede omdat, in tegenstelling tot Australië, het zich niet door de Indonesische aanspraken op het gebiedsdeel bedreigd voelde. De geïsoleerde, geografische positionering van de Verenigde Staten tussen de Atlantische- en Stille Oceaan maakte dat het land er meer toe geneigd was het mondiale dekolonisatieproces te steunen dan het conservatieve Australië van de regering-Menies. Australië ervoer dit proces als zeer bedreigend, vooral omdat deze ontwikkeling zich in de eigen achtertuin manifesteerde. Spender bezag de claims op Nieuw-Guinea als een eerste aanzet tot een Indonesische expansiepolitiek en de minister wilde deze dreiging al in een vroeg stadium in de kiem smoren. Voor de Verenigde Staten was deze dreiging echter non-existent en werd het veel belangrijker gevonden, Soekarno voor het ‘westen’ te

³³⁸ Doran, *Western Friends and Eastern Neighbours*, 18.

³³⁹ Citaat uit *aide memoire* van de regering van de Verenigde Staten in Doran, *Western Friends and Eastern Neighbours*, 18.

winnen. Een neutrale opstelling in deze fase van het conflict was vanuit een Amerikaans oogpunt dan ook niet meer dan logisch, helemaal gezien het gegeven dat er mondiaal veel meer conflicten dreigden. Daarnaast konden zij zich ook niet te streng uitspreken tegen de Nederlandse aanwezigheid, omdat het land nu eenmaal een gewaardeerd NAVO-bondgenoot was.³⁴⁰

Ook door Nederland werd het Australische verzoek tot meer invloed op de besluitvorming omtrent Nieuw-Guinea met scepsis ontvangen. Het was immers slechts enkele maanden eerder dat Australië zich nog volledig achter de Indonesische onafhankelijkheid had geschaard.³⁴¹ Het is dan ook niet ondenkbaar dat de Nederlandse diplomaten en politici Spenders brief als wel erg opportunistisch ervoeren. De minister werd op 20 februari beleefd verzocht om allereerst de resultaten van de eerste vergadering van de Nederlands-Indonesische Unie af te wachten, voordat hij Indonesië over de Australische opstelling zou informeren. Specifiek werd Spender verteld, dat: ‘any immediate step in connection with the New Guinea problem undertaken by a third power will, it is believed, necessarily touch the Indonesian sentiments and may carry the risk that an objective approach to the problems at stake be frustrated’.³⁴² Desalniettemin werd Spender verzekerd, dat er in Nederland geen enkele intentie bestond om het gebiedsdeel aan Indonesië over te dragen.³⁴³

Dat Nederland dermate terughoudend reageerde, maar ook de afwijzende houding van Groot-Brittannië en de Verenigde Staten op het Australische verzoek, deden Spender er toe besluiten de kwestie voorlopig te laten rusten, zo liet de beleidsman de Nederlandse kanselarij in Canberra weten. Dat Spender echter op 20 april alweer contact zocht met het Nederlandse kamp, impliceert evenwel dat de kwestie de minister en de rest van het Australische kabinet zeer veel zorgen baarde. Hem was namelijk ter oren gekomen, dat Nederland en Indonesië de intentie hadden uitgesproken tot een oplossing te komen die voor beide partijen aanvaardbaar was. Deze aankondiging zorgde voor de nodige beroering bij Spender en ontsteld schreef hij Teppema, dat: “I wish to observe again that a ‘solution acceptable to both parties’ by implication must give some entry to Indonesia into Dutch New Guinea and that the Australian Government cannot contemplate any entry, direct or indirect, by Indonesia into Dutch New Guinea”.³⁴⁴ Overduidelijk voelde Spender zich hier gepasseerd. De beleidsman was dan ook zeer expliciet in zijn bewoording en koos zichtbaar voor de harde lijn. Ook maakte Spender de Nederlandse gezant duidelijk dat Australië niet schroomde om Indonesië in klare taal te vermelden hoe de regering over de kwestie dacht:

³⁴⁰ Doran, *Western Friends and Eastern Neighbours*, 10.f

³⁴¹ Penders, *The West New Guinea Debacle*, 302.

³⁴² Citaat uit *aide memoire* van Teppema aan Spender in Doran, *Western Friends and Eastern Neighbours*, 15.

³⁴³ Penders, *The West New Guinea Debacle*, 302.

³⁴⁴ Nationaal Archief, Den Haag, (hierna: NL-HaNA), 2.05.50.02, Nederlandse Gezantschap / Ambassade in Australië (Canberra), (1940) 1942-1954, inventarisnummer 200, brief van 20 april 1950, Minister van Buitenlandse Zaken P.C. Spender, aan Ambassadeur P.E. Teppema, Canberra, Australië.

We feel compelled ... to state our views clearly to the Republican authorities, at least stating that we are informing the Netherlands Government of claims in respect of Dutch New Guinea, and of the fact that we believe the Netherlands should feel free to negotiate with us at this state.³⁴⁵

In het bijgesloten aide memoire vervolgde Spender zijn strijdlustige toon en presenteerde hij zijn alternatieven voor een compromis met Jakarta. Na opnieuw uitgelegd te hebben, dat een Nederlandse overeenkomst met Indonesië noodzakelijkerwijs moest leiden tot een zekere mate van Indonesische controle over het gebiedsdeel, benadrukte Spender vervolgens de hinder die Nederland internationaal zou ondervinden wanneer het aan Nieuw-Guinea wilde blijven vasthouden. De beleidsman poogde vervolgens om de Australische merites in Papoea-Nieuw-Guinea te onderstrepen en daarvan af te leiden, dat Australië zeer geschikt zou zijn het voogdijschap over het gebied op zich te nemen. Op hoge toon trok de beleidsman uiteindelijk de conclusie, dat:

If the Netherlands agrees with our judgements set out above and does not feel it can, from the point of view of world opinion or the point of view of the problems of administration, permanently maintain its position, then we would prefer that it should relinquish completely its interests to Australia on terms to be determined, so that this territory could be administered along with the Territory of Papua and the Trust Territory of New Guinea.³⁴⁶

De briefwisseling met Teppema zou exemplarisch blijken voor de manier waarop Spender de Nieuw-Guineakwestie benaderde. Ook in de maanden daarop zou de beleidsman blijven verzoeken om politieke inmenging in het gebiedsdeel. In Spenders optiek maakte Nieuw-Guinea deel uit van het kordon van eilanden ten noorden van Australië dat het continent tegen een mogelijke agressor moest beschermen. Een zekere mate van controle over het gebiedsdeel was volgens Spender dan ook essentieel. Waar Nederland echter door zowel *Labor* als de *Liberals* werd gezien als een betrouwbare partner en een integere bondgenoot die de rust op het eiland kon bewaren, had de Australische politiek de grootste twijfels bij de bestuurlijke capaciteiten van Soekarno.³⁴⁷

Hoewel het absoluut waar is dat een belangrijk deel van dit wantrouwen ten aanzien van Soekarno en jegens de jonge Indonesische staat voortkwam uit een diepe, elementaire achterdocht tegen Azië en Aziaten in het algemeen, was dit niet de enige reden. Al vroeg liet Soekarno er namelijk geen twijfel over bestaan, dat het gebiedsdeel binnen afzienbare tijd onder Indonesische controle zou

³⁴⁵ Ibidem.

³⁴⁶ Ibidem.

³⁴⁷ Penders, *The West New Guinea Debacle*, 304.

komen, al dan niet gewelddoos. Zo liet de president zijn toehoorders in zijn onafhankelijkheidsspeech van 28 december 1949 al weten, dat: 'the next target to struggle for was the incorporation of West New Guinea into the new Republic of Indonesia'.³⁴⁸ Het waren oorlogszuchtige uitspraken als deze, die in de Australische media breed werden uitgemeten en als zeer bedreigend werden ervaren.³⁴⁹ Daarbij weigerde Soekarno partij te kiezen voor het westen en zich uit te spreken tegen het internationale communisme. Ook dit verontrustte de Australische conservatieven zeer, met name gezien het feit dat communistische groepen in deze periode in geheel Azië aan invloed wonnen. Australië was zeer bezorgd, dat ook Soekarno zijn invloed verder wilde uitbreiden en na Nederland-Nieuw-Guinea de controle over Papoea-Nieuw-Guinea, Maleisië, Singapore, of Brits-Borneo zou najagen.³⁵⁰ Het was onder deze omstandigheid dat Spender er gedurende zijn gehele beleidstermijn bij Nederland op zou blijven aandringen om *geen* overeenkomst met Indonesië te sluiten en Australië bij alle beslissingen omtrent het gebiedsdeel te betrekken.

Omdat de betrekkingen tussen Nederland en Indonesië vanaf mei 1950 gaandeweg steeds verder verslechterden, werd Spender op zijn wenken bediend. Op 5 mei liet Nederland de Australische regering officieel weten dat Nederland er geen vertrouwen meer in had, dat het met Indonesië tot een vergelijk zou komen over de kwestie. Het was een mededeling, die door Spender met enthousiasme werd ontvangen.³⁵¹ Echter, met betrekking tot de intensieve bestuurlijke samenwerking op het eiland die Spender zo vurig wenste, hield Nederland de boot voorlopig af. Dit veranderde ook niet toen Indonesië zich op 17 augustus 1950 eenzijdig uit het Nederlands-Indonesische overleg terugtrok en het federale stelsel van de Republiek Indonesië de nek omdraaide ten bate van een Indonesische eenheidsstaat. Als reactie hierop nodigde de Nederlandse Minister van Buitenlandse Zaken D.U. (Dirk) Stikker (r. 1948-1952) Spender uit om in Den Haag de kwestie te overleggen. In de residentiestad raakte Spender er definitief van overtuigd dat er in Nederland amper draagvlak bestond om het gebiedsdeel aan Soekarno over te dragen.³⁵² Anderzijds werd Spender ook duidelijk gemaakt dat Nederland geenszins van plan was het bestuur over het gebied aan de Verenigde Naties over te laten en dat Australië, als gevolg daarvan, geen kans zou maken om het gebiedsdeel namens de V.N. te komen te beheren. Spender zou er vanaf dat moment vanaf zien deze mogelijkheid nog langer voor te stellen.³⁵³

³⁴⁸ Citaat Soekarno in Doran, *Western Friends and Eastern Neighbours*, 10.

³⁴⁹ Doran, *Western Friends and Eastern Neighbours*, 26.

³⁵⁰ Penders, *The West New Guinea Debacle*, 291.

³⁵¹ NL-HaNA, 2.05.50.02, Nederlandse Gezantschap / Ambassade in Australië (Canberra), (1940) 1942-1954, inventarisnummer 200, brief van 10 mei 1950, Minister van Buitenlandse Zaken P.C. Spender, aan Ambassadeur P.E. Teppema, Canberra, Australië.

³⁵² Doran, *Western Friends and Eastern Neighbours*, 29.

³⁵³ Ibidem.

Zoals uit het bovenstaande mag worden opgemaakt, had Australië grote politieke en militair-strategische belangen in Nieuw-Guinea en was het Australische beleid ten aanzien van het gebiedsdeel behoorlijk eigenzinnig. Dit oordeel wordt onderschreven door de Australische historicus S. (Stuart) Doran, die er vervolgens echter een opvallende conclusie aan verbindt. De historicus meent namelijk, dat: 'the main theme of the early active period, nevertheless, was the ramifications of such self-perceived superiority in respect to the US and UK'.³⁵⁴ Volgens Doran waande Australië zich aan het begin van de jaren 1950 de imperiale macht ten zuiden van Singapore - weliswaar bij de gratie van de Verenigde Staten - en stelde het zich om die reden uiterst onvoorkomend op ten aanzien van de Indonesische claims op Nieuw-Guinea.³⁵⁵ Dit standpunt is echter een tamelijke overwaardering van de historische werkelijkheid en dient daarom genuanceerd te worden. De manier waarop Australië zich gedurende deze en de volgende jaren tot zijn belangrijkste bondgenoot verhield, was namelijk op basis van zijn status als middelgrote mogendheid, zoals in het vorige hoofdstuk is geanalyseerd.

Voor de regering-Menzies was het een onmiskenbaar feit dat de Verenigde Staten de onbetwiste militaire macht waren in de regio. Helemaal toen Truman eind 1950, na het einde van de Koreaoorlog, bepaalde dat de Verenigde Staten zich meer met de politieke ontwikkelingen in Azië zouden moeten bemoeien en een actievere rol dienden te spelen in het terugdringen van het communisme op dit continent. Spender realiseerde zich dan ook terdege dat Australië voor een bevredigende voortgang van de kwestie afhankelijk was van de eisen en betrokkenheid van de Verenigde Staten. Op ministerieel niveau onderhandelde Spender om die reden veelvuldig met de Amerikanen.³⁵⁶

Ook de Nederlandse minister Stikker deelde dit inzicht. Met de steun en assistentie van Spender stelde de bewindsman dan ook een memorandum op, dat de Amerikaanse Chefs van Staven moesten overtuigen van de strategische waarden van Nieuw-Guinea voor het westen. De zeven argumenten die hierbij aangedragen werden, waren:

- 1) The important strategic situation of New Guinea.
- 2) The existing oil production and the potential possibilities to exploit other raw materials.
- 3) The danger of advancing communism in Asia.
- 4) In connection with this danger (3) the internal political situation in Indonesia, which in many respects has not yet been consolidated.
- 5) The neutral attitude of Indonesia in world politics.
- 6) The readiness of the Netherlands to arrive at close military cooperation in this area with the U.S.A., Australia and New Zealand. The Netherlands are moreover prepared to

³⁵⁴ Doran, *Western Friends and Eastern Neighbours*, 21.

³⁵⁵ Ibidem.

³⁵⁶ Doran, *Western Friends and Eastern Neighbours*, 20.

consider cooperation with the U.S.A. as regards the establishing of military bases and the granting of other military facilities.

- 7) The Netherlands can guarantee peace and order amongst the civilian population and the safety of contingent allied personnel and material, which depends thereon.³⁵⁷

Zowel Nederland als Australië trachtte zich derhalve vanuit het oogpunt van warme betrekkingen en bondgenootschap te verzekeren van Amerikaanse steun in de Nieuw-Guineakwestie. Met dank aan de sterke bilaterale banden hoopten beide staten de Verenigde Staten te bewegen zich intensief en in hun voordeel met de kwestie te bemoeien.

Het Australische buitenlandbeleid onder Richard Casey (1951-1954).

Als gevolg van aanhoudende gezondheidsproblemen bood Percy Spender in het voorjaar van 1951 zijn ontslag als Minister van Buitenlandse Zaken aan en werd hij in deze hoedanigheid opgevolgd door Richard Casey, de voormalig gouverneur van de Britse provincie Bengalen – het huidige Bangladesh – en een politicus die het grootste gedeelte van zijn actieve carrière als vertegenwoordiger in het buitenland had doorgebracht.³⁵⁸ Hoewel teruggetreden als minister zou Spender niet direct van het politieke toneel verdwijnen en zou hij, op verzoek van premier Menzies, een dienstverband als Australisch Ambassadeur in Washington accepteren. Een gewichtige functie die Spender zou blijven bezetten tot het einde van zijn diplomatieke carrière in 1958, waarna hij nog enkele jaren zou dienen als hoogste rechter bij het Internationaal Strafhof in Den Haag. Hoewel Casey formeel de zeggenschap kreeg over al Spenders ministeriële verantwoordelijkheden, zou de nieuwbakken ambassadeur zich in Washington zeer actief met de Nieuw-Guineakwestie blijven bemoeien en er bij de Amerikaanse politieke elite op blijven aandringen zich uit te spreken voor de Nederlandse soevereiniteit over Nieuw-Guinea en tegen Indonesische inmenging. Volgens verschillende historici ging Spender hier zelfs dermate ver in, dat hij: “regarded himself as ‘something approximating an *ex situ* Minister for External Affairs’ and sought to either influence or undermine Casey and Menzies’ foreign policy, especially during the early 1950s”.³⁵⁹

Een indicatie hoe de ambtelijke wachtswisseling het Australische denken over de Nieuw-Guineakwestie kwam te beïnvloeden, volgde in september 1951, toen een Indonesische delegatie onder leiding van Minister van Buitenlandse Zaken R.A. (Achmad) Soebardjo (r. 1951-1952) een bezoek

³⁵⁷ NL-HaNA, 2.05.50.02, Nederlandse Gezantschap / Ambassade in Australië (Canberra), (1940) 1942-1954, inventarisnummer 200, bijgevoegd memorandum bij brief van 21 juli 1950, Minister van Buitenlandse Zaken P.C. Spender, aan Ambassadeur P.E. Teppema, Canberra, Australië.

³⁵⁸ Doran, *Western Friends and Eastern Neighbours*; 33, 34.

³⁵⁹ Citaat David Lowe in McLean, *R.G. Casey and Australian Foreign Policy*, 17.

bracht aan Canberra. Hoewel de duur ervan kort was, zou het bezoek aan de Australische politieke hoofdstad weldegelijk vruchtbaar blijken. Zo moest de nieuwe Nederlandse ambassadeur in Australië, P.D.E. (Edouard) Teixeira de Mattos (r. 1951-1953), bijvoorbeeld toegeven dat: 'de algemene indruk was, dat er een betere sfeer heerste; een bezoek zou zelfs zes maanden geleden niet zonder onplezierige repercurssie's h.t.l. [hier te lande] hebben kunnen plaats hebben'.³⁶⁰ De ambassadeur concludeerde dan ook dat Casey er veel aan gelegen lag, in ieder geval een stuk meer dan zijn voorganger, om goede betrekkingen met het noordelijke buurland te onderhouden. Een uitspraak die deze constatering moest onderschrijven, vond Teixeira de Mattos in de 'vrij stuntelige' welkomstspeech van Casey ter ere van zijn gasten. Zo parafraseerde de Nederlandse diplomaat Casey, toen deze zei dat: 'een bewijs, dat Indonesië nummer één was op de lijst van bevriende buurlanden, lag in het feit dat slechts in Djakarta een Ambassade gevestigd is, terwijl andere landen het met minder moeten doen'.³⁶¹

Toch maakte de Nederlandse diplomaat zich weinig zorgen dat Soebardjos relatief voorspoedig verlopen bezoek een reden zou zijn, dat de regering-Menzies zich minder onverzettelijk zou opstellen in de Nieuw-Guineakwestie. In zijn analyse van het bezoek liet Teixeira de Mattos Stikker namelijk weten, dat: 'concluderende ben ik van mening, dat, hoewel beide partijen belang hebben bij verbetering van de verhoudingen, er toch wederzijds wantrouwen heerst. De Indonesiërs kennen het Australische standpunt ten aanzien van Nieuw-Guinea en beseffen dat voorlopig geen Australische Regering daarin wijziging kan brengen gezien de grote gevoeligheid op dat punt hier te lande'. Teixeira de Mattos maakte met betrekking tot de weerbarstigheid van de Australische politiek echter wel een voorbehoud op dit punt. Zo liet de diplomaat Stikker weten, dat: 'hoewel ik tot dusver geen tekenen daarvan heb waargenomen, moeten wij echter met de mogelijkheid van wijziging van de Australische politiek blijven rekenen; wij moeten met name niet te vast bouwen op de permanentisering van Australische steun voor de handhaving van onze soevereiniteit over West Nieuw-Guinea'.³⁶² Duidelijk was Teixeira de Mattos Evatts eerdere bemoeienis met de Nederlands-Indonesische relatie niet vergeten, maar het lijkt uitgesloten dat de ambassadeur ook zijn twijfels had bij de overtuigingen van Casey.

Hoewel het waar was dat Casey de Australische belangen in Nieuw-Guinea een stuk minder gepassioneerd behartigde dan zijn voorganger Spender, was de beleidsman absoluut een groot

³⁶⁰ NL-HaNA, 2.05.50.02, Nederlandse Gezantschap / Ambassade in Australië (Canberra), (1940) 1942-1954, inventarisnummer 121, brief van 22 september 1951, Ambassadeur Teixeira de Mattos, aan Minister van Buitenlandse Zaken Stikker, Canberra, Australië.

³⁶¹ NL-HaNA, 2.05.50.02, Nederlandse Gezantschap / Ambassade in Australië (Canberra), (1940) 1942-1954, inventarisnummer 121, brief van 24 september 1951, Ambassadeur Teixeira de Mattos, aan Minister van Buitenlandse Zaken Stikker, Canberra, Australië.

³⁶² Ibidem.

voorzitter van het behoud van de Nederlandse soevereiniteit over het gebiedsdeel. Derhalve maakten de Nederlandse vertegenwoordigers in Canberra zich bijzonder weinig zorgen toen Casey in april 1952 voor de tweede keer in amper een jaar een bezoek bracht aan de Indonesische hoofdstad Jakarta. Casey kon het volgens Teixeira de Mattos maar moeilijk verkroppen dat hij zich door zijn politiek adviseurs had laten weerhouden de Nieuw-Guineakwestie, zowel in juli als in september 1951, aan te roeren en “in Djakarta niet aan Subardjo te vertellen ‘what we jolly well think of the New-Guinea problem’”.³⁶³ De ambassadeur had naar zijn idee dan ook weinig reden te twijfelen dat Casey het Australische standpunt bij de Indonesische minister van Buitenlandse Zaken nogmaals onder de aandacht had gebracht. Teixeira de Mattos concludeerde dan ook dat het Australische bezoek voor Nederland dan ook wellicht een positief neveneffect had gehad, omdat: “Sukarno nogmaals van het Australische standpunt heeft kennisgenomen en dat nog wel ‘straight from the horse’s mouth’”.³⁶⁴

Ondanks Teixeira de Mattos’ sterke overtuiging dat de Nederlandse belangen bij Casey in goede handen waren, betekende dit niet dat de Nederlandse vertegenwoordiger de Australische ontwikkelingen omtrent het gebiedsdeel helemaal zonder zorgen gade sloeg. Zo constateerde Teixeira de Mattos ook, dat Nederland in zijn betrekkingen met Australië rekening moest houden met ‘twee algemeen Australische emoties (...) namelijk de vrees dat Nederland ten aanzien van Nieuw-Guinea *n’en déplaie* talrijke categorische verzekeringen onzerzijds, uiteindelijk toch op een compromis zal moeten aansturen, en – dit zal Australië wel gemeen hebben met onze grote Angelsaksische vrienden – een onmiskenbare afgunst op onze bijzondere positie in Indonesië’.³⁶⁵ Hoewel de onderlinge relatie tussen Nederland en Indonesië zich al tijden op een glijdende schaal bevond, was het geen uitzonderlijke conclusie die Teixeira de Mattos trok. Zo was de Indonesische economie bijvoorbeeld nog steeds sterk afhankelijk van het functioneren van het Nederlandse bedrijfsleven. Daarbij hadden de beide staten geregeld op hoog niveau bilateraal contact met dank aan het bestaan van de Nederlands-Indonesische Unie. Buiten de Nieuw-Guineakwestie om, die in maart 1951 effectief door Nederland in de ‘ijskast’ was gezet, functioneerde deze Unie vrij redelijk, wat zowel Australië als het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten in de ogen van Teixeira de Mattos alle reden gaf om jaloers te zijn op de uitzonderlijke relatie die Nederland met Indonesië onderhield.

Dat de Nederlandse ambassadeur in de periode 1951-1952 een aanzienlijk vertrouwen toonde in Casey’s vastberadenheid om het Australische standpunt ten aanzien van Nieuw-Guinea ook direct tegenover Indonesië te etaleren, contrasteert dan ook ten minste deels met de visie van historicus D. (David) McLean op dit punt. Over de beginjaren van Casey’s Nieuw-Guineabeleid schrijft McLean

³⁶³ NL-HaNA, 2.05.50.02, Nederlandse Gezantschap / Ambassade in Australië (Canberra), (1940) 1942-1954, inventarisnummer 200, brief van 16 april 1952, Ambassadeur Teixeira de Mattos, aan Minister van Buitenlandse Zaken Stikker, Canberra, Australië.

³⁶⁴ Ibidem.

³⁶⁵ Ibidem.

namelijk, dat: 'despite the conviction of his predecessors and contemporaries, Casey immediately demonstrated signs of being less strident in his support for Dutch retention of WNG'.³⁶⁶ Ook met betrekking tot Casey's tweede bezoek aan Indonesië meent McLean dat, hoewel de beleidsman een Nederlands behoud van Nieuw-Guinea prefereerde, deze in eerste instantie voortkwam uit een behoefte om de onderlinge betrekkingen met Indonesië te verbeteren. Zo schrijft de historicus, dat: 'There is little doubt that Casey favoured Dutch retention of WNG; however he did not want continued Dutch presence to come at the price of fracturing Australia's still embryonic relationship with Indonesia'.³⁶⁷ Hoewel er inderdaad niet aan getwijfeld hoeft te worden dat de beleidsman de bilaterale contacten met Indonesië graag verbeterd zag, lijkt zijn standpunt, dat Nieuw-Guinea niet in de weg mocht staan van een vruchtbare Indonesisch-Australische relatie, een ietwat overhaaste conclusie te zijn. Waarschijnlijker is het, dat Casey nog een laatste poging wilde ondernemen om Soekarno te overtuigen van zijn aanspraken op Nieuw-Guinea af te zien, of in ieder geval geen twijfel te laten bestaan over de Australische opstelling in de kwestie, alvorens deze in de 'ijskast' te plaatsen.

Met betrekking tot het eerste kwart van 1952 namelijk, leek Casey amper dusdanig 'toegewijd' te zijn aan de *cold storage policy* als dat McLean zijn lezers wil doen laten geloven.³⁶⁸ McLean stelt onder meer, dat Casey vanaf het moment van zijn aanstelling zowel de banden met Nederland als met Indonesië trachtte te beschermen door direct een 'ijskastpolitiek' voor te staan. Zo schrijft de historicus bijvoorbeeld, dat:

while Spender had been much more forthright in his conviction, it is evident that, in an effort to maintain cordial ties with both the Dutch and the Indonesians, Casey would seek to maintain the *status quo* by effectively putting the issue on ice.³⁶⁹

Hoewel het inderdaad niet valt te ontkennen dat Casey zich na zijn tweede bezoek aan Soekarno vurig zou toeleggen op het uitdragen van de 'ijskastpolitiek', was hier in het voorjaar van 1952 nog nauwelijks sprake van. Zo constateerde de Nederlandse ambassadeur Teixeira de Mattos bijvoorbeeld, dat:

reeds kort na zijn ambtsaanvaarding in Juni 1951, bleek dat de cold storage-politiek Casey als mens niet lag. Veeleer meende hij door een 'brillante' coup de Nieuw-Guinea

³⁶⁶ McLean, R.G. *Casey and Australian Foreign Policy*, 89.

³⁶⁷ McLean, R.G. *Casey and Australian Foreign Policy*, 100.

³⁶⁸ *Ibidem*, 87.

³⁶⁹ *Ibidem*, 90.

controverse uit de weg te kunnen ruimen. Zijn wens in de haute politique een rol van betekenis te spelen is daarmee in overeenstemming.³⁷⁰

Volgens Teixeira de Mattos was een belangrijke reden achter Casey's bezoek aan Indonesië, zo niet dé belangrijkste reden, de ijdele hoop van de minister om Soekarno te overreden van zijn aanspraken op Nieuw-Guinea af te zien. Hoewel deze opstelling weinig blijkt geeft van een hoog ontwikkeld inzicht over de gevoeligheid van de kwestie in de Indonesische samenleving, zoals ook McLean Casey verwijt, moet deze praktijk niet als ondenkbaar worden verondersteld.³⁷¹

Met het aantreden van de regering Drees-II begin september 1952 in Den Haag verhardde ook de Nederlandse opstelling ten aanzien van Nieuw-Guinea. J.M.A.H. (Joseph) Luns (r. 1952-1971) werd de minister van Buitenlandse Zaken in het nieuwe Drees-kabinet en zou, zoals gezegd, de gehele periode dat de kwestie voortduurde stellig vasthouden aan de Nederlandse soevereiniteit over het gebiedsdeel. Ook zou Nederland zijn banden met Australië intensiveren en inzetten op een versnelde en gecoördineerde ontwikkeling van de beide helften van Nieuw-Guinea.³⁷² Hierin ging Luns voortvarend te werk. Al binnen twee maanden na zijn aantreden zou de minister tijdens een vergadering van NAVO-lidstaten in New York zijn Australische evenknie polsen over een Nederlands-Australische samenwerking op Nieuw-Guinea. Het was een gedachte, waar Casey zich vrijwel direct voor ontvankelijk toonde, zo schreef Luns later in een codetelegram aan zijn ministerie. Luns liet namelijk weten, dat:

Toen in het algemeen de Nederlandse en Australische posities in de Pacific werden besproken, werd de vraag opgeworpen of beide landen niet tot enigerlei vorm van samenwerking zouden kunnen komen voor wat betreft het coördineren van verschillende maatregelen betreffende bestuur, handel, het uitwisselen van gegevens en dergelijke. (...) In dit verband verklaarde Casey dat hij 'tentatively' aan de Ford Foundation zou suggereren gelden beschikbaar te stellen voor het gehele gebied.³⁷³

³⁷⁰ NL-HaNA, 2.05.50.02, Nederlandse Gezantschap / Ambassade in Australië (Canberra), (1940) 1942-1954, inventarisnummer 200, brief van 16 april 1952, Ambassadeur Teixeira de Mattos, aan Minister van Buitenlandse Zaken Stikker, Canberra, Australië.

³⁷¹ McLean, R.G. *Casey and Australian Foreign Policy*, 100.

³⁷² Doran, *Western Friends and Eastern Neighbours*; 32, 33.

³⁷³ NL-HaNA, 2.05.50.02, Nederlandse Gezantschap / Ambassade in Australië (Canberra), (1940) 1942-1954, inventarisnummer 202, codetelegram van 6 november 1952, Minister van Buitenlandse Zaken Luns, aan Ministerie van Buitenlandse Zaken in Den Haag, Canberra, Australië.

De onderhandelingen tussen Nederland en Australië, waarover ook premier Menzies zich enthousiast toonde,³⁷⁴ zouden hierna in een stroomversnelling geraken en in juli 1953 werd overeenstemming bereikt over administratieve coöperatie tussen Oost- en West-Nieuw-Guinea.³⁷⁵

Dat Nederland en Australië al binnen acht maanden na de gesprekken tussen Luns en Casey tot een akkoord kwamen over de samenwerking, kwam omdat Luns zich realiseerde dat haast geboden was. Zo liet hij de Secretaris-Generaal van de Directie Oceanië en Azië (DOA) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken begin 1953 weten, dat:

er enige aanwijzingen zijn van een verbetering van de atmosfeer tussen Indonesië en Australië, zoals: a. De pogingen van Indonesië om de Nederlandse Militaire Missie door een Australische te doen vervangen. b. Uitzending door Australië van enkele technical Assistance experts naar Indonesië; c. De als gevolg van deelname van Indonesië aan het Colombo-plan te verwachten grotere samenwerking met Australië.³⁷⁶

Dit waren scherpe observaties van Luns, mede omdat de beleidsman moest toegeven dat deze verbeterde betrekkingen nog van 'weinig betekenis' waren. Desalniettemin had Casey's *cold storage policy* wel het gewenste effect, in die zin dat de betrekkingen tussen Australië en Indonesië in de periode 1953-1954 op alle vlakken minus Nieuw-Guinea verder verbeterden. Een goed voorbeeld van deze intensivering van contacten is het nieuwe handelsverdrag dat de beide landen eind oktober 1953 tekenden.³⁷⁷

Toch hoefde Nederland zich wat betreft de Australische betrokkenheid bij het Nieuw-Guineavraagstuk weinig zorgen te maken. Toen Indonesië het dispuut eind september 1954 op de agenda van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties probeerde te krijgen, liet Casey het dagelijks bestuur van de Algemene Vergadering weten, zich hier met 'all the force at my command' tegen te verzetten.³⁷⁸ Volgens Casey was de Algemene Vergadering niet gemachtigd zich over de kwestie uit te spreken en zou de VN-bemoeienis volgens hem enkel leiden tot een verscherping van het conflict. Het Indonesische kamp reageerde met een mengeling van verbazing en irritatie op Casey's

³⁷⁴ NL-HaNA, 2.05.50.02, Nederlandse Gezantschap / Ambassade in Australië (Canberra), (1940) 1942-1954, inventarisnummer 202, brief van 19 januari 1953, J.W. de Stoppelaar van de Afdeling Financiën en Economische Zaken en B. Krijger van de Afdeling Nieuw-Guinea, Minister van Buitenlandse Zaken Luns, Den Haag, Nederland.

³⁷⁵ Doran, *Western Friends and Eastern Neighbours*, 35.

³⁷⁶ NL-HaNA, 2.05.50.02, Nederlandse Gezantschap / Ambassade in Australië (Canberra), (1940) 1942-1954, inventarisnummer 202, memorandum, Minister van Buitenlandse Zaken Luns, aan Secretaris-Generaal DOA van het Ministerie van Buitenlandse Zaken in Den Haag, Canberra, Australië.

³⁷⁷ NL-HaNA, 2.05.50.02, Nederlandse Gezantschap / Ambassade in Australië (Canberra), (1940) 1942-1954, inventarisnummer 201, uittreksel overgenomen uit de *Sydney Morning Herald* van 30 oktober 1953, Ambassadeur A.M.L. Winkelman, aan Ministerie van Buitenlandse Zaken, Canberra, Australië.

³⁷⁸ Citaat Casey in McLean, *R.G. Casey and Australian Foreign Policy*, 107.

woorden en gaf bij monde van minister van Buitenlandse Zaken Soebandrio (r. 1953-1955) aan ‘taken aback by Casey’s tone’ te zijn.³⁷⁹ In de weken die volgden, zou zowel Casey als Luns staatshoofden en VN-delegaties actief benaderen met het verzoek zich te verzetten tegen de agendering van de kwestie tijdens de jaarlijkse Algemene Vergadering in december van dat jaar.³⁸⁰ Hoewel zij dit niet zouden weten te voorkomen, zou het Indonesië niet lukken de vereiste tweederde meerderheid te verkrijgen die het nodig had om Nederland aan de onderhandelingstafel te dwingen. Dit was tot grote tevredenheid van Luns en Casey die het Indonesische falen bezagen als een persoonlijke overwinning, al werd de groeiende invloed van de niet-gebonden landen in de VN, waartoe ook Indonesië behoorde, bezorgd gade geslagen.³⁸¹

Ook Groot-Brittannië en de Verenigde Staten bleven de ontwikkelingen in de Nieuw-Guineakwestie met interesse volgen, al hadden beide landen onuitgesproken voor een strikt neutrale opstelling in het dispuut gekozen. Dit betekende echter niet, dat de *great and powerful friends* van Australië zich niet actief met de kwestie bemoeiden. Doran beredeneert namelijk dat in het geval van Groot-Brittannië het beleid van R.A. (Anthony) Eden - aan het begin van de jaren 1950 staatssecretaris van Buitenlandse Zaken en vanaf 1955 de Britse premier - er primair op gericht was de *status quo* in het gebiedsdeel te bewaren en Indonesië te verhinderen het onderwerp aan te snijden.³⁸² Groot-Brittannië was zeer ijverig in het ontmoedigen van Indonesië en adviseerde het land de kwestie vooral niet op te blazen. Volgens Doran deden de Britten dit niet enkel om een wit voetje te halen bij Nederland – met het desintegreren van zijn imperium was Groot-Brittannië er veel aan gelegen betere betrekkingen met het Europese vasteland te onderhouden – maar trachtte Groot-Brittannië ook Australië tegemoet te komen.³⁸³ Hoewel het voor de Britten na 1954 steeds moeilijker werd de Indonesiërs te ontmoedigen, bleef *cold storage* het centrale element in de Britse benadering van ‘no change’.³⁸⁴

Met betrekking tot de overwegingen waarop de ijskastpolitiek van zowel Groot-Brittannië als de Verenigde Staten was gebaseerd, trok ambassadeur Teixeira de Mattos begin 1952 dan ook de volgende conclusie: “voor Amerika en Engeland betekent rust in het geschil: geen ‘gezanik’ over een door hen minder belangrijk geacht onderwerp met mogelijk gevaarlijke gevolgen in het ontvlambare Zuid-Oost Azië”.³⁸⁵ Hoewel de ambassadeur in zijn analyse wat laatdunkend naar de kwestie verwees,

³⁷⁹ McLean, R.G. *Casey and Australian Foreign Policy*, 108.

³⁸⁰ *Ibidem*, 110.

³⁸¹ Doran, *Western Friends and Eastern Neighbours*, 40.

³⁸² Doran, *Western Friends and Eastern Neighbours*, 32.

³⁸³ *Ibidem*.

³⁸⁴ *Ibidem*.

³⁸⁵ NL-HaNA, 2.05.50.02, Nederlandse Gezantschap / Ambassade in Australië (Canberra), (1940) 1942-1954, inventarisnummer 200, brief van 16 april 1952, Ambassadeur Teixeira de Mattos, aan Minister van Buitenlandse Zaken Stikker, Canberra, Australië.

had Teixeira de Mattos een goed punt. Geen van de westerse partijen had er baat bij wanneer Soekarno zou besluiten het dispuut gewapenderhand te willen beslechten. De kans dat het conflict op zo'n moment zou overslaan naar onrustige, naast gelegen gebieden was aanzienlijk. Daarbij hielden de Verenigde Staten en Groot-Brittannië er rekening mee dat Soekarno zich in dat geval tot China of de Sovjet-Unie zou wenden en zijn heil zou zoeken in het communistische kamp. Voor alle betrokken partijen was dit het absolute doemscenario.

Dientengevolge waren de Verenigde Staten er gedurende de jaren 1950 in de eerste plaats op gebrand het conflict niet te laten escaleren. Vanuit Amerikaans oogpunt maakte het continent een zorgwekkende ontwikkeling door en ook in Zuidoost-Azië werd het communisme, zoals gezegd, steeds invloedrijker. Ondanks dat de Verenigde Staten er om die reden veel aan gelegen lag goede betrekkingen met Indonesië te onderhouden, betekende dit niet dat het land een onbegrensd vertrouwen had in Soekarno of de democratische ontwikkeling in de Republiek. Achter de schermen bemoeiden de Verenigde Staten zich dan ook intensief met de kwestie en leken Soekarno's claims, onder andere dat Nieuw-Guinea fungeerde als een 'dagger pointed at Indonesia', overdreven en wellicht zelfs pathetisch gevonden te worden.³⁸⁶

Van Australische zijde werd in de periode 1952-1954 derhalve stevig gelobbyd om de Amerikanen publiekelijk voor het gemeenschappelijke Australisch-Nederlandse standpunt te winnen. Met name de Australische ambassadeur in Washington, Percy Spender, vertolkte hierin een voortrekkersrol. Hoewel de voormalig minister het vertrouwen van Menzies genoot, handelde Spender in zijn lobbywerk veelal autonoom en sprak hij zich stelliger uit over de noodzaak Nederland in zijn soevereiniteit over Nieuw-Guinea te steunen dan Casey dat deed, of hem daar opdracht toe gaf.³⁸⁷ Toch zou ook Casey de Verenigde Staten verschillende malen dringend verzoeken om zich achter het Nederlandse beleid te scharen. Zo dreigde Casey in september 1953 tegenover J.F. (John Foster) Dulles, de Amerikaanse *Secretary of State* (r. 1953-1959), bijvoorbeeld, dat met betrekking tot de zeer anti-Indonesische publieke opinie in Australië een Indonesische overname van het gebiedsdeel de nekslag zou kunnen betekenen voor het Menzies-regime.³⁸⁸ Aangezien in dat geval onverbiddelijk een nieuwe *Labor*-regering aangesteld zou worden, spiegelde Casey Dulles voor dat de Verenigde Staten voortaan zaken zouden moeten doen met Evatt. Een schrikbeeld voor de Amerikanen en volgens McLean een voorname reden waarom de Amerikaanse ambassadeur in Jakarta kort daarop het Indonesische regime liet weten, dat de Verenigde Staten niets voelden voor een machtswisseling op het eiland.³⁸⁹

³⁸⁶ NL-HaNA, 2.05.50.02, Nederlandse Gezantschap / Ambassade in Australië (Canberra), (1940) 1942-1954, inventarisnummer 200, codetelegram 237 ongedateerd, Ambassadeur Teixeira de Mattos, aan Minister van Buitenlandse Zaken Stikker, Canberra, Australië.

³⁸⁷ McLean, R.G. *Casey and Australian Foreign Policy*; 17, 94, 111.

³⁸⁸ *Ibidem*, 105.

³⁸⁹ *Ibidem*.

Gedurende de eerste helft van de jaren 1950 ontwikkelden Azië en specifiek diens zuidoostelijke regio zich zeer onrustig. Verschillende oorzaken lagen hieraan ten grondslag. Het verloop van de Tweede Wereldoorlog had de aftakeling van de Europese hegemonie over het gebied onderstreept en als gevolg daarvan hadden zich overal in gekoloniseerd Azië nationalistische, vaak gewelddadige en ideologisch bevlogen onafhankelijkheidsgroepen gevormd. Deze groepen hadden vaker wel dan niet een zichtbare afkeer van de oude koloniale machthebbers en inspireerden gezamenlijk een algemene anti-Europese tendens in de regio. Daarbij waren de economieën over het algemeen fragiel, was de gezondheidszorg beperkt, genoot weinig jeugd onderwijs en lag het niveau van de scholing die ze kregen over het algemeen laag. Daarbij lagen de geboorten- en sterftcijfers vrijwel overal in Zuidoost-Azië juist hoog en waren verschillende jonge staten uit op gebiedsuitbreiding. Deze combinatie maakte de situatie in Zuidoost-Azië precair en gespannen, en met een plotselinge uitbraak van geweld moest continu rekening worden gehouden. Het was binnen deze regionale context dat Australië zich diende te manifesteren en het kan dan ook geen verbazing wekken dat Australië, zo goed als het kon, de politieke ontwikkelingen in de omliggende landen probeerde te beïnvloeden en de regionale stabiliteit trachtte te bewaken.

Dit ging de regering-Menzies redelijk af. Zoals gezegd had Australië de bilaterale contacten na het aantreden van de conservatieven in 1949 verder geïntensiveerd en probeerde het (relatief succesvol) door middel van het Colombo-plan de regionale economische groei te stimuleren. Daarbij had Colombo, met dank aan de eisen die aan de ontvangende staten werden gesteld, ook een politieke component. Tevens had de regering-Menzies zich ook op militair vlak redelijk ingedekt tegen mogelijke internationale agressie. Dit, met dank aan de oprichting van zowel de Australian, New Zealand, United States Security Treaty (ANZUS) in 1952, als de gemêleerde Southeast Asia Treaty Organization (SEATO) in 1954. Desalniettemin bleef de politieke situatie in de regio zorgelijk en had het land nauwelijks controle over de ontwikkelingen in Zuidoost-Azië, zoals Stuart Doran bijvoorbeeld wel beweerd. Zo suggereert de historicus over de Australische positie in de regio, in relatie tot de Nieuw-Guineakwestie en gedurende de hier behandelde periode, dat:

Australia's dominant posture towards its immediate region also, as before, had an effect on the way in which British and American opinion was handled. It was no coincidence that the Menzies Government's self-assured actions in connection with Indonesia were directly paralleled by activities aggressively independent – and commonly demanding – of the USA and Britain.³⁹⁰

³⁹⁰ Doran, *Western Friends and Eastern Neighbours*, 50.

Hoewel Australië er ten aanzien van Indonesië inderdaad een behoorlijk zelfstandig beleid op nahield, is de stellingname van Doran schromelijk overdreven. Doran impliceert een Australische controle over de situatie en de regio die het niet bezat en ook ten opzichte van Groot-Brittannië en de Verenigde Staten stelde de regering-Menzies zich bescheidener op dan de historicus wil toegeven. Australië probeerde inderdaad zijn bondgenoten te beïnvloeden, maar deed dit vooral, zoals aangetoond, vanuit zijn rol als *middle power*.

Kritiek op het Australische Nieuw-Guineabeleid en de verharding van het dispuut (1955-1956).

In de loop van de jaren 1950 werd het steeds duidelijker dat het Australische standpunt ten aanzien van Nieuw-Guinea onder druk stond. Een groep van dissidente ambtenaren van het Ministerie van Buitenlandse Zaken had zijn twijfels uitgesproken over de juistheid van het steunen van de Nederlandse positie in het gebied en riep op tot een kritische analyse van het bestaande beleid. De drijvende kracht achter deze oproep was W.R. (Walter) Crocker (1902-2002), een Australische diplomaat en oorlogsveteraan en sinds de lente van 1955 ambassadeur in Jakarta. Crocker uitte scherpe kritiek op de demonisering van Soekarno en Indonesië, en verklaarde op het ministerie dat: 'realism requires that we see Indonesia as our nearest neighbour and that we have a primary interest in making our Indonesian neighbour our friend'.³⁹¹ Daarnaast claimde Crocker dat ook in Nederland de steun voor het vasthouden aan het gebied snel afnam en dat het Australische Nieuw-Guineabeleid daarom 'rested on sand'.³⁹² Met betrekking tot Nederland stelde de diplomaat, en hier had hij gelijk in, dat een groeiende groep Nederlandse zakenlieden ontevreden was over de verstoorde relatie met Indonesië en dat de onderlinge handel om die reden sterk onder druk was komen te staan. Ook op de bijstand van de Verenigde Staten zouden Australië en Nederland naar Crockers mening niet te lang hoeven te rekenen, net zo min als op de steun van de landen in Zuid-Amerika en Azië. Crocker zou derhalve concluderen, dat een intensieve samenwerking tussen Nederland en Australië in Nieuw-Guinea voor laatst genoemde zeer nadelig zou kunnen uitpakken: 'if we consider good relations with Indonesia to be important'.³⁹³

Het was niet onterecht dat Casey's ambtenaren zich in toenemende mate zorgen maakten over de Australische relatie met Indonesië en de rest van de landen in de regio. Tijdens de Bandung Conferentie die van 18 tot en met 24 april georganiseerd werd op West-Java, had een groep van negenentwintig Aziatische en Afrikaanse staten zich unaniem voor de aanspraken van Soekarno op

³⁹¹ Citaat Walter Crocker in McLean, *R.G. Casey and Australian Foreign Policy*, 115.

³⁹² Ibidem.

³⁹³ McLean, *R.G. Casey and Australian Foreign Policy*, 115.

Nieuw-Guinea en tegen de Nederlandse soevereiniteit uitgesproken.³⁹⁴ Het was echter niet alleen deze concluderende verklaring die J.L. (John) Burton (1915-2010), een van de observanten ter plaatse (in niet officiële hoedanigheid), zorgen baarde, ook verontrustte het de diplomaat dat er voor deze conferentie geen enkele van de westerse mogendheden was uitgenodigd. Burton meende dan ook een groeiende segregatie tussen de Aziatische- en Afrikaanse niet-gebonden landen en het westen te bespeuren. In zijn analyse van de bespreking concludeerde hij dan ook, dat: ‘never before had an Asian grouping taken place which was confined to non-Europeans (...) The absence of Australia from the Bandung Conference seemed to me to be setting a pattern which would have most unfortunate results for Australia in the future’.³⁹⁵ K.C.O. (Mick) Shann (1917-1988), ook een Australische diplomaat en tevens in Bandung werkzaam als observant buiten dienste, zou zelfs stellen dat: ‘no doubt that the dispute over WNG [West New Guinea] had had a serious effect on the cordiality of the relationship between Australia and Indonesia’.³⁹⁶

Ook naar aanleiding van dit rapport zou de roep om herziening van het Australische beleid ten aanzien van Nieuw-Guinea en Indonesië worden versterkt. Zodoende leidde de discussie op departementaal niveau tot de oproep aan Casey om nog meer dan voorheen rekening te houden met de grieven van de Indonesiërs. Ook werd de minister sterk afgeraden zich in de volgende Algemene Vergadering van de Verenigde Naties net zo stellig tegen de Indonesische aanspraken te verzetten als dat de minister in 1954 had gedaan.³⁹⁷

Deze verzwakking van het Australische standpunt bleef ook aan Nederlandse zijde niet onopgemerkt. Zo schreef een geagiteerde ambassadeur A.M.L. Winkelman, die eind 1953 Teixeira de Mattos had vervangen, op 30 augustus aan Luns over de opzichtige ‘appeasement-politiek’ van Casey. Na zijn aantijging treffend te zijn begonnen met de openingszin “de laatste stap van Australië in het ‘drama’, getiteld: ‘samenwerking in Nieuw Guinea’”, vervolgde de ambassadeur: ‘nadat de besprekingen en besluiten der Bandung-Conferentie bekend werden, heeft zich hier [in Australië] een angstpsychose ontwikkeld’.³⁹⁸ Daarbij verweet Winkelman Casey ‘coûte que coûte op vriendschappelijke voet met Azië’ te willen komen, specifiek met Indonesië. De ambassadeur had weinig begrip voor de manier waarop Australië op goede voet met de nieuwe ‘Masjumi geleide Regering’ – die medio 1955 de door de Communisten gesteunde Indonesische Gouvernement hadden

³⁹⁴ Ibidem, 116.

³⁹⁵ NL-HaNA, 2.05.145, Nederlandse Ambassade en de Consulaten in Australië en de Permanente Vertegenwoordiger bij de South Pacific Commission (Canberra), 1955-1974, inventarisnummer 482, rapport 3 mei 1955, Report on the Bandung Conference by J.W. Burton.

³⁹⁶ Citaat K.C.O. Shaan in McLean, *R.G. Casey and Australian Foreign Policy*, 117.

³⁹⁷ McLean, *R.G. Casey and Australian Foreign Policy*, 118.

³⁹⁸ NL-HaNA, 2.05.145, Nederlandse Ambassade en de Consulaten in Australië en de Permanente Vertegenwoordiger bij de South Pacific Commission (Canberra), 1955-1974, inventarisnummer 482, brief van 30 augustus 1955, Ambassadeur Winkelman, aan Minister van Buitenlandse Zaken Luns, Canberra, Australië.

verdreven - wenste te komen en concludeerde in zijn schrijven, dat: "na de ontwikkeling der laatste maanden heeft men 'cold feet' gekregen en hoopt men maar dat Nederland deze grofheden zonder morren zal aanvaarden. Het is geen trouweloosheid maar een domweg opportunistische wijze van manoeuvreren".³⁹⁹ Het waren harde conclusies die de ambassadeur trok, helemaal aangezien beide partijen tot kort daarvoor een grotendeels overkoepelend beleid ten aanzien van Indonesië en Nieuw-Guinea hadden gevoerd.

Toch zou de onvrede binnen het Australische ministerie van Buitenlandse Zaken voorlopig niet leiden tot een herziening van het beleid, met name omdat de binnenlandse publieke opinie en ook het gros van de nationale volksvertegenwoordigers totaal niet open stonden voor het idee. Zo werd een Indonesische 'goodwill-missie' onder leiding van de voormalige minister van Buitenlandse Zaken M. (Mohammad) Roem, die in de eerste plaats in het teken stond van het versterken van de onderlinge economische betrekkingen, lelijk overschaduwd toen de pers de diplomaat vroeg naar het Indonesische standpunt met betrekking tot Nieuw-Guinea. Toen Roem vervolgens verkondigde dat: 'every Indonesian party supports Indonesia's claim Dutch New Guinea', sloeg de stemming om. De volgende dag kopte de *Sydney Morning Herald* bijvoorbeeld, dat: 'Indonesian lamentation about the evils of colonisation in Dutch New Guinea is entirely false and dishonest'.⁴⁰⁰ Volgens een bron binnen Buitenlandse Zaken was Roem 'onthutst door de heftige reacties in de pers en door het feit dat van het gehele persinterview door radio en dagbladen hier vrijwel uitsluitend het onderwerp Nieuw Guinea was opgenomen'.⁴⁰¹ Tenslotte meende Winkelman dat de Australische autoriteiten 'niet [hadden] nagelaten de Heer Roem te wijzen op de lering welke uit deze gang van zaken te trekken is'.⁴⁰²

Hoewel Winkelman nog in mei van dat jaar geagiteerd was over het feit dat er binnen Buitenlandse Zaken opzichtig getwijfeld werd aan het Australische beleid ten aanzien van Nieuw-Guinea en dat er Casey zichtbaar meer aan gelegen lag goede betrekkingen met Indonesië te onderhouden dan dat hij bereid was de Nederlandse presentie in het gebied te verdedigen, was de stemming op de Nederlandse ambassade amper zes maanden later deels omgeslagen, maar in ieder geval positiever. Nog steeds herbergde Buitenlandse Zaken de nodige dissidenten, maar was het duidelijk geworden dat Casey binnen het conservatieve kabinet totaal niet behoefde te rekenen op medestand. Casey had het plan tot een beleidsherziening namelijk in juni 1955 tijdens een kabinetsvergadering opgeworpen en werd daar hard teruggefloten.⁴⁰³ Geen van de andere ministers,

³⁹⁹ Ibidem.

⁴⁰⁰ NL-HaNA, 2.05.145, Nederlandse Ambassade en de Consulaten in Australië en de Permanente Vertegenwoordiger bij de South Pacific Commission (Canberra), 1955-1974, inventarisnummer 482, brief van 2 november 1955, Ambassadeur Winkelman, aan Minister van Buitenlandse Zaken Luns, Canberra, Australië.

⁴⁰¹ Ibidem.

⁴⁰² Ibidem.

⁴⁰³ McLean, R.G. *Casey and Australian Foreign Policy*, 125.

inclusief premier Menzies, toonden zich ontvankelijk voor een herziening van het beleid en weigerden ook maar te overwegen Nederland minder fanatiek te steunen dan voorheen. Of zoals Casey het op 29 juni aan een hoge beleidsmederwerker schreef: 'In general the sense of the discussion in Cabinet was that we should do everything possible to stiffen up to the Dutch to maintain their present sovereignty over Dutch New Guinea – and that they should be supported at almost any cost'.⁴⁰⁴

Het beleid dat Casey er vervolgens tot eind 1957 op na zou houden, valt nog het beste te omschrijven als ambivalent. Ondanks dat het Australische kabinet Casey stellig had aangemoedigd het Nieuw-Guineadispuut met Indonesië 'met gestrekt been' in te gaan, hield de minister vast aan het niet nodeloos schofferen van het land. Dit betekende dat Casey de Nederlandse soevereiniteit over Nieuw-Guinea wel bleef steunen, maar een minder assertieve, meer observerende houding aannam dan dat hij voor 1955 had gedaan, of dat de andere conservatieve minister van hem wensten. McLean beschrijft deze afwachtende tactiek als volgt: 'Casey, as with Crocker, was also more attached to the European conception of the Cold War, which dictated that the best solution to the prevailing tension was to maintain cordial relations with all nations, irrespective of their perceived threat'.⁴⁰⁵ Derhalve bleef Casey de nadruk leggen op de overeenstemmende aspecten van de relatie van Australië met Indonesië en werd de *cold storage policy* strikt gehanteerd. Enkel op momenten dat Australië de kwestie niet kon negeren, zoals in vergaderingen van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, schaarde Casey zich achter het Nederlandse standpunt. Het resultaat was dat zowel Nederland als Indonesië bedenkingen had bij Casey's standvastigheid, of zoals McLean het omschrijft: 'Casey's inability to reconcile his support for the Dutch in WNG with his desire to improve Australia's relations with Indonesia resulted in him adopting a policy that offended both sides of the dispute while satisfying neither'.⁴⁰⁶

Het was een interessante ontwikkeling in het najaar van 1956 dat voor het eerst in het Australische politieke debat het lot van de Papoea's in Nieuw-Guinea een factor werd en dat er plotseling rekenschap werd gegeven aan het recht van de inheemse volkeren op zelfbeschikking. De drijvende kracht achter de discussie was de plaatsvervangend leider van de federale oppositie en *Labour*-politicus A.A. (Arthur) Calwell (1896-1973), die het in een drieweeks bezoek aan Australisch Nieuw Guinea was opgevallen dat er onder de autochtone bevolking een 'widespread concern and resentment' ten aanzien van de Indonesische aanspraken op Nederlands Nieuw Guinea heerste.⁴⁰⁷

⁴⁰⁴ Citaat Casey in McLean, R.G. *Casey and Australian Foreign Policy*, 125.

⁴⁰⁵ McLean, R.G. *Casey and Australian Foreign Policy*, 130.

⁴⁰⁶ McLean, R.G. *Casey and Australian Foreign Policy*, 136.

⁴⁰⁷ Citaat A.A. Callwell in NL-HaNA, 2.05.145, Nederlandse Ambassade en de Consulaten in Australië en de Permanente Vertegenwoordiger bij de South Pacific Commission (Canberra), 1955-1974, inventarisnummer

Callwell stelde dat de belangen van de inheemse volkeren in het gebiedsdeel 'consistently overlooked' werden en hij riep de Menzies-regering op om de situatie niet enkel meer vanuit een militair-strategisch oogpunt te bezien. Callwells getuigenis leidde tot de nodige beroering binnen de Australische volksvertegenwoordiging en ook in de maanden daarna zou het onderwerp nog geregeld aangehaald worden in het politieke debat. Dit deed bijvoorbeeld ook P.M.C. (Paul) Hasluck (1903-1995), van 1951 tot 1963 de Australische Minister for Territories en de latere Gouverneur-Generaal van Australië. Hij claimde namelijk dat er met betrekking tot de toekomst van Nieuw-Guinea maar één ding werkelijk van belang was en dat was het beschermen van: 'the interests and the rights of the Indigenous people'. Hij vervolgde: "Every one talks about the Indonesian claim, the Dutch claim, or somebody else's claim, but how seldom do people ask 'What is best for the indigenous people?'".⁴⁰⁸

Het idee dat de Papoea's het recht hadden op zelfbeschikking – en de wetenschap dat de inheemse bevolking zeer huiverig was voor Indonesische overheersing – leidde ertoe dat Australië het argument ook voor het eerst prominent in de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties ging gebruiken.⁴⁰⁹ Casey's idee was, dat hij door nadruk te leggen op de rechten van de inheemse volkeren de Australische veiligheidsbezwaren minder hoefde te benadrukken. Op die manier zou hij de schijn van zeer goede onderlinge betrekkingen met Indonesië kunnen volhouden en zou Australië Soekarno niet nodeloos hoeven te schofferen.⁴¹⁰ Hoewel Casey's plan aardig bedacht was en ook zeer goed paste in de tactiek die hij als sinds het begin van 1955 hanteerde, werkte deze opzet niet. Soekarno zou na het stranden van wederom een resolutie in de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties nog maar weinig vertrouwen hebben in de westerse machten en zijn steun in toenemende mate zoeken bij China en de Sovjet-Unie. Wel viel het op dat Casey steeds minder consistent het Australische standpunt ten aanzien van Nieuw-Guinea hanteerde. Niet langer legde Australië publiekelijk de nadruk op de eigen veiligheidsbelangen en ook leek het land niet langer onwrikbaar in zijn standpunt. Ongeacht de algemene stemming in het Australische kabinet en ongeacht de publieke opinie werd het op goede voet verkeren met Indonesië en de andere landen in Zuidoost-Azië in toenemende mate belangrijk voor Casey en zijn ministerie, ook als dit ten koste ging van de relatie met de traditionele partners.

Het was derhalve opvallend dat sinds Richard Casey het ambt van Minister van Buitenlandse Zaken op zich had genomen, Australië zich gestaag losmaakte van zijn zuiver westerse identiteit en

196, brief van 1 augustus 1956, nr. 1936/564, Ambassadeur Winkelman, aan Minister van Buitenlandse Zaken Luns, Canberra, Australië.

⁴⁰⁸ Citaat P. Hasluck in NL-HaNA, 2.05.145, Nederlandse Ambassade en de Consulaten in Australië en de Permanente Vertegenwoordiger bij de South Pacific Commission (Canberra), 1955-1974, inventarisnummer 196, verslag van 15 oktober 1956, nr. 2596/780, Ambassadeur Winkelman, aan Minister van Buitenlandse Zaken Luns, Canberra, Australië.

⁴⁰⁹ McLean, R.G. *Casey and Australian Foreign Policy*, 142.

⁴¹⁰ Ibidem.

zelfgekozen isolatie, en leerde te interacteren met de staten in de Pacific en de Zuidoost-Aziatische regio. Precies zoals Evatt enkele jaren eerder al had beoogd. De manier waarop Australië zichzelf bezag in relatie tot zijn burens en bondgenoten veranderde medio jaren 1950 dan ook aanmerkelijk. Dit was opvallend aangezien de regering-Menzies officieel een 'pro-westers' beleid voorstond en met name veel waarde hechtte aan de traditionele relatie met Groot-Brittannië en de Verenigde Staten.

De tendens dat Australië zich steeds bewuster leek te worden van zijn plaats en rol in de regio, resulteerde er tevens in dat ook het nationale immigratiebeleid – de *White Australia*-politiek – in toenemende mate onder druk kwam te staan. Het is interessant te constateren dat de nieuwe Australische ambassadeur in Jakarta, Walter Crocker, een van de grote aanjagers was achter deze discussie. In 1956 had de diplomaat een klein boekje gepubliceerd, getiteld *The Racial Factor in International Relations*, dat een grote impact zou hebben op het publieke en politieke debat omtrent de kwestie. Dit erkende ook de Nederlandse ambassadeur in Australië, de heer Winkelman. Hoewel de diplomaat verschillende opmerkelijke simplificaties in het werk constateerde - Winkelman was het bijvoorbeeld niet eens met de manier waarop Crocker over de omgang van de Boers met de zwarte bevolking in Zuid-Afrika schreef - was de ambassadeur zeer te spreken over het boek. Zo schreef hij bijvoorbeeld dat:

Afgezien van deze betrekkelijk kleine afwijkingen, moet Crocker's document beschouwd worden als één der best opgestelde argumentaties die van Europese zijde over deze materie het licht zagen. Ofschoon in de introductie de zinsnede voorkomt: 'it need hardly be added that Mr. Crocker's views in no sense purport to reflect those of the government which he is now serving', is het wel zeker dat de door Crocker gelanceerde gedachten en opinies in Regerings- en ambtelijke kringen veld winnen.⁴¹¹

De politieke discussie omtrent de Australische rol in de regio beïnvloedde derhalve ook het debat omtrent het nationale Nieuw-Guineabeleid. Niet langer werd Nieuw-Guinea als een 'vital strategic interest' gezien dat hoe dan ook niet in Aziatische – Indonesische - handen mocht vallen. Australië diende op een passende manier samen te leven met de staten en de volkeren in de regio en een ronduit antagonistische benaderingswijze diende geen enkel eigenbelang. Het debat omtrent het belang van Nieuw-Guinea voor Australië werd medio jaren 1950 derhalve niet enkel meer gedomineerd door politiek-strategische argumenten, diplomatieke- en antropologische argumenten wonnen aan gewicht.

⁴¹¹ NL-HaNA, 2.05.145, Nederlandse Ambassade en de Consulaten in Australië en de Permanente Vertegenwoordiger bij de South Pacific Commission (Canberra), 1955-1974, inventarisnummer 482, brief van 3 juli 1956, nr. 1715/490, Ambassadeur Winkelman, aan Minister van Buitenlandse Zaken Luns, Canberra.

Deelconclusie.

Zoals dit hoofdstuk heeft willen aantonen, was het dispuut om Nieuw-Guinea al snel een belangrijk thema in het Australische buitenlandbeleid geworden en bemoeide het land zich tussen 1949 en 1956 steevast met het verloop van de kwestie. Het is derhalve interessant te constateren dat, hoewel Australië geen moment naliet om de ontwikkelingen in het dispuut te proberen te beïnvloeden, het land er geen eenduidig inzicht op nahield wat nu *exact* zijn primaire belangen waren in de kwestie. Omdat in dit hoofdstuk slechts het eerste van de twee tijdvakken behandeld is, kan hier ook maar ten dele antwoord worden gegeven op de hierboven gestelde onderzoeksvragen. Naast de centrale vraag ‘wat was de rol van Australië in de Nieuw-Guineakwestie gedurende de jaren 1950-1962?’, waren dit ‘hoe ontwikkelde het Australische Nieuw-Guineastandpunt zich tussen 1950 en 1962?’, ‘welke veranderingen lagen hier aan ten grondslag?’, ‘hoe interpreteerden de in Australië gealloceerde Nederlandse diplomaten deze ontwikkeling?’ en, ‘wat waren de consequenties van deze ontwikkeling voor het Nederlandse Nieuw-Guineabeleid?’.

Zoals gesteld, werd met de aanstelling van de tweede regering-Menzies in 1949 direct gebroken met het aanmoedigingsbeleid van de sociaaldemocraten ten aanzien van het regionale dekolonisatieproces. Zo liet de nieuwe minister van Buitenlandse Zaken Spender er geen misverstand over bestaan dat Indonesië naar zijn idee veel te snel onafhankelijk was geworden en dat Australië niet van plan was om ook de overdracht van Nederlands Nieuw-Guinea aan de jonge republiek toe te staan. Spender was zeer uitgesproken in zijn standpunt en zou er zowel bij Nederland, als bij de Verenigde Staten en Groot-Brittannië op aandringen dat het gebiedsdeel vanuit een militair-strategisch oogpunt niet in handen van een land dat zich mogelijkerwijs nog bij het communistische kamp zou aansluiten, zou mogen komen te vervallen. Daarnaast hadden de lessen uit de Tweede Wereldoorlog geleerd dat een zekere mate van controle over het gebiedsdeel van groot belang waren voor Australië. ‘Vitaal’ zelfs volgens Spender en ook daarom wilde Australië vermijden dat het een landsgrens zou moeten delen met een ‘Aziatische’ staat.

Toen Spender echter in 1951 terugtrad als minister van Buitenlandse Zaken en in deze hoedanigheid werd opgevolgd door Richard Casey, begon Australië het Nieuw-Guineavraagstuk genuanceerder te benaderen. Hoewel Casey zich in eerste instantie nog duidelijk vóór de Nederlandse aanwezigheid op het gebiedsdeel uitsprak, zou de minister hier in de loop van de jaren 1950 in toenemende mate over gaan twijfelen. Zo sprak ambassadeur Teixeira de Mattos eind 1951 bijvoorbeeld zijn zorgen uit, dat hij niet zeker was of Australië zich zou blijven inzetten voor ‘onze soevereiniteit’ over het gebiedsdeel. Deze zorgen bleken terecht, want Casey zou er ten aanzien van het Nederlands-Indonesische dispuut een duaal beleid op nahouden. Door de kwestie actief in *cold storage* te plaatsen, hoopte Casey zich minder stellig over het Australische standpunt te hoeven

uitspreken. Enkel in de Algemene Vergadering van V.N. zou Australië lobbyen voor de Nederlandse aanwezigheid, maar daarbuiten hield het zich voornamelijk bezig met het versterken van de betrekkingen met landen in de regio, in de eerste plaats met Indonesië. Moedwillig bleef Casey derhalve vaag over het Australische standpunt ten aanzien van Nieuw-Guinea, zowel ten opzichte van Nederland, als tegenover Indonesië. Deze opstelling werd echter door beide landen gehekel en zowel Nederland, als Indonesië zou in deze fase weinig vertrouwen in Casey tonen.

Tegelijkertijd was het de Nederlandse diplomatieke missie wel zeer duidelijk dat Menzies en de rest van de Australische regering nadrukkelijk achter de Nederlandse aanwezigheid in de regio stonden. Daarbij was ook de publieke opinie zeer op de hand van Nederland. Aangezien Australië ook intensieve diplomatieke druk uitoefende op zijn *great and powerful friends*, met name met dank aan Spender, was Nederlandse diplomatieke missie over het geheel genomen redelijk overtuigd van de Australische standvastigheid in het dispuut. Hoewel, nogmaals, niet werd uitgesloten dat Australië zich niet blijvend achter de Nederlandse aanwezigheid had geschaard, bestond er nagenoeg geen twijfel dat Australië het niet zou toestaan, dat Indonesië de zeggenschap over het gebiedsdeel zou verkrijgen.

Desondanks zou Casey's aantreden als minister van Buitenlandse Zaken in 1951 weldegelijk consequenties hebben voor het Nederlandse Nieuw-Guineabeleid. Afgezien van de intensivering van de administratieve samenwerking tussen de beide eilandhelften, zou Nederland Australië tussen 1953 en 1956 nog amper bij de politieke ontwikkeling van het gebiedsdeel betrekken. Ondanks dat hier ook nauwelijks urgentie toe was, met name dankzij de effectieve inzet van de ijskastpolitiek, impliceerde het evenwel dat Luns zijn twijfels had over de manier waarop Australië de kwestie was gaan benaderen. Het was de Nederlandse diplomaten in Canberra immers welbekend dat steeds meer ambtenaren van het *Department of Foreign Affairs* zich uitspraken tégen het Australische Indonesiëbeleid. Daarnaast zaaiden ook invloedrijke diplomaten als Walter Crocker twijfels over de wijsheid achter het Australische beleid én over de toekomstige standvastigheid van Nederland in het verdere verloop van de kwestie. Het is derhalve niet ondenkbaar dat wederzijds wantrouwen in de jaren na Casey's aanstelling er toe heeft bijgedragen dat het Nederlands-Australische samenwerkingsniveau bescheidener was, dan wanneer Spender nog minister zou zijn.

V. Australië en de Nieuw-Guineakwestie (1957-1962).

Zoals gesteld in het vorige hoofdstuk, had het Australische standpunt ten aanzien van de Nieuw-Guineakwestie tussen 1950 en 1956 een zichtbare ontwikkeling doorgemaakt, al werd dit door de meeste betrokken beleidsmakers of ontkracht, of ontkend. Onder aanvoering van de behoedzame minister van Buitenlandse Zaken Casey had Australië zijn oorspronkelijk opvatting, dat het verdedigen van de strategische belangen in Nieuw-Guinea in het ergste geval ten koste mocht gaan van de bilaterale relatie met Indonesië, losgelaten en werd het onderhouden van goede betrekkingen met het noordelijke buurland minimaal even belangrijk gevonden als het behoud van de Nederlandse soevereiniteit over Nieuw-Guinea. De drijvende kracht achter deze beleidsontwikkeling was uiteraard Casey, die persoonlijk groot belang hechtte aan goede betrekkingen met de landen in de regio, al werd de minister in zijn zienswijze ontegenzeggelijk beïnvloed door een groeiende groep (top-)ambtenaren op Buitenlandse Zaken, zo onderkent ook McLean.⁴¹² Dit leidde ertoe, dat Australië in de loop van de jaren 1950 in toenemende mate een *cold storage*-politiek zou aanhangen, dat enerzijds tot doel had de Nederlandse zeggenschap over het gebiedsdeel te bestendigen en er anderzijds toe moest leiden, dat Australië kon investeren in goede betrekkingen met Indonesië.

Deze verschuiving van het Australische standpunt dwong de minister echter in een ongemakkelijke spagaat. Een aanzienlijk deel van het electoraat was fel gekant tegen iedere versoepeling van de Australische opstelling in het dispuut, terwijl Casey ook vanuit zijn eigen partij op weinig steun kon rekenen. Officieel bleef Australië zich derhalve sterk tegen de Indonesische aanspraken verzetten, terwijl het land gelijktijdig een politiek van *appeasement* aanhing. Deze beleidsmatige ambivalentie maakte dat Casey zowel de Nederlandse, als de Indonesische beleidsmakers deels van zich vervreemde en van geen van de beide partijen het volledige vertrouwen genoot.

Hoewel Casey's opstelling niet van veel politieke daadkracht getuigde, paste deze echter wel opvallend goed in de nationale tijdsgeest. Een groeiende groep burgers en ambtenaren was zich er van bewust geworden, dat goede betrekkingen met Indonesië en de rest van Zuidoost-Azië onmisbaar waren voor de internationale positie van Australië. Daarbij was ook de nationale en racistische immigratiepolitiek in de loop van de jaren 1950 in toenemende mate onder vuur komen te liggen en werd gevreesd dat vervreemding van Aziatische staten hen enkel tot het communisme zou kunnen verleiden. Gelijktijdig met dit groeiende bewustzijn, bleef een niet onaanzienlijke groep Australiërs zich verzetten tegen iedere ontwikkeling die een verzwakking van de nationale, 'westerse' identiteit suggereerde, of niet strookte met de internationale belangen van de traditionele bondgenoten. De

⁴¹² McLean, R.G. *Casey and Australian Foreign Policy*; 111, 141.

ontwikkeling van het Australische standpunt ten aanzien van Nieuw-Guinea was derhalve een opvallende uiting van een evoluerend, nationaal gemoed ten aanzien van de eigen identiteit en de Australische rol in de regio.

In dit hoofdstuk zal het vervolg van de kwestie op een zelfde manier benaderd worden als in het hoofdstuk hiervoor, maar dan voor de periode 1955-1962. Wederom zal veelvuldig geput worden uit het primair bronnenmateriaal van de Nederlandse Ambassade in Canberra om de ontwikkeling van het Australische standpunt ten aanzien van de kwestie correct te kunnen duiden en ook de diplomatieke analyse hiervan te kunnen interpreteren. Net als in het vorige hoofdstuk zal het verloop van de kwestie globaal worden beschreven en zullen verschillende, essentiële momentopnamen nader worden uitgediept. Ook zal er aandacht worden besteed aan de steeds agressiever wordende claims van Indonesië op Nieuw-Guinea en de bemoeienis van de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk met de Nieuw-Guineakwestie.

Het overgangsjaar 1957.

Toen Soekarno er eind 1956 wederom niet in slaagde om Nederland via het assemblee van de Verenigde Naties te dwingen te onderhandelen over de staatkundige status van Nieuw-Guinea, werd het de president pijnlijk duidelijk dat het conflict zich had ontwikkeld tot een patstelling. Ondanks de actieve steun van het communistisch blok en van een groot deel van de Afrikaanse en Aziatische niet-gebonden staten, had Indonesië opnieuw niet de vereiste tweederde meerderheid achter zich weten te krijgen.⁴¹³ Dat dit intern tot grote ontevredenheid leidde, is evident. Opnieuw hoefde Luns zich immers niets van Soekarno's aanspraken op het gebiedsdeel aan te trekken en leek het Indonesische verlies de rechtmatigheid van de Nederlandse soevereiniteit enkel te herbevestigen. Om die reden zou Soekarno in 1957 nog een laatste poging ondernemen om via de Algemene Vergadering het gezag over het gebiedsdeel te verkrijgen, alvorens zich aanzienlijk agressiever op te stellen in het dispuut. Net zoals dat de president zijn greep op de Indonesische samenleving in de loop van 1957 aanmerkelijk zou versterken, zou Soekarno ook in toenemende mate dreigen zijn doelen in Nieuw-Guinea via de militaire weg te zullen realiseren.⁴¹⁴ Of zoals de Indonesische Minister van Buitenlandse Zaken, Soebandrio (r. 1957-1966), het in november van dat jaar verwoordde: 'we have no alternative course apart from action outside the United Nations'.⁴¹⁵

⁴¹³ Doran, *Western Friends and Eastern Neighbours*, 49.

⁴¹⁴ Ibidem, 53.

⁴¹⁵ Citaat Soebandrio in Doran, *Western Friends and Eastern Neighbours*, 54.

Kort na het teleurstellende resultaat in de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties braken in Indonesië de meest heftige onlusten uit sinds de twee politionele acties van eind jaren 1940.⁴¹⁶ Op onder meer Sumatra, Ambon en Celebes waren lokale leiders tegen de machtspositie van het Soekarno-regime in opstand gekomen en werd actief gestreefd naar onafhankelijkheid voor de eigen regio. Deze massale rebellie verraste de Indonesische autoriteiten totaal. Binnen luttele weken na het begin van de gevechten verspreidde de opstand zich over veel van de Indonesische eilanden en wisten de separatisten aanzienlijk gebied te veroveren. De regeringstroepen werden in eerste instantie dan ook ver teruggedrongen en merkbare verliezen toegebracht. Toen het leger zich echter rond april 1957 succesvol had hergroepeerd, sloeg het hard terug. De repressieve manier waarop dit gebeurde, verraadde dat de Indonesische autoriteiten vastberaden waren om definitief met eventuele dissidente geluiden in de samenleving af te rekenen. Het was daarom al vroeg duidelijk, dat Soekarno met zijn strijd tegen de rebellengroepen niet enkel het behoud van de territoriale integriteit van Indonesië voor ogen had. Veel meer dan dat beoogde de autoritaire leider zijn macht in de archipel uit te breiden en zijn greep op de Indonesische samenleving te intensiveren.⁴¹⁷

Voor Soekarno waren de Indonesische opstanden dan ook niet enkel een tegenslag. Naast dat ze hem de mogelijkheid boden het eilandenrijk steviger onder zijn controle te brengen, betekende het ook dat de president binnen de nationale politiek meer macht naar zich toe kon trekken. Toen in maart 1957 een grote rebellie in het oosten van het land uitbrak, greep Soekarno deze ontwikkeling aan om over de gehele archipel de noodtoestand af te kondigen. Direct daarna verkondigde de president, dat het parlementaire systeem in Indonesië gefaald had en dat het land dringend behoefte had aan een sterke, onafhankelijke leider, die daadkrachtig de nationale eenheid zou bewaken. Het resultaat was, dat Soekarno het nationale parlementaire stelsel eigenhandig zou opdoeken en een nieuw systeem van 'geleide democratie' zou introduceren. Een beslissing die in het 'westen' tot grote verontwaardiging zou leiden, omdat het nieuwe systeem onmiskenbare gelijkenissen vertoonde met Mao Zedongs 'gecontroleerde democratie'.⁴¹⁸ Voortaan, zo zou de praktijk uitwijzen, lag de politieke macht in Indonesië bij drie partijen, die op hun beurt gecontroleerd werden door de president en zijn directe omgeving. Namelijk: het leger met aan het hoofd opperbevelhebber Generaal A.H. (Abdul) Nasoetion (1918-2000), de regionale gouverneurs, en het samenwerkingsverband van de nationale politieke partijen. Binnen dit samenwerkingsverband kreeg met name de communistische PKI, de *Partai Komunis Indonesia*, een zwaarwegende stem.⁴¹⁹

⁴¹⁶ McLean, R.G. *Casey and Australian Foreign Policy*; 143, 144.

⁴¹⁷ Ibidem.

⁴¹⁸ Ibidem.

⁴¹⁹ Doran, *Western Friends and Eastern Neighbours*, 52.

De groeiende invloed van de communistische partij op de Indonesische politiek werd met het grootst mogelijke wantrouwen gadeslagen door de Verenigde Staten. Niet eerder werd een Indonesische collaboratie als zo'n reële dreiging voor de stabiliteit van de regio ervaren als in 1957. Dit had tot resultaat, dat de relatie tussen Indonesië en de Verenigde Staten in rap tempo verslechterde. De grote interne beroering en de groeiende dreiging van een communistisch georiënteerd Indonesië, maakte dat het Amerikaanse *State Department* zich gedwongen zag het internationale beleid ten aanzien van Indonesië te herzien. Dit betekende, dat, hoewel de Verenigde Staten de bilaterale diplomatieke betrekkingen met Indonesië warm zou blijven houden, er gelijktijdig alles aan gedaan zou worden om Soekarno's staatsgezag te ondermijnen: 'to contribute to the establishment of a government able and willing to pursue vigorous anti-Communist domestic policies and actions'.⁴²⁰ Om die reden intensiveerden de Verenigde Staten vanaf het tweede kwart van 1957 hun contacten met verschillende in Indonesië actieve rebellengroepen. Militaire en financiële assistentie aan de nationale regering op Java werd teruggeschroefd en in plaats daarvan gecontribueerd aan de prowesterse opstandelingen op met name Sumatra en Celebes.⁴²¹ Rond januari 1958 was de Amerikaanse inmenging in het Indonesische conflict op haar hoogtepunt en waren de Verenigde Staten een essentiële donor van de opstandelingen geworden.

Ook Australië toonde zich zeer kritisch over de manier waarop Indonesië zich politiek en sociaal ontwikkelde. Al in de beginjaren van 1950 had Casey zich enkele malen laatdunkend uitgelaten over de 'neutrale' Indonesische opstelling in de mondiale 'oost-west' polarisatie, maar toonde zich tot dan toe altijd stellig bereid in de onderlinge relatie te blijven investeren. Het was een opstelling die in de loop van 1957 steeds verder onder druk kwam te staan. Niet alleen kon de minister nauwelijks begrip opbrengen voor Soekarno's spijkerharde optreden tegen de eigen bevolking, de groeiende hang naar het communisme en het directe verzoek van Indonesië aan China en de Sovjet-Unie eind 1956 om het land militair en financieel te steunen, maakte dat de bilaterale relatie tussen Indonesië en Australië in deze periode danig zou bekoelen.⁴²²

De interne ontwikkelingen in Indonesië hadden derhalve ook hun uitwerking op Casey's Nieuw-Guineapolitiek. Met de groeiende dreiging van een Indonesische overstap naar het communistische kamp, was de minister er meer aan gelegen Nieuw-Guinea voor het westen te behouden. Om de onderlinge samenwerking op het Polynesische eiland te bevorderen, zocht een hoge ambtenaar van Casey's ministerie medio 1957 dan ook contact met de Nederlandse kanselarij in

⁴²⁰ Citaat verslag National Security Council in Doran, *Western Friends and Eastern Neighbours*, 53.

⁴²¹ Doran, *Western Friends and Eastern Neighbours*, 53.

⁴²² McLean, R.G. *Casey and Australian Foreign Policy*, 145.

Canberra.⁴²³ Hoewel de Nederlandse diplomaten verrast waren over de plotselinge Australische toenadering - Casey hing immers al tijden een strikte ijskastpolitiek aan - werd het nut van het Australische initiatief ook daar ingezien. Helemaal gezien de recente militante uitspraken van Soekarno en Nasoetion ten aanzien van het gebiedsdeel. In de daaropvolgende maanden zou er dan ook door de ambtenaren en diplomaten van beide landen intensief gewerkt worden aan een officiële verklaring, die de gemeenschappelijk visie ten aanzien van de toekomst van het gebiedsdeel moest vastleggen.⁴²⁴ Daarbij zou Casey er ook sterk bij de Amerikanen op aandringen, zich stelliger dan voorheen tégen Soekarno's claims op het gebiedsdeel uit te spreken. Dit deden de Amerikanen echter niet. De Verenigde Staten mochten dan wel met de Nederlanders en Australiërs sympathiseren, het risico dat het geweld ook zou overslaan naar Nieuw-Guinea werd te groot bevonden, zo liet de Amerikaanse *Secretary of State*, John Foster Dulles, Casey in oktober 1957 weten.⁴²⁵

De gemeenschappelijke verklaring die Casey en Luns vervolgens in november 1957 ondertekenden, onderstreepte de gedeelde intentie om de toekomst van Nieuw-Guinea gezamenlijk vorm te geven. Daarnaast zorgde het ook aan Nederlandse zijde voor een bevestiging, dat Casey veel van zijn vertrouwen in de relatie met Indonesië had verloren. De erbarmelijke situatie in Indonesië had de minister er kennelijk toe bewogen de Nederlandse zaak openlijk en minder vrijblijvend te zullen ondersteunen en de kwestie om die reden uit de *cold storage* te halen. De doelen die de beide ministers in hun verklaring uitspraken, waren dan ook ambitieus. Zo waren de beide partijen niet enkel voornemens om de administratieve samenwerking tussen de twee eilandhelften te bevorderen, Luns en Casey kwamen tevens overeen dat het uiteindelijke doel van de samenwerking een unificatie van het eiland moest zijn, met zelfbeschikkingsrecht voor de oorspronkelijke bewoners. Een ultieme datum wanneer dit doel bereikt moest worden, werd verstandig genoeg niet uitgesproken.⁴²⁶ Hoewel voorheen door beide partijen al verschillende malen over het onderwerp van Nederlands-Australische samenwerking was gecontempleerd, was dit de eerste publieke verklaring waarbij zowel Casey als Luns zich in definitieve termen over extensieve coöperatie op Nieuw-Guinea uitspraken.

Het idee dat Casey juist gehandeld had door expliciet voor samenwerking met Nederland te kiezen, leek in de maanden daarop enkel maar bevestigd te worden. Op 29 november, toen Soekarno voor het vierde achtereenvolgende jaar te horen kreeg, dat een Indonesische resolutie om Nederland aan de onderhandelingstafel te dwingen wederom niet door de Algemene Vergadering was aangenomen, escaleerde het conflict voor het eerst werkelijk. Soekarno riep zijn landgenoten op om

⁴²³ NL-HaNA, 2.05.145, Nederlandse Ambassade en de Consulaten in Australië en de Permanente Vertegenwoordiger bij de South Pacific Commission (Canberra), 1955-1974, inventarisnummer 341, brief van 10 mei 1957, nr. 981/327, Ambassadeur Lovink, aan Minister van Buitenlandse Zaken Luns, Canberra, Australië.

⁴²⁴ Ibidem.

⁴²⁵ McLean, R.G. *Casey and Australian Foreign Policy*, 145.

⁴²⁶ Ibidem.

in groten getalen de straat op te gaan en te protesteren tegen deze beslissing van de Verenigde Naties. Al gauw liepen de protesten uit tot massale betogingen tegen Nederland en de in Indonesië woon- en werkachtige Nederlanders, waarbij bezittingen op grote schaal werden geroofd en bedrijven werden geplunderd. Toen vervolgens ook nog eens publiekelijk bekend werd gemaakt dat er in de dagen daarvoor een aanslag op het leven van Soekarno was verijdeld, zag Generaal Nasoetion dit als de uitgelezen kans om een groot aantal Nederlandse bedrijven te nationaliseren en een groep van 46.000 Nederlandse staatsburgers het land uit te wijzen.⁴²⁷ Hoewel Soekarno claimde dat Nederland deze volkswoede over zichzelf had uitgeroepen en dat de Nederlandse bedrijven enkel werden geconfisqueerd om deze tegen kwaadwillenden te beschermen, waren er maar weinig functionarissen in Nederland en Australië die geloofden dat de betogingen niet door het regime geïnspireerd waren. Of zoals de Nederlandse ambassadeur in Canberra, A.H.J. (Tony) Lovink (r. 1957-1960), het in een brief naar zijn minister samenvatte: 'het standpunt van de Australische Regering stemt zowel in woord, daad als geschrift overeen met de werkelijke gang van zaken in dat ongelukkige land'.⁴²⁸

Soekarno's militante opstelling en de tanende invloed van Australië (1958-1959).

Het jaar 1957 verliep voor Indonesië zeer chaotisch en ook in de eerste helft van 1958 was het land de ongeregeldheden nog niet te boven gekomen. Hoewel Soekarno's controle over de archipel door de wijdverbreide opstanden flink onder druk was komen te staan, was het de president wel gelukt zijn positie binnen de nationale regering te bestendigen. Daarbij hadden de interne conflicten Soekarno er geenszins toe bewogen de Nieuw-Guineakwestie voorlopig te laten rusten. Toen eind november in de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties opnieuw een Indonesische resolutie werd afgekeurd, gaf dit Soekarno voldoende aanleiding om grootscheepse protesten tegen Nederland te organiseren. Derhalve werd het al snel duidelijk, dat de Indonesische president zich niet zonder meer bij de beslissing van de Algemene Vergadering zou neerleggen. Soekarno's zeer dreigende taal tegenover Nederland verraadde dat de president zich beraadde op verdere, militaire stappen. Hoewel Australië en ook de Verenigde Staten gedurende dit jaar nog stellig waren in hun opstelling dat Indonesische agressie niet getolereerd zou worden, zwichtten beide staten aan het begin van 1959. Australië zou zich realiseren, dat het geen vuist kon maken zonder concrete Amerikaanse assistentie, terwijl de Verenigde Staten er vooral veel aan gelegen lag Indonesië voor het communisme te behoeden. Hoewel Nederland, en dan met name Luns, zich uitermate zou inspannen om bij Australië

⁴²⁷ Doran, *Western Friends and Eastern Neighbours*, 54.

⁴²⁸ NL-HaNA, 2.05.145, Nederlandse Ambassade en de Consulaten in Australië en de Permanente Vertegenwoordiger bij de South Pacific Commission (Canberra), 1955-1974, inventarisnummer 484, brief van 18 december 1957, Bijl. 1. (geen nummer), Ambassadeur Lovink, aan Minister van Buitenlandse Zaken Luns, Canberra, Australië.

en de Verenigde Staten militaire garanties los te krijgen, werd in toenemende mate duidelijk dat dit een verloren zaak was. De periode 1958-1959 was dan ook een tijdvak, waarin Soekarno agressiever en militair sterker werd, terwijl het 'westen' geen adequate respons kon formuleren.

Het omslagpunt van het Indonesische conflict lag in de eerste maanden van 1958, toen Soekarno de strijd tegen de rebellengroepen flink opvoerde en het regeringsleger zeer duidelijk de overhand kreeg. Door een bijna meedogenloze strijd te leveren, werd het verzet van de opstandelingen al in de eerste helft van het jaar effectief gebroken en tegen mei had Soekarno het merendeel van de verloren gebieden weer op zijn politieke tegenstanders heroverd.⁴²⁹ Voor de Amerikanen was dit een fikse streep door de rekening. Niet alleen hadden de rebellengroepen in de eerste zes maanden van 1958 aanzienlijke verliezen geleden, het was voor Soekarno en de zijnen tevens onomstotelijk duidelijk geworden dat de Verenigde Staten de opstandelingen gedurende het afgelopen jaar flink hadden gesponsord.⁴³⁰

Hoewel het vermoeden al langer bestond, werd het nieuws dat de Amerikanen een aanzienlijke bijdrage hadden geleverd aan de strijd van de separatisten, pas op 24 juni door de Indonesische regering publiekelijk bekend gemaakt. In een officieel statement, opgesteld door generaal Nasoetion, verklaarde de Indonesische regering, dat het hard bewijs had: '[which] revealed (...) U.S. interference, although they did not prove direct U.S. intervention in the Indonesian rebellion'.⁴³¹ Het is evident dat deze inmenging de Amerikanen zeer kwalijk werd genomen. In het vervolg van het memorandum liet Nasoetion dan ook niet na te benadrukken dat de Amerikanen zeer diep bij Indonesië in het krijt stonden. Zo schreef de legerleider bijvoorbeeld, dat: 'the Western bloc made miscalculations of supporting the Indonesian rebels. But the bloc was now fully convinced that their attitude had been wrong'. Hoewel de legerleider stelde dat er al verschillende verzoenende gesprekken met de Amerikanen waren gevoerd, toonde het document ook dat de Indonesiërs de situatie volledig onder controle hadden en er niet voor terugdeinsden de Amerikanen nog even te laten 'spartelen': 'General Nasution confirmed that he had received an invitation to the United States, but said he was as yet unable to determine the time for his visit'. Dat Nasoetion er echter van overtuigd

⁴²⁹ NL-HaNA, 2.05.145, Nederlandse Ambassade en de Consulaten in Australië en de Permanente Vertegenwoordiger bij de South Pacific Commission (Canberra), 1955-1974, inventarisnummer 490, Richard Hughes, 'No Amnesty But Strict Action Against Rebels, *Sydney Daily Telegraph*, 7 april 1958.

⁴³⁰ McLean, R.G. *Casey and Australian Foreign Policy*, 149.

⁴³¹ NL-HaNA, 2.05.145, Nederlandse Ambassade en de Consulaten in Australië en de Permanente Vertegenwoordiger bij de South Pacific Commission (Canberra), 1955-1974, inventarisnummer 490, Verklaring Information Service Indonesia 24 juni 1958, 'Indonesian – U.S. Relations', Ambassadeur Lovink, aan Minister van Buitenlandse Zaken Luns, Canberra, Australië.

was, dat: 'relations between the two countries [Indonesia and the United States] would continue to improve in the near future', klonk in elk geval omineus.⁴³²

Met deze woorden bewees Nasoetion dat hij zich bewust was van het belang van Amerika in een vriendelijk gestemd, niet communistisch Indonesië. In een zeer instabiele regio als Zuidoost-Azië was het vanuit de Amerikaanse optiek een rampscenario wanneer Indonesië de banden met China en Rusland zou aanhalen en het communisme zich verder zou verspreiden over het Aziatische binnenland. Dit scenario kon niet worden uitgesloten, aangezien Indonesië inmiddels beschikte over een zeer goed bewapend en geoefend leger dat tevens toegang had tot zeer waardevolle bodemschatten. Nu de Verenigde Staten dus niet meer konden rekenen op hun rebellerende bondgenoten, was het zaak het land op andere manieren voor het communisme te behoeden.

De focus van de Amerikaanse inspanningen ging hierbij uit naar het versterken van de binnenlandse positie van generaal Nasoetion.⁴³³ Binnen het krachtenveld van Indonesië stond de legerleider bekend als relatief gematigd en wanneer de Verenigde Staten zijn gunst zouden winnen, zo was de redenering, was de kans dat Indonesië uiteindelijk voor het communisme zou kiezen het minst groot.⁴³⁴ Zodoende begon zich vanaf de tweede helft van 1958 de uiterst opmerkelijke situatie voor te doen, dat de Verenigde Staten het leger, dat het kort daarvoor nog in alle hevigheid had tegengewerkt, (wederom) financieel en militair gingen ondersteunen. Dientengevolge versterkten de Verenigde Staten niet alleen de Indonesische machtspositie in de regio, en dus ook ten opzicht van Australië, maar tevens de politieke positie van Soekarno. Door aan te tonen bereid te zijn een zeer hoge prijs te willen betalen voor het behoud van Indonesië voor het westers blok, had het regime van Dwight D. Eisenhower zichzelf effectief voor het karretje van de autocratische leider laten spannen. De Verenigde Staten hadden Soekarno immers de indruk gegeven, dat het chantabel was en met betrekking tot het vervolg van het dispuut om Nieuw-Guinea zou dit uiteindelijk doorslaggevend blijken.

In Australië werd de Amerikaanse beleidswijziging dan ook met de nodige scepsis ontvangen. Naast dat de regering-Menzies bezorgd was over de implicaties van deze wijziging voor de machtsverhoudingen in de regio, was het, logischerwijs, ook zeer beducht voor wat de expliciete Amerikaanse steun zou betekenen voor de Indonesische aanspraken op Nieuw-Guinea.⁴³⁵ Ondanks dat de Verenigde Staten namelijk altijd een strikt neutrale politiek ten aanzien van de kwestie hadden gevoerd, verkeerde het land, met dank aan het nieuwe *appeasement*-beleid, nu in een positie dat het zich niet (langer) geloofwaardig tegen de Indonesische aanspraken op het gebiedsdeel kon

⁴³² Ibidem.

⁴³³ Penders, *The West New Guinea Debacle*, 247.

⁴³⁴ McLean, R.G. *Casey and Australian Foreign Policy*, 150.

⁴³⁵ Ibidem.

verzetten.⁴³⁶ Het enige dat de Amerikanen nu nog restte, was benadrukken dat het een militarisering van het dispuut niet zou tolereren. Hoewel de Amerikaanse diplomaten dit verschillende malen zouden doen, deden zij dit altijd met een zekere terughoudendheid, zo was het inzicht in Australië.⁴³⁷ Casey en Menzies waren dan ook zeer bezorgd over de veranderende Amerikaanse opstelling in het dispuut en twijfelden sterk of de Verenigde Staten bereid zouden zijn de wapens op te pakken, wanneer Soekarno Nieuw-Guinea gewapenderhand zou bezetten. Die kans leek klein. Het behoud van de Nederlandse soevereiniteit over het gebiedsdeel stond derhalve onder druk en het risico was aanwezig, dat de Verenigde Staten de initiële neutrale positie zouden verruilen voor openlijke steun aan de Indonesische claim.⁴³⁸

Ondanks de gefundeerde zorgen van Menzies en Casey stelde de Australische regering zich opvallend pretentieloos op ten aanzien van het Amerikaanse besluit. Hoewel de regering altijd een betrekkelijk onafhankelijk beleid had gevoerd ten aanzien van Nieuw-Guinea, Indonesië en de rest van de Zuidoost-Aziatische regio, hadden de recente ontwikkelingen het kabinet gedwongen de uitgezette koers serieus te revalueren.⁴³⁹ Anders dan voorheen immers, moest vanaf de tweede helft van 1958 serieus rekening worden gehouden met het idee dat het conflict om Nieuw-Guinea kon eindigen in een militair treffen.⁴⁴⁰ Dit zou voor de Australische positie in de regio hoe dan ook desastreuus zijn. Het land moest daarom met drie mogelijke scenario's rekening houden. Wanneer Australië zou zwichten voor Soekarno's wapengekletter, zou het de Indonesische expansiepolitiek in de hand kunnen werken, terwijl het de Zuidoost-Aziatische staten, die voornamelijk op de hand van Indonesië waren, te vriend zou houden. Mocht Australië echter de rug recht houden en weigeren te buigen voor de Indonesische druk, dan had het de kans dat Soekarno zich terug zou trekken om de kwestie niet te laten escaleren, maar zou het vervolgens de zorgvuldig opgebouwde relatie met het land en de andere staten in Zuidoost-Azië zien verslechteren. Een daadwerkelijk militair treffen was vervolgens helemaal onwenselijk, omdat Soekarno dan zeer waarschijnlijk zou kiezen voor het communistische kamp, terwijl het uiterst onzeker was of de Amerikanen het zich konden veroorloven zich (militair) met de kwestie te bemoeien. Zowel ten aanzien van Indonesië, als de Verenigde Staten en de Zuidoost-Aziatische regio kon Australië zich het derhalve niet veroorloven hoog van de toren te blazen, of een overactieve houding aan te nemen in deze fase van de kwestie.

⁴³⁶ Penders, *The West New Guinea Debacle*; 316, 317.

⁴³⁷ *Ibidem*; 323, 324.

⁴³⁸ *Ibidem*.

⁴³⁹ McLean, *R.G. Casey and Australian Foreign Policy*; 152, 153.

⁴⁴⁰ Zoals geconcludeerd door de Australische pers in NL-HaNA, 2.05.145, Nederlandse Ambassade en de Consulaten in Australië en de Permanente Vertegenwoordiger bij de South Pacific Commission (Canberra), 1955-1974, inventarisnummer 490, brief van 8 april 1958, Denis Warner, 'The end of a revolt', *Sydney Daily Telegraph*, nr. 1048, Ambassadeur Lovink, aan Minister van Buitenlandse Zaken Luns, Canberra, Australië.

Dat de Australische rol in de regio was veranderd ten opzichte van de periode voor de Indonesische opstanden, werd ook onderschreven door de Nederlandse diplomaten in Canberra. Hoewel in Nederland niet getwijfeld werd aan de voorkeur van de Australische regering voor het behoud van het Nederlands gezag in Nieuw-Guinea, realiseerden de bewindslieden in Den Haag zich ook dat het Australische beleid in hoge mate afhing van dat van de Verenigde Staten en, in mindere mate, dat van het Verenigd Koninkrijk. In een persoonlijke brief aan een bevriende diplomaat waarin Lovink klaagt over de Britse en Amerikaanse wapenleveranties aan Indonesië, schrijft hij bijvoorbeeld, dat: 'voor verwijten aan de Australiërs bestaat mijns inziens minder reden omdat zij vast zitten aan Amerika en Engeland en dus de *grote broers* [mijn cursivering] niet konden verraden. Casey is zover gegaan als maar enigszins mogelijk was'.⁴⁴¹

Ondanks deze begripvolle opstelling was er aan Nederlandse zijde ook de nodige kritiek op het Australische beleid. Zo publiceerde het Comité Verenigde Inlichtingendiensten Nederland (CVIN) in september 1958 bijvoorbeeld een intern dossier, waarin onder meer de 'Politiek van Australië en de van dit land eventueel te verwachten steun' kritisch belicht werd. Zo beschreef het document bijvoorbeeld, dat het Australische beleid ten aanzien van Nederlands Nieuw-Guinea berustte op twee moeilijk te verenigen gedachten:

Eenzijds is het voor Australië van belang, dat Nederlands Nieuw-Guinea niet in Indonesische handen overgaat, aangezien daarin uit algemeen strategisch oogpunt een gevaar wordt gezien en een bedreiging voor de rustige ontwikkeling van het Australische gedeelte van Nieuw-Guinea. Aan de andere zijde staat het belang van goede betrekkingen met Aziatische landen, waardoor Australië wordt omringd, en waardoor het, vooral sedert de tanende Britse invloed in Zuid-Oost-Azië, van het westen wordt geïsoleerd. Voorlopig lijkt het eerstgenoemde belang voor Australië te overwegen.⁴⁴²

Toch zouden de ambtenaren die voor het opstellen van het stuk verantwoordelijk waren tot een zorgelijke conclusie komen:

Mede in verband met het dualistische karakter van de Australische politiek blijft het derhalve de vraag of de Australische regering steun zou verlenen, indien de Verenigde

⁴⁴¹ NL-HaNA, 2.05.145, Nederlandse Ambassade en de Consulaten in Australië en de Permanente Vertegenwoordiger bij de South Pacific Commission (Canberra), 1955-1974, inventarisnummer 490, brief van 1 juni 1958, Persoonlijk (geen nummer), Ambassadeur Lovink, aan Ambassadeur in actieve dienst Insinger, Canberra, Australië.

⁴⁴² NL-HaNA, 2.05.145, Nederlandse Ambassade en de Consulaten in Australië en de Permanente Vertegenwoordiger bij de South Pacific Commission (Canberra), 1955-1974, inventarisnummer 491, Comité Verenigde Inlichtingendiensten Nederland, 'De Bedreiging van Nederlands Nieuw-Guinea door Indonesië, september 1958, nr. 1063/83, Buitenlandse Zaken, aan Ambassadeur Lovink, Den Haag, Nederland.

Staten niet bereid zouden blijken tot het inzetten van Amerikaanse strijdkrachten, dan wel of zij in dat geval het belang van goede betrekkingen met de Aziatische landen zou doen prevaleren.⁴⁴³

Met betrekking tot de twijfel of Australië in het ergste geval bereid zou zijn Nederland in een militair treffen met Indonesië te ondersteunen, hadden de onderzoekers een valide punt. Zo toonde de Australische regering zich niet enkel zeer terughoudend in het toezeggen van directe militaire steun aan Nederland, tot frustratie van de Nederlandse diplomaten in Canberra was het land tevens amper bereid tot het voeren van vrijblijvend bi- of multilateraal overleg over het onderwerp. Zo schreef een geagiteerde Lovink op 24 december in een telegram aan Den Haag: 'Ik heb nogmaals met klem een uitvoerig betoog gehouden waarom de verdediging van Nederlands Nieuw-Guinea primair Australisch en Westers belang is en verklaard dat een geheime militaire bespreking zonder prejudicering toch wel het allergeringste is wat verwacht mag worden'. De ambassadeur vervolgde: 'Mijn appreciatie van het gesprek is dat de Australiërs onder de indruk zijn van onze visie die aansluit op eigen militaire appreciatie en gegevens doch dat zij niet [originele onderlijning] overtuigd zijn van onmiddellijk gevaar en zij niets zullen ondernemen zonder volle en onmisbare medewerking van de Amerikanen'.⁴⁴⁴

Dat Australië zichzelf niet in staat achtte Nederland concrete militaire steun toe te zeggen, betekende echter niet dat het land zich niet intensief voor de Nederlandse zaak inzette. Zoals in hoofdstuk drie al is geconcludeerd, was Australië geen land dat het moest hebben van zijn militaire slagkracht, maar zich diende profileren in het diplomatieke domein, bij voorkeur bij zijn bondgenoten. Dit deed het land dan ook veelvuldig, met name met betrekking tot de levering van militair materiaal door de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk aan Indonesië. Hier was het ook betrekkelijk succesvol in. Zo wist Australië het Verenigd Koninkrijk bijvoorbeeld meermaals te bewegen af te zien van de levering van bepaalde producten, waaronder vliegtuigen. Hoe belangrijk deze Australische diplomatieke druk was voor Nederland, bleek wel uit een brief, die Lovink in juli 1958 aan Casey richtte. Hierin liet hij de Australische minister weten, dat:

The Netherlands Minister of Foreign Affairs, Dr. J.M.A.H. Luns, asked me to convey to you the appreciation of the Netherlands government for the decision of the Australian Government to ask the United Kingdom not to supply to Indonesia Fairey Gannet planes, notwithstanding the fact that the Australian Defence Authorities do not consider that on

⁴⁴³ Ibidem.

⁴⁴⁴ NL-HaNA, 2.05.145, Nederlandse Ambassade en de Consulaten in Australië en de Permanente Vertegenwoordiger bij de South Pacific Commission (Canberra), 1955-1974, inventarisnummer 490, Verzonder Codebericht 24 december 1958, dossier 92113, Ambassadeur Lovink, aan Nerecodi, Canberra, Australië.

purely military grounds the withholding of these planes from Indonesia need be requested.⁴⁴⁵

Ook in het geval van de Verenigde Staten maakte Australië succesvol gebruik van zijn goede bilaterale relatie om druk op de machtige bondgenoot uit te oefenen. Zo schrijft McLean bijvoorbeeld, dat: “Casey promised to use Australia’s ‘special relationship’ with the US as a means of promoting the Dutch cause”.⁴⁴⁶ Zodoende zou Dulles in een onderhoud met Casey in Washington in september 1958 stellen, dat het gebruik van geweld door de Indonesiërs in de kwestie ‘would not be tolerated’, en de Verenigde Staten in het hypothetische geval dat dit toch mocht gebeuren: ‘would throw its full support behind efforts to defend the territory’.⁴⁴⁷

Hoewel Dulles zich hier uiterst expliciet uitsprak, was het maar de vraag hoeveel waarde Nederland en Australië aan de toezegging moesten hechten. Noch Dulles, noch een andere hoge functionaris van het *State Department* zou zich andermaal een dergelijke verzekering laten ontlokken. De kans was daarom zeer aanwezig, zo beaamt ook Doran, dat de minister zich stilliger had uitgesproken dan strikt de bedoeling was.⁴⁴⁸ Immers zou Dulles in hetzelfde gesprek nog steeds weigeren Nederland en Australië militaire toezeggingen te doen. Desalniettemin toonde het aan, dat Australië invloed kon uitoefenen op het Amerikaanse beleid in Zuidoost-Azië en dat de Australische regering bereid was deze diplomatieke vermogens aan te wenden om Nederland in zijn positie te sterken.

In januari 1959 hakte de Australische regering de knoop definitief door: het zou zich niet militair aan de Nederlandse positie op Nieuw-Guinea committeren zonder een soortgelijke toezegging van de Verenigde Staten of Groot-Brittannië.⁴⁴⁹ Binnen de Australische politiek leek een groeiende groep volksvertegenwoordigers zich namelijk te beseffen, dat het land ‘onmachtig was om in welke vorm dan ook zelfstandig een politiek met betrekking tot West Nieuw-Guinea te voeren, tenzij deze politiek gesteund [werd] door de Verenigde Staten van Amerika’, zo omschreef ambassadeur Lovink in april de situatie.⁴⁵⁰ Volgens B.A. (Bartholomew) Santamaria, een prominent politicus binnen de katholieke,

⁴⁴⁵ NL-HaNA, 2.05.145, Nederlandse Ambassade en de Consulaten in Australië en de Permanente Vertegenwoordiger bij de South Pacific Commission (Canberra), 1955-1974, inventarisnummer 490, Personal 19 juli 1958, nr. 2103, Ambassadeur Lovink, aan Minister van Buitenlandse Zaken Casey, Canberra, Australië.

⁴⁴⁶ McLean, R.G. *Casey and Australian Foreign Policy*, 152.

⁴⁴⁷ Citaat Dulles in McLean, R.G. *Casey and Australian Foreign Policy*, 157.

⁴⁴⁸ Doran, *Western Friends and Eastern Neighbours*; 136-138.

⁴⁴⁹ Penders, *The West New Guinea Debacle*, 325.

⁴⁵⁰ NL-HaNA, 2.05.145, Nederlandse Ambassade en de Consulaten in Australië en de Permanente Vertegenwoordiger bij de South Pacific Commission (Canberra), 1955-1974, inventarisnummer 343, brief van 24 april 1959, vertrouwelijk, geen nummer, Ambassadeur Lovink, aan Minister van Buitenlandse Zaken, Luns, Canberra, Australië.

anticommunistische *Democratic Labour Party* (DLP) – een partij die zich om interne strubbelingen in 1955 van de *Australian Labour Party* (ALP) had afgescheiden⁴⁵¹ - was de koers van het Amerikaanse buitenlandbeleid zelfs dermate dominant, dat deze bepalend was voor het beleid van Australië ten aanzien van de regio. Zo stelde Santamaria in april van dat jaar in een opiniestuk getiteld *New Guinea - The Price of Weakness*, dat:

Aangezien de Verenigde Staten alle kaarten op Soekarno e.a. heeft gezet, teneinde dit land buiten de communistische sfeer te houden, zal Washington zijn invloed blijven uitoefenen om spoedig een voor beide partijen aanvaardbare regeling te verkrijgen van het Nieuw-Guinea conflict waarbij Nederland compensatie zal dienen te ontvangen voor zijn economische verliezen in Indonesië.⁴⁵²

Volgens Santamaria had Australië geen keus dan zich hierbij neer te leggen, vooral omdat het land in het buitenlandbeleid van de Verenigde Staten een betrekkelijk kleine rol speelde. Zo vervolgde de *backbencher*, dat:

Amerika in zijn machtsstrijd met China drie belangrijke bondgenoten heeft wat bevolkingsdichtheid betreft, n.l. India, Indonesië en Japan. Indien deze landen of één daarvan in conflict zou geraken met Australië, dan zou Amerika voor een keuze komen te staan en in dat geval uit realistisch eigen belang de partij kiezen van haar machtigste bondgenoot(en) en dat zou dan niet Australië zijn.⁴⁵³

Het was een steekhoudend argument, zij het niet dat Santamaria het belang van Australië voor de Verenigde Staten neigde te bagatelliseren. Het onderliggende punt dat het behoud van Indonesië voor het westerse kamp onnoemelijk veel belangrijker was dan het behoud van Nieuw-Guinea, was echter correct.

Zodoende was het opvallend hoe snel het nationale politieke debat omtrent de staatskundige toekomst van Nieuw-Guinea weer een machtspolitieke discussie was geworden. Hoewel binnen Buitenlandse Zaken nog verschillende dissidente stemmen klonken die meenden dat het

⁴⁵¹ McLean, R.G. *Casey and Australian Foreign Policy*; 74, 75.

⁴⁵² NL-HaNA, 2.05.145, Nederlandse Ambassade en de Consulaten in Australië en de Permanente Vertegenwoordiger bij de South Pacific Commission (Canberra), 1955-1974, inventarisnummer 343, brief van 24 april 1959, vertrouwelijk, geen nummer, Ambassadeur Lovink, aan Minister van Buitenlandse Zaken, Luns, Canberra, Australië.

⁴⁵³ Uitspraken Santamaria geparafraseerd in: NL-HaNA, 2.05.145, Nederlandse Ambassade en de Consulaten in Australië en de Permanente Vertegenwoordiger bij de South Pacific Commission (Canberra), 1955-1974, inventarisnummer 343, brief van 24 april 1959, vertrouwelijk, geen nummer, Ambassadeur Lovink, aan Minister van Buitenlandse Zaken, Luns, Canberra, Australië.

zelfbeschikkingsrecht van de Papoea's niet mocht worden gecompromitteerd ten bate van (inter)nationale belangen, had het er alle schijn van, dat de regering-Menzies juist hier op aanstuurde.⁴⁵⁴ Op 15 februari hadden de Australische premier en de Indonesische minister van Buitenlandse Zaken, Soebandrio, namelijk een gezamenlijk communiqué ondertekend, waarin Australië Soebandrio onder meer verzekerde, dat:⁴⁵⁵

Australia respects sovereignty as it now exists and would respect immediately and without ill-will any altered sovereignty if the alteration were reached by the proper process of law, which means to Australia either by adjudication or by agreement freely and fairly arrived at.

Menzies had bevestigd, dat Australië zichzelf niet langer beschouwde als een 'party principal in the dispute, [but rather] that is was a very interested by-stander'.⁴⁵⁶ Menzies' toezegging leek derhalve te onderschrijven, dat Australië inmiddels ver van zijn oorspronkelijke standpunt was afgeweken en dat het een aanzienlijke herziening van het nationale beleid inzake Nieuw-Guinea had ondergaan, al zag de regeringsleider dit zelf anders.

Toen Casey en Menzies Soebandrio in de herfst van 1958 uitnodigden om aan het begin van het volgende jaar Australië te bezoeken, deden zij dit met de bedoeling de opgelopen spanningen tussen de beide landen tot bedaren te brengen en het risico op een gewapend conflict in de regio te marginaliseren. Het was de ministers inmiddels welbekend dat, als Australië toenadering zocht tot Indonesië, beide landen nader tot elkaar dienden te komen op het punt dat hen het meest verdeelde, namelijk Nieuw-Guinea. Aangezien de Indonesische positie in de maanden daarvoor bepaald niet zwakker was geworden, was het voor Casey en Menzies duidelijk dat Australië zijn standpunt in het debat diende matigen, alvorens het Indonesië om een handreiking kon vragen. Menzies' tegemoetkoming was, zoals gesteld, dat Australië gas terug zou nemen in zijn bemoeienis met de kwestie en dat het land niet zou protesteren wanneer de soevereiniteit over het gebiedsdeel op een wettige manier zou overgaan van Nederland op Indonesië. Evenwel bleven de beleidsmakers benadrukken dat Australië tot die tijd de Nederlandse soevereiniteit over het gebiedsdeel zou erkennen en dat het zich zou blijven inzetten voor het internationale zelfbeschikkingsrecht, dus ook

⁴⁵⁴ NL-HaNA, 2.05.145, Nederlandse Ambassade en de Consulaten in Australië en de Permanente Vertegenwoordiger bij de South Pacific Commission (Canberra), 1955-1974, inventarisnummer 343, brief van 23 maart 1959, vertrouwelijk, 767/245, Ambassadeur Lovink, aan Minister van Buitenlandse Zaken, Luns, Canberra, Australië.

⁴⁵⁵ Citaat Menzies in McLean, *R.G. Casey and Australian Foreign Policy*, 165.

⁴⁵⁶ Ibidem.

voor dat van de Papoea's.⁴⁵⁷ Desalniettemin was het een aanzienlijke tegemoetkoming, juist omdat een overgang van de soevereiniteit altijd als onbespreekbaar werd gesteld.

Hoewel Australië hier een belangrijke concessie deed, was de toezegging niet eenzijdig. In ruil voor de Australische tegemoetkoming verzochten Casey en Menzies Soebandrio dringend om namens de Indonesische regering af te zien van het gebruik van geweld in het dispuut om Nieuw-Guinea. Dat Soebandrio zich op dit punt een belofte liet ontlokken, werd door Menzies en Casey als een zeer belangrijke stap in de goede richting ervaren. De Indonesische minister stelde namelijk dat: "his government had reached the conclusion that 'no territorial dispute can nowadays be settled by the use of force'."⁴⁵⁸ Om daar aan toe te voegen, dat: '[Indonesia] would not take the issue to the UN again'.⁴⁵⁹

Met deze concrete beloftes werd ruimschoots aan de Australische verwachtingen voldaan. Menzies was er van overtuigd dat Australië met zijn inspanningen effectief de angel uit het conflict had gehaald en de kans op een oorlog in de regio aanzienlijk had verkleind. Daarbij geloofde de premier dat het mes voor Australië op dit punt aan twee kanten sneed. Niet alleen zou Australië de relatie met diens naaste buur weer kunnen aanhalen, het land had zich er effectief van verzekerd dat het dispuut niet zou uitdraaien op een gewapend conflict. Dit, terwijl het communiqué ook de positie van Nederland had bestendigd, aldus Menzies. De premier redeneerde namelijk, dat Indonesië inmiddels geen middelen meer tot zijn beschikking had om via de juridische weg de zeggenschap over Nieuw-Guinea op te eisen, terwijl dit een voorwaarde was voor Australische steun. Het Soekarno-regime was immers niet meer van plan de kwestie aan de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties voor te leggen, terwijl het in een eerder stadium al had afgezien van een gang naar het Hooggerechtshof in Den Haag.⁴⁶⁰ Aangezien ook Nederland, wanneer er geen oorlog meer dreigde, niet aan de Indonesische eisen tegemoet zou komen, waande Menzies zich spekkoper. Zo liet Luns Lovink bijvoorbeeld weten, dat: 'Australië zich dit strikt-formele standpunt van non-interventie slechts kon veroorloven indien het volkomen overtuigd was van de Nederlandse vastbeslotenheid de soevereiniteit over Nederlands Nieuw-Guinea niet [originele onderlijning] aan Indonesië over te dragen'.⁴⁶¹

⁴⁵⁷ McLean, R.G. *Casey and Australian Foreign Policy*, 167.

⁴⁵⁸ *Ibidem*, 163.

⁴⁵⁹ *Ibidem*.

⁴⁶⁰ Wordt onder meer bevestigd in NL-HaNA, 2.05.145, Nederlandse Ambassade en de Consulaten in Australië en de Permanente Vertegenwoordiger bij de South Pacific Commission (Canberra), 1955-1974, inventarisnummer 492, brief van 30 januari 1959, Codebericht, nr. 12, Ambassadeur Lovink, aan Minister van Buitenlandse Zaken Luns, Canberra, Australië.

⁴⁶¹ NL-HaNA, 2.05.145, Nederlandse Ambassade en de Consulaten in Australië en de Permanente Vertegenwoordiger bij de South Pacific Commission (Canberra), 1955-1974, inventarisnummer 492, Codebericht 17 januari 1959, dossier 92113, Minister van Buitenlandse Zaken Luns, aan Ambassadeur Lovink, Den Haag, Nederland.

Hoewel Australië zichzelf, tot opluchting van Menzies, derhalve voor een groot deel van zijn verantwoordelijkheden ten aanzien van Nieuw-Guinea had ontslagen, was het enthousiasme aan Nederlandse zijde begrijpelijkerwijs een stuk minder groot. Zo had Lovink Casey al op 24 december van het vorige jaar laten weten, dat het bezoek van Soebandrio geenszins indiceerde dat Indonesië in de toekomst zou afzien van het gebruik van geweld. Want, zo redeneerde Lovink: 'Dr. Subandrio [is] in het Indonesisch spel onbelangrijk en hij of anderen zullen met groot gemak desgewenst alles ontkennen of verdraaien wat al of niet gezegd, beloofd of verklaard [is]'.⁴⁶² Daarbij werd het communiqué ook in Den Haag als een 'terugslag voor het Nederlandse regeringsbeleid ten aanzien van Nieuw-Guinea' gezien. Volgens een geheim codebericht was met name het algemene oordeel van de Nederlandse pers spijkerhard:

De Nederlandse regering heeft steeds gesteld dat de handhaving van de Nederlandse soevereiniteit niet alleen in het belang is van de Papoea bevolking doch dat het tevens een algemeen westers, met name Australisch, belang is waarvoor in het bijzonder bij Amerika en Australië begrip wordt gevonden zodat deze twee landen de overdracht aan Indonesië van de soevereiniteit dan wel wijziging in de bestaande status, welke een politieke onrust in dat deel van de wereld zou creëren, als ongewenst afwijzen. Deze Nederlandse stelling blijkt thans ongefundeerd door de verklaring van de Australische regering dat zij bij voorbaat iedere regeling welke tussen Nederland en Indonesië wordt getroffen aanvaardt waardoor Australië op niet mis te verstane wijze heeft gedemonstreerd dat het lot van Nederlands Nieuw-Guinea haar onverschillig is.⁴⁶³

Tevens werd in het bericht benadrukt, dat Australië de timing van de verklaring welhaast niet slechter had kunnen kiezen:

Ik behoef u nauwelijks uiteen te zetten waarom deze gedachtengang juist voor het huidige overgangskabinet bijzonder onwelkom is. Intern politiek gezien is de positie van de Nederlandse regering met betrekking tot het Nieuw-Guinea standpunt verzwakt en dit is waarschijnlijk het voornaamste doel van Subandrio geweest. Deze positie zal worden aangevallen met de bedoeling in het standpunt een wijziging te brengen en daarvan bij de verkiezingen gebruik te maken en daarna het kabinetsprogramma te beïnvloeden.

⁴⁶² NL-HaNA, 2.05.145, Nederlandse Ambassade en de Consulaten in Australië en de Permanente Vertegenwoordiger bij de South Pacific Commission (Canberra), 1955-1974, inventarisnummer 490, Verzonden Codebericht 24 december 1958, dossier 92113, Ambassadeur Lovink, aan Nerecodi, Canberra, Australië.

⁴⁶³ NL-HaNA, 2.05.145, Nederlandse Ambassade en de Consulaten in Australië en de Permanente Vertegenwoordiger bij de South Pacific Commission (Canberra), 1955-1974, inventarisnummer 492, Ontvangen Codebericht 19 februari 1959, R.M.C. 23, Ministerie van Buitenlandse Zaken, aan Ambassadeur der Nederlanden Lovink, Den Haag, Nederland.

Hiermee was de Australische intentie achter het communiqué haar doel voorbij geschoten. Menzies had gepoogd om op een sluwe manier de spanningen omtrent de kwestie tot bedaren te brengen en de banden met Indonesië aan te halen zonder Nederland openlijk af te vallen. Nog steeds erkende Australië immers de Nederlandse soevereiniteit over het gebiedsdeel en hield de regering zich aan de afspraak van 1957, dat beide landen zouden samenwerken om het gebiedsdeel te begeleiden naar zelfbeschikking. Het enige verschil was nu, dat Australië had toegezegd zich niet tegen een overdracht van de soevereiniteit te zullen verzetten, mits Nederland en Indonesië hier op een legale wijze toe zouden besluiten. Dit achtte Menzies echter uitgesloten en in zijn optiek was het Australische standpunt dan ook nauwelijks gewijzigd.⁴⁶⁴ Helaas voor Menzies werd deze visie niet unaniem gedeeld in Den Haag. Verschillende beleidsmakers meenden dat Australië Nederland in de steek had gelaten en dat het Nederland, aangezien het ook niet op de onverdeelde steun van de Verenigde Staten en Groot-Brittannië kon rekenen, internationaal had geïsoleerd.⁴⁶⁵ Hoewel Menzies het Australisch-Indonesisch communiqué stellig bleef verdedigen, zou de verklaring er toe leiden dat er in deze fase van de kwestie in Den Haag ernstig aan de Australische loyaliteit en standvastigheid getwijfeld werd.

Gedurende het vervolg van 1959, en feitelijk tot de tweede helft van 1960, bleven de betrekkingen tussen Nederland en Australië onderkoeld. Het bezoek van premier Menzies aan Den Haag in juni 1959, kort na het aantreden van de nieuwe regering van minister-president J.E. (Jan) de Quay (r. 1959-1963), deed hier weinig aan af.⁴⁶⁶ Hoewel de Australische premier geschrokken was van de heftige Nederlandse reacties op het communiqué, was Menzies opgelucht dat Australië en Indonesië op het moment dat de verhoudingen in de regio zeer onrustig waren, nader tot elkaar waren gekomen. Het was dan ook Menzies' intentie om De Quay de Australische motivatie achter de gemeenschappelijke verklaring te laten inzien en de Nederlandse premier te laten beseffen, dat wat voor Nederland 'the far east', voor Australië 'the near north' was.⁴⁶⁷ Goede betrekkingen met Indonesië waren voor Australië immers van levensbelang, omdat Australië, in tegenstelling tot Nederland, zich in het geval van Indonesische agressie direct in zijn statelijke integriteit bedreigd zou zien. Het was om die reden, zo gaf Menzies De Quay te verstaan, dat Australië niet in staat was om Nederland op het punt van Nieuw-Guinea verder tegemoet te komen. Het land kon het zich simpelweg niet permitteren om de civiele en bestuurlijke samenwerking tussen de beide eilandhelften te intensiveren, of om mee te gaan in (vrijblijvende) bilaterale, militaire besprekingen.⁴⁶⁸ In het geval dat zoiets zou uitkomen, zou het land

⁴⁶⁴ McLean, R.G. *Casey and Australian Foreign Policy*, 167.

⁴⁶⁵ Penders, *The West New Guinea Debacle*, 330.

⁴⁶⁶ Doran, *Western Friends and Eastern Neighbours*, 142.

⁴⁶⁷ Penders, *The West New Guinea Debacle*, 326.

⁴⁶⁸ *Ibidem*, 328.

een verkeerd signaal aan het Indonesische regime geven en Menzies wenste dit koste wat het kost te voorkomen.⁴⁶⁹

Hoewel Menzies ook zou benadrukken dat Australië de Nederlandse soevereiniteit over het gebiedsdeel zou blijven erkennen en ook nog steeds achter de Nederlands-Australische verklaring van 1957 stond, was het apert dat de Australische premier voornamelijk de huidige, relatief zwakke Australische positie ten opzichte van Indonesië – en eigenlijk ook ten opzichte van Groot-Brittannië en de Verenigde Staten – onder de aandacht bracht.⁴⁷⁰ In hoeverre deze nadruk intentioneel was, valt niet met zekerheid te zeggen. Desondanks valt het ook niet uit te sluiten dat hier een geslepen Australische tactiek aan ten grondslag lag, dat beoogde Nederland de kastanjes voor het land uit het vuur te laten halen. Hoewel het geenszins valt te ontkennen dat Indonesië zijn regionale machtspositie ten opzichte van Australië aanzienlijk had versterkt, was het sinds het aantreden van de nieuwe regering-De Quay medio mei tevens immers duidelijk geworden, dat Nederland onder geen beding van plan was om aan de Indonesische pressie toe te geven. Zo had premier De Quay op 26 mei in zijn inaugurele rede gesteld, dat: ‘ten aanzien van Nederlands Nieuw-Guinea zal het te voeren beleid erop gericht blijven, dat aan de bevolking van dit gebiedsdeel door toepassing van het beginsel van de zelfbeschikking de mogelijkheid wordt verzekerd haar toekomstige politieke status zelf te bepalen’. Om te vervolgen: ‘Op internationaal niveau zal de Regering, evenals tot dusver, samenwerking met andere Regeringen bevorderen, in het bijzonder waar deze samenwerking ertoe zal kunnen leiden, dat de toepassing van zelfbeschikking zal kunnen worden versneld’.⁴⁷¹

Hoewel De Quay in zijn rede specifiek naar bilaterale coöperatie met Australië leek te verwijzen, impliceert het eerste deel van het citaat dat Nederland zelfstandig tot het besluit was gekomen om pertinent aan de harde lijn vast te houden, die het sinds de aantreding van Luns als minister van Buitenlandse Zaken (r. 1952-1971) had voorgestaan. Het is niet onwaarschijnlijk, dat Menzies in zijn gesprekken met De Quay, die immers enkele weken na de inauguratie van de confessionele regering plaatsvonden, heeft geprobeerd om de aandacht van de kersverse Nederlandse premier van een directere betrokkenheid van Australië bij de kwestie af te leiden, door de eigen invloed en positie in de regio te bagatelliseren. Doordat De Quay bevestigde dat Nederland door zou gaan op de ingeslagen weg en geenszins voornemens was het gebiedsdeel aan Indonesië over te dragen, leek dit de *status quo* op het eiland vanuit Menzies’ optiek te bestendigen. In ieder geval

⁴⁶⁹ NL-HaNA, 2.05.145, Nederlandse Ambassade en de Consulaten in Australië en de Permanente Vertegenwoordiger bij de South Pacific Commission (Canberra), 1955-1974, inventarisnummer 492, brief van 9 januari 1959, ‘Uitwisseling van gegevens tussen Australië en Nederland betreffende Nieuw-Guinea’, Marine Attaché Melbourne F.G.H. Van Straaten, aan Minister van Marine, Canberra, Australië.

⁴⁷⁰ Doran, *Western Friends and Eastern Neighbours*; 141, 142.

⁴⁷¹ J. de Quay, ‘Aflegging van een regeringsverklaring door de Minister-President’ (versie 26 mei 1959), www.parlement.com/9291000/d/regver/de%20quay.pdf (10 februari 2016).

voorlopig. Een legale, door overleg tot stand gekomen overdracht van Nieuw-Guinea leek immers uitgesloten, terwijl Indonesië had aangegeven de zeggenschap over het gebiedsdeel niet met geweld te zullen najagen. Voor Australië was dit een relatief gunstige situatie. Het had de relatie met Indonesië kunnen aanhalen, terwijl Menzies Nederland had kunnen overtuigen dat het er beter aan zou doen de diplomatieke druk op het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten te intensiveren. Hoewel Menzies in zijn gesprekken met De Quay aangaf, dat ook Australië continue met deze landen in gesprek zou blijven, wist hij de Nederlandse premier er wel toe te bewegen om Australië niet nodeloos in verlegenheid te brengen.⁴⁷²

In het geval dat het dus de Australische intentie was om vanaf medio 1959 de tweede viool te komen te bespelen in de Nieuw-Guineakwestie, was Menzies in zijn opzet geslaagd. Daarbij was het de Australische premier effectief gelukt om de angel uit het conflict te halen en had hij het risico op een gewapend treffen in de regio tot een minimum gereduceerd. Gelijktijdig had Menzies weten te bewerkstelligen dat de banden met zijn noorderbuur waren aangehaald, terwijl hij, en voor deze redenering viel zeker een lans te breken, de Nederlandse soevereiniteit over het gebiedsdeel had weten te bestendigen. In ieder geval voor de korte termijn. Door de eigen positie vervolgens in bilateraal contact met De Quay af te zwakken, positioneerde Menzies Australië succesvol op de achtergrond van het conflict. Of deze benadering een bewuste Australische tactiek was, valt, nogmaals, niet met zekerheid te zeggen. Australië had er op dat moment in ieder geval baat bij. Dit, ondanks dat de betrekkingen met Nederland voorlopig zouden bekoelen. Nederland zou Australië in het vervolg van 1959 en ook gedurende het grootste deel van 1960 minder intensief bij de ontwikkeling van Nieuw-Guinea betrekken dan de jaren daarvoor.⁴⁷³ Het valt dus echter maar te bezien of Menzies dit werkelijk erg vond.

[Het herwonnen Australische zelfvertrouwen en de terugkeer van de harde lijn \(1960-1961\).](#)

Het was een grote teleurstelling voor de politieke autoriteiten in zowel Canberra, Washington als Den Haag dat Soekarno zijn gezag over de Indonesische archipel na een periode van ruim twee jaar hevig vechten had weten te herstellen. Door een zeer gewelddadige campagne te voeren, had het regime doeltreffend afgerekend met vrijwel alle rebellerende opstandelingen en het Indonesisch grondgebied effectiever dan voorheen onder staatsgezag gesteld. Waar de nationale autoriteiten de Indonesische maatschappij zodoende intensiever gingen controleren, had ook Soekarno zijn interne positie

⁴⁷² Doran, *Western Friends and Eastern Neighbours*; 141, 142

⁴⁷³ *Ibidem*; 142, 143

versterkt. De autoritaire leider had slim van de ongeregelde situatie gebruik gemaakt om de nationale volksvertegenwoordiging te reduceren tot een symbolisch orgaan, om vervolgens een nieuw politiek systeem te introduceren, dat zich fundeerde op patronage en cliëntelisme, met Soekarno als staatshoofd.

Als gevolg van de interne stabilisatie kreeg Soekarno vanaf de tweede helft van 1958 ook meer grip op de politieke situatie in de regio. De strijd tegen de rebellengroepen had aangetoond dat Indonesië tegenwoordig beschikte over een indrukwekkende krijgsmacht, dat beter bewapend en getraind was dan dat van de omliggende landen. De militaire aanwezigheid van onder meer Frankrijk, Groot-Brittannië en de Verenigde Staten compenseerde evenwel de regionale invloed van Soekarno's Indonesië. De Verenigde Staten waren sinds kort echter wel schatplichtig geworden aan het Indonesische regime. Dat de Verenigde Staten moesten toegeven dat zij maandenlang de Indonesische opstandelingen hadden gesteund, betekend dat het land wat goed te maken had aan Soekarno, mits de Verenigde Staten Indonesië wilden 'behouden' voor het 'westers'-blok. De financiële- en militaire bijstand die het regime vervolgens toebedeeld kreeg, versterkte enkel de regionale positie van Indonesië. Daarnaast betekende de grootschalige Amerikaanse steun een impliciete aanvaarding van het nationale politieke systeem van het land. Nog minder dan in de jaren voor de opstanden bevonden de Verenigde Staten zich na 1958 in een positie, waarin het zich (intensief) met de binnenlandse politiek van Indonesië kon bemoeien. Soekarno was zich terdege van deze fortuinlijke situatie bewust en schroomde niet om zijn herwonnen machtspositie in te zetten om zich regionaal te profileren.

Ook in Australië realiseerden de beleidsmakers zich dat met het einde van de Indonesische opstanden en de expliciete Amerikaanse steun aan het Soekarno-regime de regionale machtsverhoudingen in Zuidoost-Azië in anderhalf jaar tijd grondig waren herschikt. Om die reden besloot de regering-Menzies om aan het begin van 1959 de banden met Indonesië aan te halen en het land tegemoet te komen op het Australische standpunt ten aanzien van Nieuw-Guinea. Hoewel Menzies meende dat aan de elementaire betekenis van het standpunt in het daaropvolgende gemeenschappelijke communiqué niet werd getornd, zagen Nederland en een groot deel van de internationale gemeenschap dit anders en zorgde de verklaring met name in Den Haag voor de nodige consternatie. Als de beleidsherziening daar al niet werd geïnterpreteerd als een significante ondermijning van de Nederlandse positie, dan tenminste als verschrikkelijk opportunistische politiek. In de ogen van Buitenlandse Zaken was de verklaring opnieuw een uiting van het flagrante falen van het dualistische Australische beleid ten aanzien van Nieuw-Guinea.

De bekoeling in de bilaterale relatie die de verklaring tot gevolg had, liet zich niet gemakkelijk repareren, al was het maar de vraag hoe zwaar Menzies hier in 1959 aan tilde. Afgaande op de onderlinge contacten gedurende dat jaar had het er alle schijn van, dat de Australische premier geen interesse had om nog dermate direct bij de Nederlandse plannen met Nieuw-Guinea betrokken te

blijven als voor de Indonesische opstanden. Door Indonesië net te weinig tegemoet te komen om te kunnen spreken van een aanmerkelijke standpuntwijziging, maar net te veel voor Nederland om Australië nog volledig te kunnen vertrouwen, is het niet onwaarschijnlijk dat Menzies hoopte dat Australië zichzelf voorlopig buitenspel had gezet in het dispuut. Het zou zich dan kunnen concentreren op het verbeteren van de diplomatieke, economische en culturele banden met beide staten, zonder dat de Nieuw-Guineakwestie het land hierbij in de weg zou zitten.

Afgaande op de manier waarop Australië de Nieuw-Guineakwestie sinds het besluit van de Indonesische opstanden was gaan benaderen, is het veilig te stellen dat het land zijn dualistische beleid meer geraffineerd was gaan toepassen. Dit had met name van doen met de inspanningen van Menzies. De conservatieve politicus was zich sinds de gesprekken met Soebandrio al intensief met het Australische buitenlandbeleid gaan bemoeien en het hoogwaardigheidsbezoek aan Nederland in juni 1959 was zelfs zonder Richard Casey afgelegd.⁴⁷⁴ Duidelijk was de premier niet tevreden over het Nieuw-Guineabeleid zoals dat door zijn minister van Buitenlandse Zaken werd gevoerd. Zoals gesteld is Casey ook door McLean wel beschreven als: 'while [his] diplomatic skills cannot be questioned, his ability on a political and policy making level was clearly lacking'.⁴⁷⁵ Dat Casey in januari 1960 aftrad als minister en Menzies ook *de jure* het vrijgekomen ambt kwam te beoefenen, was dan ook weinig verbazingwekkend. Vanaf het begin van 1958 tot de herfst van 1960 zou Australië zich derhalve onder aanvoering van Menzies minder direct met de kwestie bemoeien en zich vooral toeleggen op het beoefenen van stille diplomatie bij zijn *great and powerful friends*.

Deze politiek veranderde radicaal toen Australië zich vanaf het derde kwart van 1960 weer volledig en actief achter de Nederlandse positie ging scharen. Ook de Verenigde zouden zich vanaf dat moment intensiever met de kwestie bemoeien en meer nog dan de Australiërs het verdere verloop van de kwestie bepalen. Vanaf dat moment zouden de Amerikanen zich namelijk steeds bezorgder tonen over de toenemende spanningen in (Zuidoost-)Azië en er steeds meer van overtuigd raken dat Indonesië niet aan het communisme mocht worden verloren. Toen in januari de antikoloniale regering van de Democraat J.F. (John) Kennedy (r. 1961-1963) aantrad, werd het steeds duidelijker dat Nederland de soevereiniteit over het gebiedsdeel hoogstwaarschijnlijk aan Indonesië zou moeten gaan overdragen. Hoewel Nederland en Australië zich hier in eerste instantie niet bij neer wilden leggen, werd de situatie rond het gebiedsdeel steeds penibeler. Steeds vaker zouden zich conflicten van een lage intensiteit tussen Nederlandse ordetroepen en Indonesische paramilitairen voordoen. Dientengevolge was eind 1961 de maat vol voor de Amerikanen en werd Nederland ernstig onder druk gezet om in het jaar daarop met Indonesië tot een oplossing te komen.

⁴⁷⁴ McLean, R.G. *Casey and Australian Foreign Policy*, 164.

⁴⁷⁵ *Ibidem*, 141.

1960 was een jaar waarin de spanningen tussen Nederland en Indonesië nieuwe hoogtes bereikten.⁴⁷⁶ Steeds meer Nederlandse staatsburgers vertrokken uit Indonesië, omdat zij door toedoen van de anti-Nederlandse staatspropaganda en intimidatie hun veiligheid in het land niet meer zeker waren. Dit was niet onterecht, Soekarno had immers aangetoond het gebruik van geweld tegen de eigen bevolking niet te schuwen en ook ten aanzien van Nieuw-Guinea uitte Soekarno zich steeds agressiever. Daarbij bleef de Indonesische president flink in zijn krijgsmacht investeren. Om die reden bestond er begin 1960 bij de Nederlandse inlichtingendiensten geen twijfel meer, dat het Indonesische leger vanaf dat moment effectief in staat was om een succesvolle invasie op Nieuw-Guinea uit te voeren, waarbij het binnen een beperkt tijdsbestek grote delen van het eiland zou kunnen veroveren. Toen Soekarno op 17 augustus ook nog eens de diplomatieke relatie met Nederland verbrak, leek een Indonesische invasie werkelijk aanstaande.⁴⁷⁷

Begin april was de sfeer rond Nieuw-Guinea echter al dermate grimmig, dat de Nederlandse regering geen andere optie zag dan concrete stappen te ondernemen om de Papoea's binnen een geloofwaardig tijdsbestek te begeleiden naar zelfbeschikking. Om die reden presenteerden zij de Tweede Kamer op de vijfde van die maand een plan waarin stond hoe zij dacht het gebiedsdeel in zijn totaliteit en effectief onder Nederlands gezag te brengen en op welke manier de politieke macht vervolgens diende te worden overgedragen aan een democratisch gekozen inlands bestuur.⁴⁷⁸ Ondanks dat het plan rekening hield met een overgangperiode waarin een groep landen onder VN-gezag voor bepaalde tijd de zeggenschap over Nieuw-Guinea zou overnemen, nadat Nederland na tien jaar zou zijn vertrokken, was het uiterst ambitieus. Wat het plan namelijk zo opportunistisch deed klinken, was dat de heterogene Papoeavolkeren geen enkele ervaring hadden met representatief bestuur of democratische instituties en toch geacht werden om na een (totale) periode van ongeveer vijfentwintig jaar op eigen benen te kunnen staan.⁴⁷⁹ Ondanks dat het document tot in detail was uitgewerkt, impliceerde het evenwel dat de Nederlandse regering het gebiedsdeel zo snel mogelijk wilde overdragen. Echter onder geen enkel beding aan het regime van Soekarno.

Hoewel het parlement overwegend positief op het regeringsinitiatief reageerde, werd het voorstel binnen de Verenigde Naties met minder enthousiasme ontvangen. In het najaar van 1960, toen het plan ook informeel aan secretaris-generaal D.H.A.C. (Dag) Hammarskjöld (r. 1953-1961) was voorgelegd, liet de V.N.-voorman Luns weten, dat de kans uiterst klein was dat het initiatief in zijn huidige vorm door de Veiligheidsraad of de Algemene Vergadering geaccepteerd zou worden. Want,

⁴⁷⁶ Penders, *The West New Guinea Debacle*, 329.

⁴⁷⁷ *Ibidem*; 329, 330.

⁴⁷⁸ *Ibidem*, 332.

⁴⁷⁹ *Ibidem*, 330.

zo redeneerde Hammarskjöld, in de Veiligheidsraad zou de Sovjet-Unie ieder anti-Indonesisch voorstel torpederen, terwijl de tendens in de Algemene Vergadering was dat staten zich in koloniale kwesties uitspraken tégen de (vermeende) kolonisator. Daarbij leek het uitgesloten dat Nederland internationaal kon terugvallen op de ruggensteun van aansprekende bondgenoten, waardoor het land virtueel geïsoleerd stond.⁴⁸⁰

Dat de secretaris-generaal het met zijn analyse bij het juiste eind had, bleek enkele weken later wel. Hoewel Luns besloten had zijn kruit voor het moment droog te houden en zijn plan dat jaar nog niet in de Algemene Vergadering te presenteren, trok Soekarno in diezelfde assemblee op 30 september fel van leer tegen de Nederlandse opstelling in het dispuut en internationaal kwam dit de president op veel bijval te staan. Zo hekelde Soekarno het feit dat Nederland zijn stellingen op Nieuw-Guinea in de maanden daarvoor aanzienlijk had versterkt en dat Indonesië geen keuze had dan dit op te vatten als een daad van agressie. Met gevoel voor drama liet de Indonesische president zijn toehoorders vervolgens weten, dat: ‘the territory was like a colonial sword poised at the heart of Indonesia’. Daarbij verweet hij Nederland dat het geen lessen had getrokken uit het verleden. Indonesië had daarom geen keuze, zo meende Soekarno, dan de zeggenschap over het gebiedsdeel ‘by its own methods’ na te jagen.⁴⁸¹

Voor Luns was het duidelijk dat Soekarno hier nadrukkelijk zinspeelde op een militaire confrontatie. Om die reden had Nederland al in de loop van de zomer zijn militaire posities op het eiland versterkt. Vergeleken met het goed getrainde en bewapende leger van Indonesië echter, vielen deze versterkingen compleet in het niet. Daarom ook, en naar specifiek deze versterking verwees Soekarno in zijn betoog, had Nederland zijn vliegkampschip de *Hr.Ms. Karel Doorman* op vlagvertoonmissie naar Australië en Azië gestuurd.⁴⁸² De *Karel Doorman* was het enige wapen van werkelijk internationaal gewicht dat Nederland tot zijn beschikking had. Om die reden had Defensie de 20.000-tonner in de lente van 1960 naar de ‘Oost’ gezonden, officieel om bevriende havens te bezoeken en *goodwill* te creëren, maar vooral om als afschrikking voor Soekarno’s expansiedrift te dienen. Deze afweging bleek echter een flater van jewelste. Internationaal werd met grote verontwaardiging op de ontplooiing van het vliegkampschip en de torpedojagers die het vergezelden gereageerd. Met de inzet van de *Karel Doorman* zou Nederland de gemoederen namelijk onnodig op scherp zetten. Het kon niet verwachten, zo leek de algemene internationale opinie, dat Indonesië passief zou toezien hoe het slagschip rond zijn wateren voer. Onder andere op de Filipijnen, maar ook in Japan was de *Karel Doorman* om die reden niet welkom.⁴⁸³ Dientengevolge had Nederland Soekarno

⁴⁸⁰ Ibidem, 331.

⁴⁸¹ Citaat Soekarno in Penders, *The West New Guinea Debacle*, 331.

⁴⁸² D.A. Hellema, *De Karel Doorman naar Nieuw-Guinea: Nederlands machtsvertoon in de Oost* (Amsterdam 2005) 7.

⁴⁸³ Ibidem, 7.

niet alleen een motief gegeven om zich verder te bewapenen, ook diplomatiek had het zichzelf een erg slechte dienst bewezen.⁴⁸⁴

Dat de bekoelde Nederlands-Australische relatie zich vanaf de tweede helft van 1960 geleidelijk zou herstellen, had twee (gerelateerde) oorzaken. Allereerst had het te maken met de politieke betrekkingen tussen Canberra en Jakarta, die, ondanks het gemeenschappelijk communiqué van begin 1959, nauwelijks tekenen van verbetering toonden.⁴⁸⁵ Logischerwijs was Menzies hier zeer verontwaardigd over. De Australische premier was Soekarno immers op het punt van Nieuw-Guinea flink tegemoet gekomen en verwachtte om die reden een opleving van de bilaterale contacten tussen beide landen. Dat deze uitbleef, leidde ook bij Buitenlandse Zaken tot scepsis. Zoveel zelfs, dat verschillende ambtenaren in een kritisch rapport concludeerden dat er nauwelijks een correlatie bestond tussen de nationale opstelling in het dispuut en de Australisch-Indonesische betrekkingen.⁴⁸⁶ Sterker nog, er zou ook amper een samenhang bestaan tussen Soekarno's aanspraken op het gebiedsdeel en de sluimerende dreiging van een communistische overname in het land. Zo oordeelden de ambtenaren bijvoorbeeld, dat: 'the main impediment to co-operation has been Indonesian suspicion of the West'.⁴⁸⁷ In regeringskringen maakte het rapport grote indruk, ook op Menzies. Met betrekking tot de invloed van de *Partai Komunis Indonesia* (PKI) – de communistische partij van Indonesië – op de Indonesische binnenlandse politiek, zou de premier dan ook tot het oordeel komen, dat: '[its] strength derives primarily from Indonesia's domestic misgovernment not from Dutch policy'.⁴⁸⁸

Derhalve kwam Menzies ook terug op zijn initiële standpuntwijziging ten aanzien van Nieuw-Guinea. De bedoeling achter de Australische toezegging was immers om de nerveuze relatie met Indonesië te ontspannen en Soekarno te laten afzien van een overstap naar het communisme door de autoritaire leider een reëel vooruitzicht te bieden op een overdracht van de soevereiniteit over Nieuw-Guinea. Nu vrij onomstotelijk was vastgesteld dat eventuele Indonesische zeggenschap over het gebiedsdeel geen samenhang had met een mogelijke communistische collaboratie, zag Menzies geen reden meer om aan zijn symbolische toenadering vast te houden.⁴⁸⁹ Sterker nog, door toedoen van de Amerikaanse steun aan Indonesië vormde het land een nog grotere bedreiging voor de regionale stabiliteit dan dat het eerst al deed. Als immers zou blijken dat Nieuw-Guinea Soekarno's expansiedrift niet zou kunnen bevredigen, dan zou Australië een grens komen te delen met een land dat actief op

⁴⁸⁴ Ibidem, 8.

⁴⁸⁵ Doran, *Western Friends and Eastern Neighbours*; 164, 165.

⁴⁸⁶ Ibidem.

⁴⁸⁷ Ibidem, 165.

⁴⁸⁸ Citaat Menzies in Doran, *Western Friends and Eastern Neighbours*, 165.

⁴⁸⁹ Doran, *Western Friends and Eastern Neighbours*, 170.

zoek was naar gebiedsuitbreiding. In een internationale context waarbinnen de ‘oost-westpolarisatie’ zich verhardde - onder meer door toedoen van de bouw van de Berlijnse Muur en de wezenlijke angst, dat het communisme zich zou opdringen aan Zuidoost-Aziatische staten als Vietnam en Cambodja – was dit een zeer onaantrekkelijk vooruitzicht.

Hoewel de ommekeer van het Australische standpunt logischerwijs tot grote irritatie bij Soekarno en het Indonesische regime leidde, verbeterde de relatie tussen Nederland en Australië in de laatste maanden van 1960 zienderogen. Menzies had zich door het interne rapport laten overtuigen het gemeenschappelijk communiqué met Nasoetion eenzijdig in te trekken en sindsdien had hij zich in woord en gebaar achter de Nederlandse opstelling in het dispuut geschaard.⁴⁹⁰ Dit bleek wel toen Menzies in de eerste week van maart 1961 een bezoek bracht aan de Verenigde Staten om president Kennedy, die juist was aangetreden, in te lichten over het Nieuw-Guineavraagstuk en te overtuigen van de juistheid van de Nederlandse en Australische stellingname. Hetzelfde zou de premier doen bij secretaris-generaal Hammarskjöld, die gelijktijdig, maar ogenschijnlijk omwille van andere zaken, in Washington aanwezig was.⁴⁹¹ Al binnen enkele dagen na de officiële kennismaking met Kennedy en zijn directe staf zou Menzies Luns in het geheim in Genève ontmoeten. Hier zouden beide ministers overleg voeren over de positie van de Verenigde Staten en de Verenigde Naties en een gezamenlijke tactiek bespreken met betrekking tot het vervolg van de kwestie.

Zoals uit het daaropvolgende verslag van Luns wel bleek, oordeelde Menzies vrij realistisch over het nieuwe regime in de Verenigde Staten, dat overduidelijk nog geen definitieve keuze had gemaakt in hoe het tegen het dispuut aankeek. In tegenstelling tot zijn voorganger echter, zo meende Menzies, bemoeide Kennedy zich zeer intensief met het nationale buitenlandbeleid en nam de president: ‘zelf [originele onderlijning] uiteindelijk zijn beslissingen en wel op eigen gevormd oordeel’.⁴⁹² De mate waarin Kennedy zich echter door het *State Department* liet beïnvloeden, was Menzies niet geheel duidelijk. Wel constateerde de Australische premier, dat er binnen *State Department* verschillende ‘vrij sterke stromingen bestaan, die bepleiten dat tijdens de verenigde staten nog duidelijker dan voorheen stelling wordt genomen ten gunste van alle aziatische en afrikaanse landen, die zich in conflict bevinden over koloniale of semi-koloniale kwesties met Europese mogelijkheden’. Hoewel deze stromingen, die zich volgens Menzies vooral binnen de Afrika- en Zuidoost-Azië directies voordeden, werden tegengewerkt door verschillende ‘tegenstromingen’

⁴⁹⁰ Ibidem; 174, 175.

⁴⁹¹ Ibidem, 172.

⁴⁹² NL-HaNA, 2.05.145, Nederlandse Ambassade en de Consulaten in Australië en de Permanente Vertegenwoordiger bij de South Pacific Commission (Canberra), 1955-1974, inventarisnummer 493, verzonden codebericht 9 maart 1961, zeer geheim, Minister van Buitenlandse Zaken Luns, aan Ambassadeur J.G. De Beus, Den Haag, Nederland.

binnen de Europese directies van het *State Department*, maakte de premier zich zorgen. De buitenlandpolitieke koers van de Verenigde Staten had zich nog niet uitgekristalliseerd, al geloofde Menzies zelf dat hij het Australisch-Nederlandse standpunt met overtuiging had verdedigd.⁴⁹³

Zo had de premier bijvoorbeeld, aldus de lezing van Luns, de nieuwe Amerikaanse *Secretary of State*, D.D. (Dean) Rusk (r. 1961-1969), 'speciaal' gewezen op het 'vitale belang van australie bij een vredelievende ontwikkeling naar zelfbeschikking'. Ook had Menzies niet nagelaten te onderstrepen, dat 'een vaste voet krijgen van indonesie in nederlands-nieuw-guinea de kiem in zich droeg van latere grote moeilijkheden tussen indonesie en australie'.⁴⁹⁴ Dit was een opvallend standpunt. Het bevestigde namelijk niet alleen dat Australië zijn beleid ten aanzien van Indonesië en Nieuw-Guinea radicaal had herzien ten opzichte van dat van twee jaar eerder, het had er tevens alle schijn van dat Menzies was teruggekeerd naar zijn oorspronkelijke, conservatieve opvattingen over het dispuut. Zo vertoonde de opinie van de premier dat het een 'zuiver australisch belang [is], dat azie geen vaste voet krijgt op dit strategisch zo belangrijke eiland', meer gelijkenissen met het beleid zoals dat werd uitgedragen door Spender, dan dat door Casey. Ook met betrekking tot de internationaal politieke intenties van het Indonesische regime toonde Menzies zich veel sceptischer dan zijn directe voorganger. Menzies vreesde namelijk verdere Indonesische expansie wanneer Soekarno de zeggenschap over het gebiedsdeel zou bemachtigen en waarschuwde Kennedy om die reden 'tegen de opvatting als zou steun van amerika aan indonesie in de nieuw guinea kwestie soekarno tot een vriend van het westen maken'. De kans was groter, zo gaf Menzies de president te kennen, dat: "soekarno steeds anti-westers zou blijven en dat verdere 'appeasement' soekarno's geringe respect voor het westen, en speciaal voor amerika, nog zou verminderen".⁴⁹⁵

Hoewel Menzies naar eigen zeggen 'de australische visie op het nieuw guinea probleem indringend en met kracht uiteen [had] gezet', bleek ook uit de strekking van zijn betoog dat de premier begrip had voor de complexe positie van de Verenigde Staten in het dispuut. De Nieuw-Guineakwestie was immers al lang geen geschil meer tussen twee staten, maar een internationaal probleem waarbij verschillende belangen tegen elkaar moesten worden afgewogen. De motivatie achter de Amerikaanse wapenleveringen aan het Soekarno-regime bijvoorbeeld, was niet enkel bedoeld als goedmakertje voor het steunen van de rebellen tijdens de Indonesische opstanden, maar veel meer een prikkel om Soekarno niet openlijk voor het communisme te laten kiezen. De wetenschap dat de Sovjet-Unie Indonesië onverholven steunde in zijn streven naar zeggenschap over Nieuw-Guinea, maakte dat de Verenigde Staten de kwestie behoedzaam dienden te benaderen om derhalve de invloed van Moskou

⁴⁹³ Ibidem.

⁴⁹⁴ Ibidem.

⁴⁹⁵ Ibidem.

in de regio niet nodeloos te stimuleren.⁴⁹⁶ De banden tussen Moskou en Jakarta waren immers hechter dan die tussen Jakarta en Peking, wat niet in de minste plaats van doen had met het Sino-Sovjet schisma dat zich sinds 1960 aanzienlijk had verhard.⁴⁹⁷ Daarbij waren de Verenigde Staten zich er ook van bewust dat het niet de Derde Wereld, de zogenaamde niet-gebonden landen, van zich moest vervreemden door zich actief achter het Nederlands-Australische standpunt te scharen. Zowel in Azië als in Afrika, maar ook in Europa en Zuid-Amerika, werd dit standpunt immers door verschillende regimes geïnterpreteerd als imperialistisch en vanuit een diplomatiek oogpunt konden de Verenigde Staten het zich niet permitteren hiermee te worden geassocieerd.

Anderzijds “had hij [Menzies] de president [wel] gewezen op de ‘tremendous responsibility’ van Amerika voor wat betreft het verhinderen, dat Indonesië aggressief optreedt”, zo schreef Luns.⁴⁹⁸ Ondanks dat de staatsman begrip had voor de weinig doortastende houding van het land, hadden de Verenigde Staten zich volgens Menzies een morele verantwoordelijkheid op de hals gehaald, door het Soekarno-regime ruimhartig te voorzien van wapentuig. Een waarschuwing van Amerikaanse zijde van ‘tot hier en niet verder’ was naar Menzies’ idee dan ook het minste dat Nederland en Australië mochten verwachten. Mocht Soekarno echter inderdaad besluiten de zeggenschap over het gebiedsdeel via de militaire weg na te jagen, dan was Australië volledig afhankelijk van de respons van de Verenigde Staten, zo liet Menzies Kennedy weten. Het was immers geen geheim dat Indonesië militair veel sterker was dan Australië. Maar, zo was de premier duidelijk: ‘if America were to intervene, Australia might well follow’.⁴⁹⁹ Tot die tijd hoopte Menzies, dat de Amerikanen terug zouden kunnen keren naar ‘more balanced views’ als het ging om koloniale kwesties. Zo gaf de premier de president op weinig bescheiden toon te kennen: “‘sick and tired’ te zijn [...] van hen, die in koloniale of semi-koloniale vraagstukken slechts bij het westen de schuld zoeken”.⁵⁰⁰

Al met al was de Australische premier tevreden over de aandacht van de Amerikanen voor de kwestie. Niet in de laatste plaats die van president Kennedy, die Menzies typeerde als ‘intelligent’ en ‘belangstellend’. In de dagen daarvoor had Menzies zoals gezegd ook al gesproken met secretaris-generaal Hammarskjöld, met wie hij met name had overlegd over de mogelijkheden van een tijdelijk

⁴⁹⁶ Zo had Soekarno op 7 januari 1961 bijvoorbeeld nog een groot wapencontract ter waarde van drie- à vierhonderdmiljoen dollar afgesloten in Moskou, in: NL-HaNA, 2.05.145, Nederlandse Ambassade en de Consulaten in Australië en de Permanente Vertegenwoordiger bij de South Pacific Commission (Canberra), 1955-1974, inventarisnummer 493, ontvangen codebericht 10 januari 1961, Celer. ongenummerd, aan Ambassadeur J.G. De Beus, Den Haag, Nederland.

⁴⁹⁷ Penders, *The West New Guinea Debacle*, 370.

⁴⁹⁸ NL-HaNA, 2.05.145, Nederlandse Ambassade en de Consulaten in Australië en de Permanente Vertegenwoordiger bij de South Pacific Commission (Canberra), 1955-1974, inventarisnummer 493, verzonden codebericht 9 maart 1961, zeer geheim, Minister van Buitenlandse Zaken Luns, aan Ambassadeur J.G. De Beus, Den Haag, Nederland.

⁴⁹⁹ Ibidem

⁵⁰⁰ Ibidem.

beheer van de Verenigde Naties over Nieuw-Guinea. Helaas voor Menzies zag de secretaris-generaal hier nog steeds geen mogelijkheden toe. Zo liet hij de Australische premier weten, dat: ‘een trustschap, dat op enigerlei wijze het recht van zelfbeschikking der autochtone bevolking van nederlands-nieuw-guinea zou zeker stellen, onhaalbaar [te] achten’. Deze conclusie presenteerde Menzies ook aan Kennedy, waarmee hij het belang van Amerikaanse steun voor de Nederlandse positie nogmaals onderstreepte. Als Nederland niet kon rekenen op de steun van de Verenigde Naties bij zijn streven de Papoea’s te begeleiden naar zelfbeschikking, was het des te meer afhankelijk van de Verenigde Staten. Menzies meende dat Kennedy gevoelig was voor deze redenatie en hij drong er bij Luns op aan om ook zelf op de zeer korte termijn een bezoek te brengen aan Washington. Dan zou de president ook bekend worden gemaakt met de Nederlandse kant van het verhaal.⁵⁰¹

Ondanks Menzies’ optimistische inschatting dat Kennedy en verschillende van zijn invloedrijke ambtenaren sensitief waren voor de Nederlands-Australische opstelling in het dispuut, bleek al snel dat de Amerikanen deze benaderingswijze niet zouden gaan overnemen.⁵⁰² Grotendeels had dit te maken met de verdeeldheid tussen de verschillende directies op het *State Department*. Doordat deze er niet in slaagden Kennedy en Rusk van een eenduidig advies te voorzien, groeide de twijfel bij de president en zijn minister van Buitenlandse Zaken. In de maanden na Menzies’ bezoek aan Washington raakte Kennedy er in toenemende mate van overtuigd dat het onmogelijk was beide partijen tevreden te stellen en de president neigde dan ook naar een pragmatische oplossing. Toen Luns in juni 1960 Washington bezocht, werd hem door Kennedy dan ook te verstaan gegeven, dat: ‘the problem was, how the case could be put on the most favorable basis from the point of view of all concerned’.⁵⁰³ Hoewel de Democraat liet doorschemeren persoonlijk de voorkeur te geven aan zelfbeschikking, bleek uit de strekking van het gesprek dat de president grote twijfels had of dit internationaal haalbaar was. Tot schrik van Luns liet Kennedy hem weten, dat het in ieders belang was dat het conflict binnen afzienbare tijd werd opgelost. Als zou blijken dat zelfbeschikking niet mogelijk was, dienden de ‘westerse’ partijen actief op zoek te gaan naar alternatieven.⁵⁰⁴ Om aan alle verdere Nederlandse illusies een einde te maken, liet Rusk Luns in een vertrouwelijk vervolgggesprek weten dat de minister definitief niet hoefde te rekenen op Amerikaanse militaire assistentie, mocht Soekarno in de toekomst over gaan op het gebruik van geweld.⁵⁰⁵

⁵⁰¹ Ibidem.

⁵⁰² Ibidem.

⁵⁰³ Citaat Kennedy in Doran, *Western Friends and Eastern Neighbours*, 179.

⁵⁰⁴ Doran, *Western Friends and Eastern Neighbours*; 179-181.

⁵⁰⁵ Van der Maar en Meijer, *Herman van Roijen*, 600.

Met de bekentenissen van Kennedy en Rusk leek er ook langzaam een einde te komen aan het obstinate 'wensdenken' van Luns.⁵⁰⁶ De minister leek zich definitief te realiseren dat de rol van Nederland in Nieuw-Guinea uitgespeeld was, al weigerde hij pertinent de Amerikanen tegemoet te komen op het punt van zelfbeschikking. Dit inzicht had tot gevolg, dat Luns binnen enkele dagen na zijn bezoek aan Washington zou besluiten om het conflict te internationaliseren: het zogenaamde plan-Luns. Dit betekende dat Nederland zich niet langer het exclusieve recht voorbehield om het gebiedsdeel te begeleiden naar zelfstandigheid en dat ook andere landen die rol per direct zouden mogen vervullen. Echter niet Indonesië. Luns was zich er van bewust dat de Nederlandse aanwezigheid op het eiland te beladen was geworden en hoopte dat wanneer een conglomeraat van welwillende staten het vacuüm dat Nederland zou achterlaten, zou kunnen opvullen, het gebiedsdeel alsnog kon overgaan op zelfbestuur.⁵⁰⁷

Direct maakte Luns zijn besluit ook kenbaar aan de Nederlandse ambassadeur in Washington, J.H. (Herman) van Roijen (r. 1950-1964). Zonder de expliciete steun van de Amerikanen achtte Luns zijn plan immers niet levensvatbaar. Het was daarom aan Van Roijen om te exploreren in hoeverre het *State Department* brood zag in internationalisatie en welke rol de Verenigde Staten hier eventueel in zouden kunnen vervullen. De respons die al op 29 juni volgde, amper twee weken nadat Van Roijen zijn verzoek had ingediend, was echter niet onverdeeld positief. Bij monde van *Under Secretary of State* C.B. (Chester) Bowles (1901-1986) lieten de Amerikanen de ambassadeur weten zich om praktische redenen niet achter het initiatief te kunnen scharen. Indonesië zou zich namelijk onherroepelijk tegen ieder plan dat direct of indirect de zelfstandigheid van de Papoeavolkeren beoogde, verzetten. Derhalve deed Bowles een tegenbod. Naar zijn idee had de oprichting van een 'neutraal' VN-comité, dat de stand van zaken in Nieuw-Guinea zou onderzoeken en vervolgens een aanbeveling zou doen aangaande de toekomst van het gebiedsdeel, veel meer kans van slagen. Voorwaarde was dan wel dat zowel Nederland als Indonesië zich neer diende te leggen bij iedere eventuele beslissing van het comité, ongeacht de uitkomst.⁵⁰⁸ Luns voelde niets voor dit Amerikaanse voorstel dat naar zijn idee veel te riskant was. Bij monde van ambassadeur Van Roijen liet de Nederlandse minister het *State Department* daarom weten niet bereid te zijn het zelfbeschikkingsrecht van de Papoea's te compromitteren ten bate van een snelle oplossing.⁵⁰⁹

Medio 1961 was het zodoende duidelijk geworden dat Nederland en de Verenigde Staten niet op één lijn zaten wat de toekomst van Nieuw-Guinea betrof. Zowel Kennedy als het *State Department* benaderde de kwestie zeer pragmatisch en beoogde hoofzakelijk om de gespannen situatie in de regio

⁵⁰⁶ Ibidem, 601.

⁵⁰⁷ Ibidem, 604.

⁵⁰⁸ Doran, *Western Friends and Eastern Neighbours*; 182, 183.

⁵⁰⁹ Ibidem.

te de-escaleren en Soekarno te winnen voor het 'westerse' kamp. Zelfbeschikking voor de Papoea's was voor de Amerikanen van veel minder groot belang. Zo bezien hanteerde het Kennedy-regime een zeer berekenend en realistisch buitenlandbeleid dat hoofdzakelijk geënt was op het dienen van (inter)nationale belangen, in plaats van op principes. Ook Van Roijen leek deze mening te delen. Zo beschouwde de ambassadeur Kennedy volgens zijn biografen als een "'coldly pragmatic' machtspoliticus die weinig ophad met 'moral issues'".⁵¹⁰ Om die reden had het Nederlands-Amerikaanse dialoog geen compromis opgeleverd. Luns had duidelijk kenbaar gemaakt dat zelfbeschikking 'the most important aspect of Dutch concern' was.⁵¹¹ Als het niet op de steun van de Verenigde Staten kon rekenen, zou Luns zijn plan unilateraal bij de Verenigde Naties indienen.⁵¹²

Luns reageerde zeer doortastend na Van Roijens laatste gesprek op het *State Department*. Daags na het teleurstellende overleg presenteerde de minister zijn voornemen om de kwestie te internationaliseren aan een groep van zestien staten, waaronder Australië en India, met het verzoek Nederland in zijn initiatief te steunen. In het *aide memoire* dat hij deze landen stuurde, gaf Luns aan bereid te zijn inmenging van de V.N. in het dagelijks bestuur van het gebiedsdeel te accepteren, mits het recht op zelfbeschikking voor de inheemse bevolking zou worden gegarandeerd en Indonesië iedere vorm van medezeggenschap over het eiland zou worden ontzegd.⁵¹³ Daarbij garandeerde Luns dat Nederland de kosten van het tot ontwikkeling brengen van bevolking en gebiedsdeel zou blijven betalen, en deed hij een aanbeveling om een zogenaamde *fact finding mission* in te stellen die onder de autoriteit van de V.N. onderzoek moest doen naar de politieke toekomst van het eiland. Hoewel Luns in bedekte termen stelde dat de Verenigde Staten niet bereid waren geweest het plan te steunen, liet hij wel duidelijk blijken dat Nederland zou volharden in zijn streven het initiatief door te zetten. De minister gaf aan groot belang te hechten aan de expliciete steun van Australië en om die reden verzocht hij de regering zo snel mogelijk op het memorandum te reageren alvorens Nederland zijn definitieve tactiek zou bepalen.⁵¹⁴

Dat op het punt van Nieuw-Guinea de politieke lijntjes tussen Nederland en Australië zeer kort waren, bleek wel toen de Nederlandse ambassadeur in Washington, E.L.C. (Emiel) Schiff (1918-2007), op 3 augustus uitgebreid melding maakte van een overleg van zijn Australische collega in de Amerikaanse hoofdstad, D.J. (Donald) Munro, met J.D. (John) Bell, *Director South Pacific Affairs* van

⁵¹⁰ Van der Maar en Meijer, *Herman van Roijen*, 599.

⁵¹¹ Doran, *Western Friends and Eastern Neighbours*, 183.

⁵¹² *Ibidem*, 184.

⁵¹³ NL-HaNA, 2.05.145, Nederlandse Ambassade en de Consulaten in Australië en de Permanente Vertegenwoordiger bij de South Pacific Commission (Canberra), 1955-1974, inventarisnummer 514, Aide Memoire 1 augustus 1961, top secret, Minister van Buitenlandse Zaken Luns, aan Premier Menzies, Den Haag, Nederland.

⁵¹⁴ *Ibidem*.

het *State Department*, over het door Luns verstuurd memorandum. Ook deed Bell in algemene termen – en met medeweten van Luns - verslag van de gesprekken die Van Roijen in de weken daarvoor op het *State Department* had gevoerd. Zo bevestigde het Amerikaanse afdelingshoofd bijvoorbeeld dat ‘State’ de instelling van een V.N.-trustschap over Nieuw-Guinea onhaalbaar achtte.⁵¹⁵ Soekarno zou hier immers nooit mee akkoord gaan. Daarbij zou een eventuele resolutie die politieke inspraak van de internationale gemeenschap in het gebied beoogde, vrijwel zeker stranden in de Algemene Vergadering. Dit, omdat Indonesië onder de communistische- en niet-gebonden landen nu eenmaal veel medestand genoot. Daarbij zou het mislukken van een dergelijke resolutie, zo waarschuwde Bell, Soekarno er enkel toe bewegen zijn staatsondermijnende activiteiten in het gebiedsdeel verder op te voeren.⁵¹⁶ Mocht Luns er echter toch toe besluiten de internationalisatie van het dispuut door te zetten, dan zou Nederland er volgens hem goed aan doen om als uitgangspunt te nemen, dat het “n.g.-vraagstuk een ‘irritant’ was tussen twee leden der v.n..” Iedere ‘uitdrukkelijke vermelding van [het] zelfbeschikkingsrecht’ werd door het *State Department* gezien als een ‘kiss of death’, zo moest ook Schiff later aan Munro toegeven.⁵¹⁷ Daarbij onderstreepte Bell dat Australië zijn verzet tegen iedere verandering van de *status quo* op het eiland zo snel mogelijk diende op te geven, want: ‘the status quo had dangerous possibilities’.⁵¹⁸

Vooraf deze laatste opmerking was voor Menzies een flinke streep door de rekening. De Australische premier prefereerde immers een Nederlandse aanwezigheid op het eiland, gevolgd door zelfbeschikking voor de inheemse bevolking op de lange termijn.⁵¹⁹ Dat hier nu zo plotseling verandering in leek te komen, rekende Menzies in eerste instantie het *State Department* aan. In een ‘persoonlijke boutade’ liet Menzies De Beus weten hoe hij over dit ministerie dacht: ‘too much woolly thinking going on there and too many clever advisers from harvard. they are quite capable of whistling over the indonesians, leaning over backward to please them instead of taking firm attitude’.⁵²⁰

De officiële Australische respons op het Nederlandse memorandum volgde echter pas op 22 augustus, drie weken nadat het was ingediend. De brief was beknopt en de toon was terughoudend.

⁵¹⁵ NL-HaNA, 2.05.145, Nederlandse Ambassade en de Consulaten in Australië en de Permanente Vertegenwoordiger bij de South Pacific Commission (Canberra), 1955-1974, inventarisnummer 514, Ontvangen codebericht 4 augustus 1961, zeer geheim, Minister van Buitenlandse Zaken Luns, aan Ambassadeur De Beus, Den Haag, Nederland.

⁵¹⁶ Ibidem.

⁵¹⁷ Ibidem.

⁵¹⁸ Citaat J.D. Bell in Doran, *Western Friends and Eastern Neighbours*, 183.

⁵¹⁹ NL-HaNA, 2.05.145, Nederlandse Ambassade en de Consulaten in Australië en de Permanente Vertegenwoordiger bij de South Pacific Commission (Canberra), 1955-1974, inventarisnummer 514, Verzonden codebericht 14 augustus 1961, nr. 130, Ambassadeur De Beus, aan Minister van Buitenlandse Zaken Luns, Canberra, Australië.

⁵²⁰ NL-HaNA, 2.05.145, Nederlandse Ambassade en de Consulaten in Australië en de Permanente Vertegenwoordiger bij de South Pacific Commission (Canberra), 1955-1974, inventarisnummer 514, Verzonden codebericht 7 augustus 1961, nr. 129, Ambassadeur De Beus, aan Minister van Buitenlandse Zaken Luns, Canberra, Australië.

Hoewel Menzies namens de Australische regering benadrukte, dat Nederland volledig in zijn recht stond met zijn wens om de kwestie te internationaliseren, toonde de premier zich bezorgd over de mogelijke consequenties.⁵²¹ Zo was de premier ervan overtuigd dat Indonesië op de korte termijn lucht zou krijgen van Luns zijn intenties en dat Nederland om die reden rekening moest houden met een toename van het aantal staatsondermijnende activiteiten in het gebied. Menzies adviseerde de Nederlandse minister daarom het proces van internationalisatie zeer zorgvuldig en bedachtzaam aan te pakken. Zowel Luns als Menzies was er immers in het recente verleden door Hammarskjöld – de secretaris-generaal van de Verenigde Naties zou op 18 september 1961, enkele weken na de Australische respons, op tragische wijze omkomen in een vliegtuigongeluk - al op gewezen, dat het zeer moeilijk zou zijn om het zelfbeschikkingsrecht van de Papoea's via de Verenigde Naties af te dwingen. In de Algemene Vergadering diende initiatieven immers met een tweederde meerderheid aangenomen te worden. Derhalve wees Menzies in zijn memorandum ook op de onbetwistbare importantie van Amerikaanse steun voor een eventuele resolutie.⁵²² Het leek namelijk ondenkbaar dat Nederland in de Algemene Vergadering een resolutie aangenomen zou weten te krijgen, dat niet de ondubbelzinnige steun van de Verenigde Staten genoot.

Hoewel Menzies zich in de brief bereid toonde mee te denken met Luns in zijn wens om het dispuut te internationaliseren, werd de premier niet concreet in zijn toezeggingen. Het leek er dan ook sterk op dat het Nederlandse voornemen Menzies in zekere mate had overvallen. Australië had zich tot dan toe vooral geconcentreerd op het beschermen van de *status quo* op Nieuw-Guinea en het zekerstellen van zelfbeschikking voor de inheemse bevolking op de lange termijn. Het had er echter alle schijn van, dat er op *External Affairs* nauwelijks was nagedacht over een scenario waarin Nederland er unilateraal toe zou besluiten het gebiedsdeel vervroegd op te geven.⁵²³ Laat staan door middel van internationalisatie.

Voor Australië bracht het Nederlandse initiatief dan ook zeer grote risico's met zich mee. Het stond immers buiten kijf dat de kans dat Nederland via de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties zelfbestuur zou weten af te dwingen, klein was en het was ook nog maar zeer de vraag hoe Soekarno op het plan-Luns zou reageren. Het was daarom essentieel, dat de regering-Menzies rekening hield met de mogelijkheid dat het voorstel het in het assemblee van de Verenigde Naties niet zou halen en dat Soekarno deze nederlaag vervolgens zou aangrijpen om het conflict te laten escaleren.⁵²⁴ Ook daarom was Amerikaanse steun voor het Nederlandse voornemen cruciaal. De

⁵²¹ NL-HaNA, 2.05.145, Nederlandse Ambassade en de Consulaten in Australië en de Permanente Vertegenwoordiger bij de South Pacific Commission (Canberra), 1955-1974, inventarisnummer 514, Aide Memoire 22 augustus 1961, Department of External Affairs, aan Ambassadeur De Beus, Canberra, Australië.

⁵²² Ibidem.

⁵²³ Doran, *Western Friends and Eastern Neighbours*, 185.

⁵²⁴ Ibidem; 188, 189.

Verenigde Staten waren per slot van rekening het enige land dat Indonesië op een geloofwaardig manier kon terugfluiten, wanneer het dispuut een werkelijk gewelddadig karakter zou krijgen.

Het leek er echter niet op dat Luns de hachelijke positie waarin hij de regering in Canberra had gebracht voldoende kon waarderen. Zo reageerde de bewindsman binnen een tijdspanne van enkele weken verschillende malen zeer getergd op het uitblijven van onomwonden Australische steun, ook in het diplomatieke domein. Al binnen enkele dagen na ontvangst van de Australische respons op het plan-Luns bijvoorbeeld, liet de Nederlandse minister ambassadeur De Beus weten, dat: 'formulering australische standpunt als vervat in instructie aan ambassadeurs is inderdaad teleurstellend. het minste wat ik van australiers verwacht is dat ook al beoordelen zij de kansen negatiever zij ons initiatief naar buiten toe steunen'.⁵²⁵ Aan het einde van september was Luns zelfs nog explicieter in het uiten van zijn ongenoegen: 'tegenover plimsoll⁵²⁶ heb ik te kennen gegeven dat wij bijzonder zijn teleurgesteld door australische houding en dat wij van dit land op onze zo redelijke voorstellen veel behulpzamer reactie hadden verwacht'.⁵²⁷ Luns maakte zich echter ook totaal geen illusie over het belang van Australische steun voor zijn internationalisatieplan. Zo liet de Nederlandse minister Plimsoll namelijk verder weten, dat de: 'houding van australie voor vele andere landen van groot gewicht zou zijn en dat afwijzende of zelfs maar lauwe instelling van dit land ons zeer veel schade zou kunnen doen'.⁵²⁸ Hoewel Luns natuurlijk een zeer eigengereid individu was, zoals ook wel in het eerste hoofdstuk gesteld is, valt het de Nederlandse diplomaten in Canberra wel degelijk te verwijten dat de minister een zo overduidelijk beperkt inzicht had in het ongemak van de Australische positie op dat moment. Ook is het maar zeer de vraag of de vertegenwoordigers dit zelf voldoende voor ogen hadden. Er is mij namelijk geen document bekend, waarin de Nederlandse diplomaten de Australische houding ten aanzien van de meest recente ontwikkelingen in de kwestie diepgaand analyseren.

Het was immers niet zo dat de Australische zorgen omtrent internationalisatie zich enkel tot de eventuele steun van de Verenigde Staten beperkten, of tot de mogelijk militante reactie van Soekarno. Het was voor Australië ook zeer noodzakelijk dat het zich bewust was van zijn positie in het internationale domein en wat de gevolgen waren voor de internationale contacten van het land wanneer Menzies het plan-Luns onverhopen zou komen te steunen. Ongeacht of een Nederlands

⁵²⁵ NL-HaNA, 2.05.145, Nederlandse Ambassade en de Consulaten in Australië en de Permanente Vertegenwoordiger bij de South Pacific Commission (Canberra), 1955-1974, inventarisnummer 514, Ontvangen codebericht 30 augustus 1961, celer 124., Minister van Buitenlandse Zaken Luns, aan Ambassadeur De Beus, Den Haag, Nederland.

⁵²⁶ J. (James) Plimsoll, Permanent Vertegenwoordiger van Australië bij de Verenigde Naties in New York van 1959 tot 1962.

⁵²⁷ -HaNA, 2.05.145, Nederlandse Ambassade en de Consulaten in Australië en de Permanente Vertegenwoordiger bij de South Pacific Commission (Canberra), 1955-1974, inventarisnummer 514, Ontvangen codebericht 26 september 1961, celer 130., Minister van Buitenlandse Zaken Luns, aan Ambassadeur De Beus, Den Haag, Nederland.

⁵²⁸ Ibidem.

initiatief namelijk aangenomen zou worden of niet, was er niet veel verbeeldingskracht voor nodig om te beseffen dat Australische steun voor het plan de doodsteek zouden betekenen voor de bilaterale betrekkingen met Indonesië.⁵²⁹ Daarbij was het welhaast zeker, dat het ook de zorgvuldig opgebouwde relaties met veel andere niet-gebonden staten zou zien verslechteren. Internationaal stond er voor Australië dus nogal wat op het spel. Nederland aan de andere kant, leek zich niet goed te beseffen welke risico's het plan-Luns voor zijn bondgenoten inhield. Dit gebrek aan inbeeldend vermogen komt bijvoorbeeld tot uiting in een beschouwing van ambassadeur De Beus, die zich op weinig begripvolle wijze uitlaat over het Australische standpunt ten aanzien van de internationalisatie van het dispuut.⁵³⁰

Er zijn kennelijk in de australische regering elementen die verre van gelukkig zijn over het nederlandse voornemen de zaak aanhangig te doen maken in de v.n.. men heeft dit niet officieel willen zeggen, omdat australie zich consequent op het standpunt stelt dat nederland als soevereinde mogendheid elk daaruit voortvloeiend recht kan uitoefenen inclusief dit initiatief. men stemt, aldus Heydon,⁵³¹ wel in met het d o e l nagestreefd door het nederlandse initiatief doch men betwijfelt of er een redelijke kans is dat dit doel in de v.n. kan worden bereikt. vandaar dat men in zijn hart gereserveerd en huiverig staat tegenover enig initiatief in de v.n.. [...] Heydon [...] zeide dat de australische verwachting omtrent de bereikbaarheid van het door ons bedoelde resultaat in de v.n. pessimistischer was dan de onze, reden waarom het voor australie niet mogelijk is thans het nemen van een dergelijk initiatief als zodanig toe te juichen.

Menzies stond er echter niet alleen voor in zijn opvattingen. Ook in Groot-Brittannië werd met de nodige terughoudendheid op het Nederlandse voornemen gereageerd. Hoewel het land zich sinds de aantreding van de conservatieve regering van premier M.H. (Harold) Macmillan (r. 1957-1963) voornamelijk afzijdig had gehouden in de Nieuw-Guineakwestie en zich primair had geconcentreerd op het aanhalen van de economische en politieke banden met de staten op het Europese vasteland, zagen de Britten in het plan-Luns een potentieel risico voor de nog immer aanwezige nationale belangen in de regio. Buiten de warme betrekkingen die Groot-Brittannië met specifiek de jonge staten Maleisië (1957) en Singapore (1959) onderhield, had het land ook aanmerkelijke economische

⁵²⁹ NL-HaNA, 2.05.145, Nederlandse Ambassade en de Consulaten in Australië en de Permanente Vertegenwoordiger bij de South Pacific Commission (Canberra), 1955-1974, inventarisnummer 514, verzonden codebericht 22 augustus 1961, Ambassadeur De Beus, aan Minister van Buitenlandse Zaken Luns, Canberra, Australië.

⁵³⁰ NL-HaNA, 2.05.145, Nederlandse Ambassade en de Consulaten in Australië en de Permanente Vertegenwoordiger bij de South Pacific Commission (Canberra), 1955-1974, inventarisnummer 514, verzonden codebericht 28 augustus 1961, nr. 137, Ambassadeur De Beus, aan Minister van Buitenlandse Zaken Luns, Canberra, Australië.

⁵³¹ P.R. (Peter) Heydon, *First Assistant Secretary, United Nations Division, Department of External Affairs* van 1959 tot 1961.

belangen in Zuidoost-Azië, onder meer in Indonesië via de Brits-Nederlands multinational Royal Dutch Shell.⁵³² De Britse regering was om die reden zeer huiverig voor iedere mogelijke verandering die de fragiele politieke stabiliteit in de regio kon ondermijnen, of het communisme in de kaart kon spelen. Om eventuele vijandige botsingen in de toekomst te voorkomen, beraadde de Britse premier zich daarom op de gedachte of het niet eenvoudigweg verstandiger zou zijn, wanneer Nederland de soevereiniteit over het gebiedsdeel direct aan Soekarno zou overdragen. Zo nodig na een aanvaardbare overbruggingsperiode. Dat deze mogelijkheid serieus werd overwogen, bleek wel toen de Australische *High Commissioner* in Londen, Sir E.J. (Eric) Harrison (r. 1956-1964), verzocht werd om zijn inzichten op dit punt. De diplomaat liet de Britten echter onomwonden weten dat, wat de Australische regering betrof, een directe overdracht van het gebiedsdeel geen optie was, zo onderschreef Menzies later ook aan ambassadeur De Beus.⁵³³

Tussen twee martinis vertelde menzies mij dat hij het vage engelse plan voor nieuw guinea (hetwelk hij bij mij bekend verondersteld) had "gekilled". ik heb niet doen blijken dat ik van inhoud niet op de hoogte was en uit het gesprek bleek vervolgens dat dit plan bestond in soevereiniteitsoverdracht aan indonesie gevolgd door volksstemming na een zeker aantal jaren. australische h.c. te londen aan wie het was voorgelegd, had dit gekenschetst als nonsensical hetgeen menzies terstond had beaamd, waarmee het was afgedaan.

Binnen een maand na het Nederlandse besluit om de kwestie te internationaliseren, was zodoende al duidelijk geworden dat geen van de drie voornamelijk bondgenoten onverdeeld achter het plan-Luns stond. Desalniettemin raakten de beleidsmakers in zowel de Verenigde Staten, als Groot-Brittannië en Australië er in de loop van september steeds meer van overtuigd dat de situatie in de regio onhoudbaar was geworden en dat er dringende behoefte was aan een definitieve oplossing van het staatkundige dispuut.⁵³⁴ Dit gedeelde inzicht was het directe gevolg van de Indonesische reactie op het Nederlandse internationalisatieplan.

Aan het begin van de maand hadden de Verenigde Staten, uit het oogpunt van transparantie en in overleg met Nederland en Australië, Indonesië namelijk ingelicht over het Nederlandse voornemen om de soevereiniteit over het gebiedsdeel (tijdelijk) aan de autoriteit van de Verenigde Naties over te dragen. Hoewel A.E. (Adlai) Stevenson, Amerikaans ambassadeur bij de Permanente Vertegenwoordiging van de Verenigde Naties (r. 1961-1965), de Indonesische diplomaten in New York

⁵³² Doran, *Western Friends and Eastern Neighbours*, 162.

⁵³³ NL-HaNA, 2.05.145, Nederlandse Ambassade en de Consulaten in Australië en de Permanente Vertegenwoordiger bij de South Pacific Commission (Canberra), 1955-1974, inventarisnummer 514, verzonden codebericht 24 augustus 1961, nr. 134, Ambassadeur De Beus, aan Minister van Buitenlandse Zaken Luns, Canberra, Australië.

⁵³⁴ Doran, *Western Friends and Eastern Neighbours*, 193.

hierbij bezworen had, dat deze ontwikkeling geenszins impliceerde dat Indonesië de zeggenschap over Nieuw-Guinea niet in de nabije toekomst zou kunnen bemachtigen, wilde de delegatie niets van het voorstel weten.⁵³⁵ Soekarno was bijzonder wantrouwend wat de ‘westerse’ intenties betrof en toonde zich zeer rigide in zijn opstelling dat Indonesië enkel akkoord zou gaan met een directe overdracht van het gebiedsdeel aan de Republiek Indonesië.

Om zijn woorden kracht bij te zetten, zou Soekarno in de weken die volgden verschillende malen proberen om de omvangrijke gemeenschap van niet-gebonden staten van het ‘westen’ te vervreemden. Dit deed hij onder meer in de eerste week van september op de eerste Conferentie van Niet-Gebonden Staten in Belgrado, waar Soekarno het ‘westen’ beschuldigde van onder andere neokolonialisme en imperialisme.⁵³⁶ Dat het Soekarno nu menens was, toonde de Indonesische president tevens aan door het aantal vijandelijke infiltraties in het gebiedsdeel systematisch op te voeren. Volgens een geclassificeerd document van de Nederlandse inlichtingendiensten, zou Indonesië in september verschillende malen hebben geprobeerd om ‘militaire objecten [te] saboteren, [een] opstand [onder de] bevolking [te] provoceren en deze [hebben willen] steunen’.⁵³⁷

De toenemende infiltraties van Indonesische paramilitairen in Nieuw-Guinea werden door de autoriteiten in Canberra zwaar en openlijk veroordeeld.⁵³⁸ Ze zouden zelfs een reden blijken om het Australische lobbywerk bij de Verenigde Staten in de loop van oktober en november verder op te voeren. Toen Luns de Australische premier in de tweede week van november waarschuwde, dat Kennedy op het punt stond een definitieve beslissing te nemen ten aanzien van de Amerikaanse betrokkenheid bij de Nederlandse internationalisatieplannen, haastte Menzies zich naar Washington om de president te overtuigen dat hij niet mocht ingeven aan een agressor als Soekarno.⁵³⁹ Als de Verenigde Staten zouden zwichten voor de druk van de Indonesische president zou dit niet enkel een drama zijn voor de Papoeavolkeren, maar internationaal ook een sterk signaal afgeven dat geweld loont. Waarna Menzies zijn tirade vervolgde: ‘I am sure you will agree that concessions under threat can never be a solid basis for stability’.⁵⁴⁰

⁵³⁵ Ibidem, 191.

⁵³⁶ NL-HaNA, 2.05.145, Nederlandse Ambassade en de Consulaten in Australië en de Permanente Vertegenwoordiger bij de South Pacific Commission (Canberra), 1955-1974, inventarisnummer 514, ontvangen codebericht 26 augustus 1961, celer 123, Minister van Buitenlandse Zaken Luns, aan Ambassadeur De Beus, Den Haag, Nederland.

⁵³⁷ NL-HaNA, 2.05.145, Nederlandse Ambassade en de Consulaten in Australië en de Permanente Vertegenwoordiger bij de South Pacific Commission (Canberra), 1955-1974, inventarisnummer 514, ontvangen codebericht 30 september 1961, celer circ. 83, Minister van Buitenlandse Zaken Luns, aan Ambassadeur De Beus, Den Haag, Nederland.

⁵³⁸ NL-HaNA, 2.05.145, Nederlandse Ambassade en de Consulaten in Australië en de Permanente Vertegenwoordiger bij de South Pacific Commission (Canberra), 1955-1974, inventarisnummer 514, ontvangen codebericht 5 oktober 1961, celer 135, Minister van Buitenlandse Zaken Luns, aan Ambassadeur De Beus, Den Haag, Nederland.

⁵³⁹ Doran, *Western Friends and Eastern Neighbours*; 194, 195.

⁵⁴⁰ Citaat Menzies in Doran, *Western Friends and Eastern Neighbours*, 195.

Het Australische betoog maakte indruk in Washington. Daags na het bezoek van Menzies aan Kennedy kwam de Amerikaanse president tot het besluit dat de Verenigde Staten zich achter een V.N.-resolutie zouden scharen, die in de eerste plaats een soevereiniteitsoverdracht van Nieuw-Guinea aan een conglomeraat van landen onder V.N.-gezag beoogde, waarna de Papoea's zich in een tweede fase zouden mogen uitspreken over de eigen politieke toekomst.⁵⁴¹ Het initiatief was in een eerder stadium al zelf door het *State Department* ontworpen, in directe samenspraak met Nederland en Australië, maar Rusk had tot half november sterk getwijfeld of het voor de Verenigde Staten wel de juiste tactiek zou zijn, om de oorspronkelijke (neutrale) rol van tussenpersoon op te geven ten bate van een meer actieve en oplossingsgerichte rol in het dispuut. Dat het *State Department* toch zou besluiten om de president positief te adviseren over een resolutie dat zo duidelijk tegen de wensen van Soekarno inging, had Nederland grotendeels aan Australische diplomatie te danken. Zo bevestigde bijvoorbeeld de prominente *National Security Council*-medewerker R.H. (Robert) Johnson aan de Amerikaanse president, dat: '[it] was a conversation with the Australian Ambassador that [Rusk] ... decided we should switch from the role of intermediary to that of active sponsor of a resolution'.⁵⁴² Bij Kennedy's besluit werd echter wel direct de kanttekening gemaakt dat de Verenigde Staten de resolutie niet zelf zouden indienen bij de Algemene Vergadering. Dit leek het *State Department* vanuit internationaal-politieke overwegingen niet verstandig. Ook al beoogde de resolutie na een periode van V.N.-bestuur een volksraadpleging in plaats van directe zelfstandigheid, zoals het plan-Luns wilde, hoopte het *State Department* eventuele reputatieschade bij de niet-gebonden landen te beperken door een onafhankelijke groep staten de resolutie te laten indienen.⁵⁴³

Binnen enkele dagen nadat Kennedy zich had uitgesproken voor Amerikaanse steun aan de zelfontworpen resolutie, dreigde het gezamenlijke plan echter alweer te mislukken. Op 20 november diende India, dat al begin september door Luns was geïnformeerd over het Nederlandse voornemen om het dispuut te internationaliseren, een ontwerp-resolutie in bij de Verenigde Naties die opriep tot hernieuwde onderhandelingen tussen Nederland en Indonesië.⁵⁴⁴ Zowel binnen de politieke gelederen van Nederland, als van zijn partners Australië en de Verenigde Staten zorgde het voorstel voor de nodige opwindings. Niet alleen repte de resolutie namelijk met geen woord over het principe van nationale zelfbeschikking, de grootste zorg van de 'westerse' partners was dat dit Indiase voorstel de eigen resolutie fataal zou worden. De kans was immers levensgroot dat de gedelegeerden van de

⁵⁴¹ NL-HaNA, 2.05.145, Nederlandse Ambassade en de Consulaten in Australië en de Permanente Vertegenwoordiger bij de South Pacific Commission (Canberra), 1955-1974, inventarisnummer 514, ontvangen codebericht 18 november 1961, celer ong., Minister van Buitenlandse Zaken Luns, aan Ambassadeur De Beus, Den Haag, Nederland.

⁵⁴² Citaat Johnson in Doran, *Western Friends and Eastern Neighbours*, 197.

⁵⁴³ Doran, *Western Friends and Eastern Neighbours*, 197.

⁵⁴⁴ *Ibidem*, 198.

stemgerechtigde staten in het assemblee voor een van de twee resoluties zouden kiezen, wat Nederland onvermijdelijk stemmen ging kosten.⁵⁴⁵ Het was dan ook maar een geringe opluchting voor de ‘westerse’ partners, dat drie Afrikaanse staten zich ongeveer gelijktijdig bereid toonden om de Amerikaanse resolutie bij de Verenigde Naties in te dienen.

Desalniettemin liep de zestiende zitting van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties uit op een fiasco. Hoewel Nederland nog 53 van de 103 deelnemende staten achter zich had weten te krijgen, was dit niet voldoende om het initiatief met een tweederde meerderheid doorgang te laten vinden. Volgens de historicus Penders had J. (Jawaharlal) Nehru, de Indiase premier van 1947 tot 1964, het Soekarno-regime tijdig over het Nederlandse internationalisatie-voornemen ingelicht en werd in overeenstemming besloten het initiatief te ondermijnen met behulp van een contraresolutie.⁵⁴⁶ Het succes van deze tactiek betekende nu niet enkel dat zelfbeschikking voor de Papoea’s zou worden uitgesteld. Veel meer dan dat impliceerde het ‘westerse’ verlies dat Nederland het initiatief in de kwestie definitief verloren was. Soekarno zou immers nooit meer instemmen met een voorstel dat niet de directe overdracht van het gebiedsdeel aan Indonesië inhield. In plaats daarvan zou de Indonesische president de druk op Nieuw-Guinea zodanig verhogen dat Nederland niet anders kon dan Indonesië het gebiedsdeel toe te kennen.

[Het eindspel \(1962\).](#)

Ontegenzeggelijk was het verlies in de Algemene Vergadering een gigantische nederlaag voor de zelfbeschikkingsaspiraties van de Papoea’s. Binnen enkele dagen na het voor Indonesië zo gunstig uitgevallen resultaat bracht Soekarno zijn krijgsmacht in de opperste staat van paraatheid en stond het voor alle betrokken partijen buiten kijf, dat de Nieuw-Guineakwestie zijn climax snel naderde. Op 8 december gaf de president H.P. (Howard) Jones, van 1958 tot 1965 de ambassadeur van de Verenigde Staten in Jakarta, vervolgens te kennen dat Indonesië ongelooflijk teleurgesteld was in de meest recente opstelling van de Verenigde Staten in het dispuut en dat: ‘indeed his hope and faith in [the] US had been ‘shattered’’. Tegenwerpingen van Jones ten spijt, dat de Verenigde Staten continue getracht hadden om een zo objectief mogelijke houding aan te nemen in de kwestie, liet Soekarno er geen twijfel over bestaan dat Nieuw-Guinea binnen een zeer korte termijn aan het grondgebied van Indonesië moest worden toegevoegd. Want, zo stelde de markante president omineus: ‘my people are

⁵⁴⁵ NL-HaNA, 2.05.145, Nederlandse Ambassade en de Consulaten in Australië en de Permanente Vertegenwoordiger bij de South Pacific Commission (Canberra), 1955-1974, inventarisnummer 514, Ontvangen codebericht 23 november 1961, celer circ. 92, Minister van Buitenlandse Zaken Luns, aan Ambassadeur De Beus, Den Haag, Nederland.

⁵⁴⁶ Penders, *The West New Guinea Debacle*, 390.

pushing me to give the command'.⁵⁴⁷ Doelbewust bediende Soekarno zich tegenover Jones van een zeer pathetische toon, waardoor ambassadeur de indruk kreeg dat een internationale crisis werkelijk op handen was. Als de Verenigde Staten nog steeds beoogden om een militaire confrontatie tussen Nederland en Indonesië af te wenden dan diende het nú te reageren, zo zou Jones zijn minister nog diezelfde dag rapporteren.⁵⁴⁸

Door de zenuwachtige toon van Jones zijn telegram raakten de beleidsmakers op het *State Department* ervan doordrongen, dat de Verenigde Staten Soekarno per direct concrete toezeggingen dienden te doen. Ofschoon er op het ministerie wel degelijk rekening werd gehouden met de mogelijkheid van Indonesische repercussies, leek het er sterk op dat niemand serieus had voorzien dat Soekarno het dispuut al binnen anderhalve week na de stemming in de Algemene Vergadering zou militariseren.⁵⁴⁹ Dat Jones er echter stellig van overtuigd was dat een oorlog werkelijk aanstaande was, leidde tot gealarmeerde reacties op het *State Department*. Rusk handelde daarom snel en wist voor medio december de meeste aansprekende politieke functionarissen, inclusief Kennedy, ervan te overtuigen dat overdracht van het gebiedsdeel aan Indonesië essentieel was en de meest pragmatische oplossing voor de huidige stand van zaken in het conflict.⁵⁵⁰ Dat het hiermee lijnrecht inging tegen de internationale belangen van zijn bondgenoten en ook het zelfbeschikkingsrecht van een complete bevolkingsgroep compromitteerde, werd door de Amerikaanse *Secretary of State* als een noodzakelijk kwaad gezien.

Rusk vond bijval voor deze zienswijze bij het Britse *Foreign Office*. Ook binnen de politieke gelederen van Groot-Brittannië heerste er namelijk een consensus dat een Nederlands-Indonesische oorlog catastrofaal zou zijn voor de 'westerse' invloed in de regio en daarom koste wat het kost vermeden diende te worden.⁵⁵¹ Volgens de Britten droeg Nederland de internationale verantwoordelijkheid om de kwestie niet te laten escaleren en als dit betekende dat het land moest terugkomen op zijn rigide zelfbeschikkingseis, dan had het hieraan toe te geven. Op 14 december 1961 kwamen Groot-Brittannië en de Verenigde Staten dan ook overeen, dat Nederland onder grote diplomatieke druk moest worden gezet om opnieuw met Indonesië over de politieke toekomst van Nieuw-Guinea te onderhandelen. Hoewel het zonneklaar was dat een dergelijk bilateraal overleg hoogstwaarschijnlijk zou uitmonden in een soevereiniteitsoverdracht, zou het Nederland in ieder geval nog de kans bieden om het gebiedsdeel onder de voor hen meest gunstige voorwaarden af te staan. Het voornaamste streven was echter om Soekarno van een gewelddadige overname van het gebiedsdeel te laten afzien. Door de president een concreet en haalbaar voorstel te doen, hoopten de

⁵⁴⁷ Citaat Soekarno in Doran, *Western Friends and Eastern Neighbours*, 204.

⁵⁴⁸ Soekarno in Doran, *Western Friends and Eastern Neighbours*, 204.

⁵⁴⁹ *Ibidem*, 205.

⁵⁵⁰ *Ibidem*; 206, 207.

⁵⁵¹ *Ibidem*, 209, 210.

Angelsaksische partners Soekarno's vertrouwen in het 'westen' te herstellen en Indonesië buiten de communistische invloedssfeer te houden.⁵⁵²

Daags na het Amerikaans-Britse overleg, werd ook Canberra over het gemeenschappelijke besluit ingelicht. In tegenstelling tot zijn voornaamste bondgenoten echter, kon Menzies zich totaal niet vinden in de veronderstelde noodzakelijkheid van een Nederlandse soevereiniteitsoverdracht. Volgens de Australische premier begingen de Britten en Amerikanen een kapitale fout door het agressieve en niet te tolereren gedrag van Soekarno te belonen en als gevolg daarvan geen acht meer te slaan op het zelfbeschikkingsrecht van de Papoea's. Menzies reageerde dan ook zeer getergd. Zo schreef de Australische premier op 16 december in zijn respons aan zijn Britse ambtsgenoot bijvoorbeeld, dat: 'If you and the United States pursue a course which even appears to set self-determination aside, the Indonesians will be confirmed in their rigid attitude'.⁵⁵³ Net zoals Menzies in maart van dat jaar al aan Kennedy had verkondigd, bleef de premier zodoende volharden in zijn visie dat staten in de internationale arena niet mochten toegeven aan de dreigementen van andere staten. Het risico bestond dan immers, dat met een dergelijke handreiking een gevaarlijk precedent werd geschapen. Menzies wenste dan ook totaal geen medewerking te verlenen aan het plan en positioneerde zijn land daarmee lijnrecht tegenover de opstelling van de Britten en Amerikanen in deze laatste fase van het dispuut.⁵⁵⁴

Even zou het er op lijken dat het ferme Australische standpunt de Verenigde Staten toch nog aan het twijfelen zou brengen. Volgens de Australische ambassadeur in Washington namelijk, O.H. (Howard) Beale (r. 1958-1964), hadden de Verenigde Staten veel respect voor hun loyale bondgenoot in de Pacific en waren daarom weinig geneigd om een politieke koers te varen die overduidelijk contrasteerde met de internationale belangen van het land. Zo stelde de ambassadeur bijvoorbeeld, dat: '[their] regard for Australia and their reluctance to take a stand or course of action contrary to what we [originele onderlijning] regard as vital to our interests'.⁵⁵⁵

Toch zou er door het *State Department* geen vervolg worden gegeven aan deze kortstondige aarzeling. Binnen enkele dagen na Menzies' stellingname namelijk, zou het Indiase leger op 19 december de Portugese enclave Goa bezetten en daarmee de internationale gemeenschap in grote beroering brengen. Breed werd de vrees gedragen dat de gewelddadige overname op het Indiase subcontinent enkel een prelude zou zijn van een veel grotere invasie van Indonesië op Nieuw-Guinea.⁵⁵⁶ Toen op 22 december ook Nieuw-Zeeland zijn steun voor het Nederlandse standpunt introk, was het al snel gedaan met de Australische onverzettelijkheid. Nog voor het aanbreken van het nieuwe

⁵⁵² Ibidem; 208-210.

⁵⁵³ Citaat Menzies in Doran, *Western Friends and Eastern Neighbours*, 211.

⁵⁵⁴ Ibidem, 212.

⁵⁵⁵ Citaat Beale in Doran, *Western Friends and Eastern Neighbours*, 216.

⁵⁵⁶ Doran, *Western Friends and Eastern Neighbours*, 214.

jaar zou Menzies tot de conclusie komen dat Nederland en Australië internationaal geïsoleerd stonden in hun zelfbeschikkingseis en dat een overdracht van het gebiedsdeel aan Indonesië niet meer tegen te houden viel. Begin januari legde Australië zich dan ook officieel neer, bij wat zij zagen als een *fait accompli* en verzette het land zich niet langer tegen het vooruitzicht, dat het een landsgrens zou komen te delen met een expansionistische Aziatische staat.⁵⁵⁷

In Nederland toonde Luns zich zeer verontwaardigd over de 'plotselinge' Australische capitulatie. De Nederlandse minister kon niet begrijpen dat zijn meest trouwe partner en bondgenoot in het dispuut toegaf aan de internationale druk. Luns hield dan ook nog lang de ijdele hoop dat hij Menzies misschien nog zou kunnen overreden. Het was immers mogelijk dat de Australische overgave slechts een uiting was van: 'de ambivalente australische houding waarmee wij reeds 10 jaar lang geconfronteerd zijn'.⁵⁵⁸ Luns zou zijn ambassadeur in Canberra dan ook aansporen op Menzies en de rest van de Australische beleidsmakers te blijven inpraten. Uitdrukkelijk zou de minister ambassadeur De Beus echter instrueren: '[te] vermijden de indruk te wekken dat het nederlandse beleid en welslagen er van geheel van australië afhankelijk wordt gesteld'.⁵⁵⁹ De Beus zou derhalve nog verschillende pogingen wagen om Menzies op andere gedachten te brengen. Alle tevergeefs. Australië had zich neergelegd bij een soevereiniteitsoverdracht aan Indonesië en zich nog enkel concentreren op het aanhalen van de betrekkingen met Indonesië. Daarmee was de rol van Australië in de Nieuw-Guineakwestie uitgespeeld.

Deelconclusie.

In dit hoofdstuk stond de tweede helft van de Nieuw-Guineakwestie centraal en er waren verschillende kenmerken die dit tijdvak van 1956 tot 1962 typeerden. Zo bestond er bijvoorbeeld een opvallende contradictie tussen de manier waarop Soekarno de zeggenschap over Nieuw-Guinea najoeg en de manier waarop de president de overdracht uiteindelijk zou weten te realiseren. Ondanks dat de president immers voortdurend aandrong op een spoedige overdracht, was het opmerkelijk met welke geleidelijkheid Soekarno de druk op Nederland en het 'westen' continu bleef opvoeren. Door na 1956, toen het de president duidelijk werd dat het nagenoeg onmogelijk was de zeggenschap over Nieuw-Guinea via de vreedzame weg te verkrijgen, het dreigingsniveau voortdurend te verhogen, was eind 1961 bijna iedere 'westerse' functionaris er van overtuigd geraakt dat een oorlog werkelijk op handen

⁵⁵⁷ Ibidem, 225.

⁵⁵⁸ NL-HaNA, 2.05.145, Nederlandse Ambassade en de Consulaten in Australië en de Permanente Vertegenwoordiger bij de South Pacific Commission (Canberra), 1955-1974, inventarisnummer 498, Ontvangen codebericht 1 februari 1962, nr. 30, Minister van Buitenlandse Zaken Luns, aan Ambassadeur De Beus, Den Haag, Nederland.

⁵⁵⁹ Ibidem.

was. Een treffende uitspraak die dit beeld lijkt te bevestigen komt van E. Surper, een Britse ambtenaar in dienst van het *Foreign Office*. In een officieel telegram aan het Amerikaanse *State Department* waarin hij in de dagen na de fatale uitspraak in de Algemene Vergadering de Britse stemming beschrijft, stelt Surper namelijk dat: 'Soekarno is quite mad enough to attack and has a badly swollen head at the moment'.⁵⁶⁰ Het is het dus zeer interessant te constateren dat Soekarno, door steeds opzichtiger toenadering te zoeken tot het communistische kamp en zich steeds agressiever op te stellen ten aanzien van Nederland en Nieuw-Guinea, het westen in zekere zin wist te 'bespelen' en uiteindelijk Nieuw-Guinea in zijn bezit wist te krijgen, zonder noemenswaardig bloedvergieten.

Een ander opvallend kenmerk van deze periode is de Nederlandse onverzettelijkheid waarmee het aan Nieuw-Guinea bleef vasthouden, ondanks dat het, op de wisselende steun van Australië na, internationaal steeds verder geïsoleerd raakte. Zoals in het eerste hoofdstuk al is geanalyseerd, had dit deels van doen met de oprechte overtuiging dat de inheemse bevolking recht had op zelfbeschikking, maar hoofdzakelijk omdat Nederland, en Luns specifiek, Soekarno het gebiedsdeel compleet misgunden. Het blijft derhalve opvallend dat Nederland bereid was de strijd om Nieuw-Guinea op het scherpst van de snede te spelen en tot het laatste moment vast te houden aan de eigen soevereiniteit, terwijl het internationaal nauwelijks steun genoot.

Derhalve springt ook de complexe bijdrage van de 'westerse' bondgenoten in het dispuut in het oog. Het conflict om Nieuw-Guinea kan immers niet los worden gezien van de tijd waarin het speelde en waarbinnen de Verenigde Staten, en in mindere mate het Verenigd Koninkrijk, gedwongen waren om voortdurend rekening te houden met potentiële en lopende conflicten.

In weerwil van wat de oprichters van de Verenigde Naties namelijk hadden beoogd, had de intergouvernementele organisatie niet kunnen verhinderen dat zich na 1945 wereldwijd een uiterst fragiele vrede had ontwikkeld, die zich voortdurend bedreigd zou weten door aanhoudende Koude Oorlog-spanningen en de internationale dekoloniatiegolf. Zeer tegen de oorspronkelijke doelstellingen in zouden de Verenigde Naties er zelfs toe bijdragen dat intra- en interstatelijke conflicten in stand konden worden gehouden, omdat het fundamentele wantrouwen tussen de Sovjet-Unie en de Verenigde Staten iedere effectieve werking van de Veiligheidsraad frustreerde. Daarbij functioneerde ook de Algemene Vergadering niet zoals beoogd. Zoals uit het verloop van de Nieuw-Guineakwestie wel kan worden opgemaakt, werden de politieke vermogens van het assemblee door de internationale gemeenschap met enige regelmaat misbruikt om staatkundige ontwikkelingen af te dwingen, of tegen te houden. Zo was de Algemene Vergadering immers niet opgericht om zich in plaats van de inheemse bevolking, of op welke manier dan ook, uit te spreken over de staatkundige toekomst van Nieuw-Guinea. Binnen deze uiterst complexe context werden de Verenigde Staten en het Verenigd

⁵⁶⁰ Citaat E. Surper in Doran, *Western Friends and Eastern Neighbours*, 209.

Koninkrijk aanhoudend gedwongen belangen tegen elkaar af te wegen en internationale kwesties vanuit een realistisch oogpunt te benaderen.

Wat dit hoofdstuk echter voornamelijk heeft willen aantonen, was dat ook de rol van Australië in de Nieuw-Guineakwestie zeer aanzienlijk was. Nu ook de jaren 1957-1962 behandeld zijn, kan ook ten aanzien van deze periode een antwoord worden geformuleerd op de onderzoeksvragen van deze scriptie. Behalve de hoofdvraag 'wat was de rol van Australië in de Nieuw-Guineakwestie gedurende de jaren 1950-1962?', waren dit: 'hoe ontwikkelde het Australische Nieuw-Guineastandpunt zich tussen 1950 en 1962?', 'welke veranderingen lagen hier aan ten grondslag?', 'hoe interpreteerden de in Australië gealloceerde Nederlandse diplomaten deze ontwikkeling?' en 'wat waren de consequenties van deze ontwikkeling voor het Nederlandse Nieuw-Guineabeleid?'. In het restant van dit hoofdstuk zullen deze vragen systematisch beantwoord worden.

De uitbraak van de Indonesische opstanden eind 1956 was desastreus voor de Australisch-Indonesische betrekkingen. Soekarno's strijd tegen de eigen bevolking werd met grote stelligheid afgekeurd door de regering in Canberra, dat tevens geen goed woord over had voor de manier waarop de president de situatie misbruikte om meer politieke macht naar zich toe te trekken. Ook de opzichtige toenadering tot het communistische kamp bezag de Australische regering met zeer groot wantrouwen. Hoewel Australië zich afzijdig hield van de Amerikaanse steun aan de opstandelingen, waren Menzies en Casey er wel van overtuigd geraakt dat Nieuw-Guinea onder geen beding aan Indonesië mocht komen te vervallen, ongeacht het regime dat er in de toekomst aan de macht was. Medio 1957 werd de kwestie daarom uit de *cold storage* gehaald en ging Casey samen met Nederland actief op zoek naar een manier om het gebiedsdeel ook voor de toekomst uit de handen van Soekarno te houden. De gemeenschappelijke verklaring die dit in november 1957 opleverde, bepaalde dat Nederland en Australië vanaf dat moment actief zouden samenwerken om de beide eilandhelften tot ontwikkeling te brengen en de inheemse bevolking klaar te maken voor zelfbestuur op de lange termijn. Het Australische vermoeden dat zeggenschap over Nieuw-Guinea niet kon worden toevertrouwd aan de labiele Indonesische regering in Jakarta, leek door de daaropvolgende massale vervolging van Nederlanders in Indonesië enkel maar te worden bevestigd.

In de maanden daarop nam het Indonesische conflict echter een fatale wending. Met directe communistische hulp wist Soekarno zich onder de druk van de rebellengroepen uit te vechten en lukte het de president effectief om het tij in de confrontatie te keren. Voor de Verenigde Staten was deze omslag een hard gelach. Helemaal, aangezien de Amerikaanse betrokkenheid niet veel later uitlekte en het land diep bij Soekarno in het krijt kwam te staan. Om Indonesië niet aan het communisme te verliezen, besloten de Verenigde Staten vervolgens het regime voor de toekomst in woord en gebaar

te steunen. De omvangrijke wapenleveranties die hiermee gepaard gingen, versterkte Soekarno's machtspositie gigantisch, zowel in eigen land als in de regio.

Daarbij zou Soekarno zich in de maanden daarna steeds militanter tonen ten aanzien van Nieuw-Guinea en in toenemende mate dreigen ook dit gebiedsdeel met behulp van geweld onder zijn controle te brengen. Vanuit een Australisch perspectief was dit een zeer ongunstige ontwikkeling. Het land bevond zich nu eenmaal niet in een positie waarin het zich stellig tegen Soekarno en zijn beleid kon uitspreken. De regering in Canberra kon zich onvriendelijke betrekkingen met Indonesië, dat wederom uit leek te zijn op confrontatie, niet permitteren en ook wilden Menzies en Casey niet het risico lopen dat zij Indonesië alsnog in het communistische kamp zouden drijven. Zodoende zou Casey vanaf de tweede helft van 1958 de door Nederland en Indonesië gehekeld dualistische politiek ten aanzien van Nieuw-Guinea weer gaan hanteren. Op de achtergrond zou de Australische minister nog wel proberen de Verenigde Staten en Groot-Brittannië te overreden zich tegen de aanspraken van Soekarno uit te spreken, maar dit was tevergeefs.

Hoewel de minister vanuit Nederland nog wel erkenning kreeg voor zijn bijdrage aan het beperken van de Britse en Amerikaanse wapenleveranties aan het Indonesische regime, raakten de Nederlandse diplomaten in Canberra er steeds minder van overtuigd dat Casey in zijn oppositie tegen het Indonesische bewind zou blijven volharden. Dit gold zeker, voor wanneer de Verenigde Staten hun Indonesiëbeleid niet drastisch zouden herzien. Het was voor Luns en de Nederlandse diplomaten in feite duidelijk geworden dat Australië zich nog amper een onafhankelijke Nieuw-Guineapolitiek kon permitteren en dat het land sterk gebonden was aan het beleid van zijn *great and powerful friends*. Daar kwam bij dat de Nederlandse beleidsmakers zich realiseerden dat Australië zich gelijktijdig sterk aan het bezinnen was op de eigen positie in de regio. Er was Casey, maar ook Menzies, immers veel aan gelegen om op goede voet te verkeren met de jonge, onafhankelijke staten in Zuidoost-Azië en een té uitgesproken, pro-Nederlandse houding ten aanzien van het Nieuw-Guineadispuut viel hier niet mee te rijmen. Ook daarom zou Australië zich vanaf de tweede helft van 1958 op de achtergrond van het conflict begeven en niet ingaan op Nederlandse initiatieven om de samenwerking tussen de beide eilandhelften te intensiveren, of zelfs maar vrijblijvend militair overleg te voeren. Op Luns wekte deze ontwikkeling de indruk, dat Australië maar wat graag wilde dat Nederland de kastanjes voor ze uit het vuur zou halen, maar dat het niet bereid was om Nederland ten aanzien van Nieuw-Guinea concrete toezeggingen te doen. Derhalve zou Luns Australië in deze periode waarderen als een diplomatiek bondgenoot dat de nodige invloed had op het buitenlandbeleid van Groot-Brittannië en de Verenigde Staten, maar waarvan geen hoogwaardige politieke of militaire steun moest worden verwacht.

Desondanks zou Australië zich in de loop van 1959 directer met de voortgang van het Nieuw-Guineaconflict gaan bemoeien. In die periode werd de kans op een gewapend treffen tussen Nederland en Indonesië steeds reëler, waardoor Menzies en Casey zich gedwongen zagen een poging

te ondernemen de angel uit het conflict te halen. In het daaropvolgende bezoek van de Indonesische minister van Buitenlandse Zaken Soebandrio aan Canberra werd door Menzies dan ook gesteld, dat Australië zichzelf niet langer beschouwde als een *party principal* in het dispuut, maar de kwestie enkel nog zou benaderen als een *very interested bystander*. Daarbij gaf de premier aan, dat Australië ook geen bezwaar meer zou maken wanneer het gebiedsdeel op een legale wijze aan Indonesië zou worden overgedragen. Ter compensatie echter, verwachtte Menzies wel dat Indonesië voor de toekomst zou afzien van het gebruik van geweld in de kwestie. Dat Soebandrio zich deze toezegging liet ontlokken, leidde tot groot enthousiasme in het Australische kamp, maar minder bij de Nederlandse diplomaten in Canberra. Zij twijfelden sterk aan de waarde van de Indonesische tegemoetkoming en bezagen de Australische standpuntwijziging voornamelijk als een flagrante ondermijning van de Nederlandse positie op het eiland. Ook in Nederland zelf was de stemming uiterst gelaten, al trachtte Luns de Australische standpuntwijziging nog te relativieren door te wijzen op het vertrouwen dat Menzies en Casey moesten hebben in de Nederlandse vastberadenheid om niet voor de Indonesische druk te wijken.

De bekoeling van de Nederlands-Australische relatie die de toezegging van Casey en Menzies tot gevolg had, liet zich vervolgens niet gemakkelijk repareren. Ook niet toen Menzies in juli 1959 een bezoek bracht aan Den Haag om het vervolg van de kwestie en de betekenis van de Australische toezegging met de nieuwe regering-De Quay te overleggen. Hoewel er vanuit Nederlands perspectief begrip kon worden opgebracht dat Australië in zijn politiek gebonden was aan het beleid van (met name) de Verenigde Staten, bleven Luns en De Quay teleurgesteld over de afzwakking van het Australische standpunt - wat het inderdaad was, in weerwil van Menzies tegenwerpingen. Desondanks viel het maar te bezien, of het werkelijk in het Australische nadeel was dat het land voortaan minder direct bij het Nederlandse Nieuw-Guineabeleid betrokken zou worden. In zowel zijn betrekkingen met Nederland, als met Indonesië had Menzies nu immers de Nieuw-Guineakwestie naar de achtergrond verdrongen, waardoor het voor Australië gemakkelijker was geworden met beide staten bestendige relaties te ontwikkelen op alle andere relevante politieke en economische vlakken.

Toen in de loop van 1960 bleek dat de Australische tegemoetkoming niet had geleid tot de verwachte opleving in de bilaterale contacten, was dit reden genoeg om het voorkomende beleid ten aanzien van Indonesië nogmaals kritisch te beschouwen. De daaropvolgende conclusie, dat er geen correlatie bestond tussen Indonesische heerschappij over Nieuw-Guinea en een eventuele communistische overname, had tot resultaat dat Menzies terug zou komen op zijn eerdere toezeggingen aan Indonesië en het Nederlandse standpunt ten aanzien van de kwestie wederom stellig zou gaan verdedigen. Voor Nederland kwam deze hernieuwde Australische steun zeer gelegen, want internationaal kwam het land steeds verder geïsoleerd te staan. Daarbij zal Luns de (hernieuwde) Australische steuntoezegging hoogstwaarschijnlijk geïnterpreteerd hebben als een oprechte

herziening van het nationale beleid. Luns was er immers al veel langer van overtuigd dat Indonesische zeggenschap over Nieuw-Guinea geen verband hield met een mogelijke communistische overname en zou Menzies om die reden enkel maar in zijn inzicht bevestigen. Dat ten aanzien van Nieuw-Guinea de Nederlands-Australische samenwerking vervolgens een vlucht zou nemen, is dan ook weinig opmerkelijk. Niet enkel was de situatie inmiddels zeer urgent, ook hadden Menzies en Luns nu gemeenschappelijke belangen en deelden zij het inzicht dat een agressieve leider pertinent niet in zijn expanderende beleid moest worden tegemoetgekomen. In de tweede helft van 1960 verbeterde het bilaterale contacten tussen beide landen dan ook zienderogen en werd Australië (wederom) de belangrijkste Nederlandse bondgenoot in de strijd tegen de Indonesische claim.

In de lente van 1961 zou Menzies vervolgens een bezoek brengen aan het Witte Huis. Hier zou de Australische premier Kennedy in de eerste plaats inlichten over de kwestie, om de recent aangetreden president vervolgens te verzoeken om steun voor het Nederlands-Australische standpunt. Het was opvallend, dat Menzies in zijn ontmoeting met de president terugkeerde naar de oorspronkelijke 'harde' lijn in het Australische beleid en Soekarno dientengevolge afschilderde als oorlogszuchtig en onbetrouwbaar. Naar Menzies' idee had zijn betoog indruk gemaakt op de president en hij spoorde Luns derhalve aan om ook zelf binnen afzienbare tijd met Kennedy te gaan overleggen.

Het was dan ook een grote teleurstelling voor Luns dat, ondanks Menzies optimistische inschatting, de Amerikanen in de zomer van 1960 helemaal niet geneigd bleken zich hard te maken voor inheemse zelfbeschikking. Binnen het *State Department* heerste namelijk een grotere verdeeldheid over de te volgen koers dan Menzies dat vooraf had ingeschat en het zou blijken dat Kennedy vooral neigde naar een pragmatische oplossing van het conflict. De Amerikaanse president wilde het risico niet lopen Soekarno alsnog in de armen van het communisme te drijven en neigde om die reden naar een overdracht. Voor Luns was dit compleet onacceptabel en hij zou binnen enkele weken na zijn bezoek aan de Verenigde Staten – unilateraal – een plan indienen dat het zelfbeschikkingsrecht van de Papoea's moest garanderen en de kwestie zou internationaliseren.

Dit zogenaamde 'plan-Luns', dat Nederland vervolgens in augustus 1961 aan een groep van zestien staten zou presenteren, werd in Canberra met grote terughoudendheid ontvangen. Voor Australië bracht het Nederlandse initiatief immers zeer grote risico's met zich mee. Zo was Menzies zeer bezorgd over de implicaties van het plan voor de toekomstige Australisch-Indonesische betrekkingen en ook had de premier weinig hoop dat het initiatief door de Algemene Vergadering zou worden aangenomen zonder de ondubbelzinnige steun van de Verenigde Staten. Zowel Luns, als de Nederlandse diplomaten in Canberra echter, wisten deze Australische bezwaren niet op waarde te schatten en vertoonden daarmee een opvallend gebrek aan inlevingsvermogen. Daarnaast stonden ook Groot-Brittannië en de Verenigde Staten gereserveerd tegenover het Nederlandse plan, wat maakte dat geen van zijn voorname bondgenoten Nederland volledig in zijn initiatief steunde.

Desalniettemin waren de beleidsmakers in de Verenigde Staten, Groot-Brittannië en Australië er wel van overtuigd geraakt dat de situatie in de regio onhoudbaar was geworden en dat er een dringende behoefte was aan een definitieve oplossing van het dispuut.

Het plan-Luns zou echter al binnen enkele weken nadat het was geïnitieerd, uitlekken en er toe bijdragen dat een woedende Soekarno meer kleinschalige infiltraties op het gebiedsdeel zou autoriseren. Deze ontwikkeling deed Menzies er toe besluiten dat Australië geen andere keuze had dan zich achter het Nederlandse voornemen te scharen. Om die reden ook zou de Australische premier naar Washington afreizen om nogmaals een poging te ondernemen om Kennedy te overtuigen hetzelfde te doen. Tot grote opluchting van Luns en Menzies had deze aanpak het gewenste effect en ook de Verenigde Staten zouden zich derhalve in september 1961 bereid tonen met Nederland samen te werken en te zoeken naar een oplossing die inheemse zelfbeschikking zou garanderen.

De resolutie die deze samenwerking opleverde en er in de Algemene Vergadering voor moest zorgen dat het gebiedsdeel definitief niet onder het gezag van Indonesië zou komen te vervallen, haalde het echter niet. Een initiatief van India, dat waarschijnlijk nog het best geïnterpreteerd kan worden als een 'tegenresolutie' om Nederland, Australië en de Verenigde Staten in het assemblee stemmen te ontnemen, deed namelijk wat het beoogde en voorkwam daarmee dat Nieuw-Guinea op de middellange termijn zou kunnen overgaan op zelfbestuur.

Met betrekking tot de toekomst van Nieuw-Guinea zou Nederland in de laatste fase van het conflict al zijn initiatief verliezen. Tegenover de Verenigde Staten en Groot-Brittannië zou Soekarno immers dreigen, dat hij zeer snel zou overgaan tot het autoriseren van een grootscheepse invasie op Nieuw-Guinea als het gebiedsdeel niet per direct onder Indonesische autoriteit zou worden gesteld. Dit wilden de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk koste wat het kost voorkomen en wat hen betrof had het dispuut om Nieuw-Guinea zijn conclusie bereikt. Soekarno dreigde openlijk de kwestie te militariseren en de kans was zeer aanwezig dat de autoritaire leider vervolgens zou kiezen voor vlucht tot communistische kamp. Toen India de internationale gemeenschap er vervolgens aan herinnerde hoe licht ontvlambaar de internationale vrede was, besloot ook Australië zijn gevecht te staken en te accepteren, dat het gebiedsdeel moest worden overgedragen aan Indonesië. Hoewel Luns zich zeer ontstemd zou tonen over de Australische capitulatie, kon in alle redelijkheid niet verwacht worden dat Menzies zijn strijd nog lang zou volhouden. Met Australië verloor Nederland derhalve ook zijn laatste belangrijke bondgenoot in het dispuut en hoewel misschien niet desastreus, zoals Luns de Nederlandse ambassadeur in Canberra inderdaad opdroeg aan Menzies te vermelden, stond Nederland internationaal nu wel geïsoleerd in zijn opstelling. Al zou de steun van Australië in deze laatste fase nog weinig verschil hebben gemaakt.

Conclusie.

In deze scriptie is gepoogd om de Australische rol in de Nieuw-Guineakwestie (1949-1962) inzichtelijk te maken en te achterhalen wat de intrinsieke waarde was van de Australische steun voor de Nederlandse positie in het conflict. Door de betrokkenheid van het land specifiek vanuit de optiek van de in Canberra, Australië gealloceerde Nederlandse diplomatieke vertegenwoordigers te belichten is geprobeerd inzicht te verschaffen in de manier waarop Australië de kwestie benaderde en het verloop ervan zou proberen beïnvloeden. Buiten een studie naar de algemene Australische rol van in de kwestie is in deze scriptie derhalve geprobeerd een antwoord te formuleren op de volgende deelvragen: 'Hoe ontwikkelde het Australische Nieuw-Guineastandpunt zich tussen 1950 en 1962? Welke veranderingen lagen hier aan ten grondslag? Hoe interpreteerden de in Australië gealloceerde Nederlandse diplomaten deze ontwikkeling? En, wat waren de consequenties van deze ontwikkeling voor het Nederlandse Nieuw-Guineabeleid?'. Omdat de Australische betrokkenheid niet voldoende geapprecieerd kan worden wanneer deze niet binnen de relevante historische context wordt gezien, is er voor gekozen om hier in het derde hoofdstuk uitvoerig aandacht aan te besteden.

Zo is onder meer gesteld dat het belang dat Australië aan Nieuw-Guinea hechtte, primair voortkwam uit negatieve ervaringen uit de Tweede Wereldoorlog. Tot 1939 namelijk, had Australië hoofdzakelijk gesteund op de militaire dominantie van Groot-Brittannië in de regio, maar hier kwam met de agressieve expansie van de Japanse legers, twee jaar later, een einde aan. De Britten zouden deze razendsnelle opmars niet weten te verhinderen en het zelfs niet weten te voorkomen dat de Japanse luchtvloot, opgestegen vanaf vliegvelden op en rond Nieuw-Guinea, grote schade kon aanrichten aan de Australische kuststeden. In de periode 1941-1942 vreesden veel Australiërs dat een grootschalige invasie dan ook niet kon uitblijven en het werd met name de Britten kwalijk genomen dat Japan onvoldoende tegenstand werd geboden. Het resultaat was dat Australië vanaf dat moment niet dusdanig afhankelijk wenste te zijn van zijn bondgenoten als voor 1939 en het hoopte, met hulp van de (nieuwe) mondiale supermacht de Verenigde Staten, een dominante positie in de naoorlogse regionale orde te kunnen vervullen. Helaas voor Australië zouden de Verenigde Staten hier echter niet aan meewerken.

Na de oorlog trad in Australië een nieuwe regering aan onder leiding van *Labour*-voorman Ben Chifley (r. 1945-1949). De electorale overwinning betekende een tweede termijn voor de Australische sociaaldemocraten en ook voor Herbert V. Evatt (r. 1941-1949) als minister van Buitenlandse Zaken. Ten opzichte van de vooroorlogse periode zou Evatt het Australische buitenlandbeleid na 1945 ingrijpend gaan herzien en bij uitstek inzetten op het bestendigen van de regionale vrede en het verbeteren van de Australische reputatie bij de (Zuidoost-)Aziatische staten. Het beleid dat de minister voorstond, fundeerde zich derhalve op een viertal pijlers. Dit waren: *de-dominionization*, het

investeren in de bilaterale betrekkingen met regionale leiders, nationale profilering in de Verenigde Naties en het intensief betrekken van de Verenigde Staten bij de politieke regionale ontwikkeling. Alleen met betrekking tot dit laatste punt had Evatt weinig succes. Verder zou de minister er effectief in slagen om het Australische buitenlandbeleid drastisch te hervormen en daadwerkelijk inhoudelijke betekenis te geven aan de Australische rol in het internationale statensysteem. Onder aanvoering van Evatt zou Australië zich binnen het multilaterale samenwerkingsverband van de Verenigde Naties immers weten te profileren als de kampioen van de kleine en middelgrote staten, en derhalve actief bijdragen aan de vorming van de nieuwe mondiale orde.

In 1949 werd de *Labour*-regering van Ben Chifley vervangen door het regime van *Liberal*-premier Robert Menzies (r.1949-1965). Onder de *Liberals* werd het ambt van Minister van Buitenlandse Zaken geheel anders ingevuld dan in het decennium daarvoor. Hoewel de opeenvolgende ministers Spender (r. 1949-1951), Casey (r. 1951-1960) en Barwick (r. 1961-1964) hun functie individueel verschillend benaderden, fundeerden allen hun beleid in de eerste plaats op klassiek conservatieve dogma's over de Australische rol in de wereld en bezagen zij de internationale politiek voornamelijk binnen een Koude Oorlog-context. Zo beschouwden de *Liberals* de internationale politiek van de jaren 1950 als verregaand gepolariseerd en stond de mondiale vrede volgens hen sterk onder druk door de verspreiding van het communisme. Mede daarom waren de Australische liberalen ook fel gekant tegen de, in hun ogen, overhaaste dekolonisatie van met name Afrika en Azië. Omdat de nieuwe leiders van deze staten vaak geen of nauwelijks ervaring hadden met centraal bestuur, laat staan met representatief gezag, meenden de conservatieven dat zij vatbaar waren voor de verleidingen van dit zogenaamde 'rode gevaar'. Het Menzies-regime was derhalve openlijk kritisch op de Verenigde Naties, die de mondiale dekolonisatie juist actief stimuleerden en om die zelfde reden op Chifley's *Labour*-regering. Volgens Menzies en zijn ministers had Australië onder *Labour* een internationaal té onafhankelijke koers gevaren en diende het land zich vanaf dat moment stellig achter de politiek van zijn belangrijkste bondgenoten – de *great and powerful friends* zoals Menzies ze noemde – te scharen, Groot-Brittannië en de Verenigde Staten.

Om die reden deelden de conservatieve beleidsmakers ook het ongebreidelde vertrouwen van *Labour* in de stabiliserende vermogens van de Verenigde Naties niet. Menzies en de zijnen hekelden bijvoorbeeld gekunstelde nadruk die binnen de supranationale organisatie op het interstatelijke gelijkheidsbeginsel lag. Volgens Menzies correspondeerde deze in zijn geheel niet met de internationale werkelijkheid en zou het, naar zijn idee, zeer naïeve zijn wanneer Australië teveel vertrouwen in dit gezag zou stellen. Desondanks bleef Australië ook na 1949 deelnemen aan internationale fora en nam het regime zelfs het initiatief tot de oprichting van enkele. Deze samenwerkingsverbanden hadden echter een kleinschaliger en meer regionaal karakter dan die in de jaren onder *Labour*. De conservatieven meenden namelijk dat zij de politiek van de landen in de regio

effectiever konden beïnvloeden wanneer de werkgroepen waaraan zij deelnamen, kleinschalig van opzet waren en ook een concreet doel zouden dienen. Het Colombo-plan, dat lokale economieën moest stimuleren met concrete investeringen, was hier een goed voorbeeld van. Daarbij hadden Menzies en zijn buitenlandministers ook niet de illusie dat Australië een al te grote invloed kon hebben op de koers van de internationale politiek (of zelfs maar deze ambitie moest koesteren), zoals Evatt dit bijvoorbeeld wel had gedaan.

Door zich loyaal en standvastig achter de internationale politiek van zijn voornaamste bondgenoten te scharen, hoopte de regering-Menzies twee diplomatieke doelen te bewerkstelligen. Ten eerste was dit, dat de Verenigde Staten en Groot-Brittannië in hun beleid sterk rekening zouden houden met de belangen van Australië. Ten tweede trachtte de conservatieve regering dit beleid ook in meer of mindere mate te beïnvloeden, bijvoorbeeld door middel van bi- en multilaterale consultaties. Door op zowel economisch- en politiek-, als op militair niveau samenwerkingsverbanden met de Britten en de Amerikanen aan te gaan, hoopte de regering-Menzies het internationale beleid van beide landen in bepaalde mate te kunnen sturen, in ieder geval ten aanzien van (Zuidoost-)Azië en de Pacific. Volgens de conservatieve benadering van de internationale politiek zou Australië zijn belangen dan ook het meest effectief behartigen, wanneer het zo warm en intensief mogelijke betrekkingen onderhield met de landen die wél een significante invloed op de koers van de wereldpolitiek uitoefenden. Het was daarom onder meer met dank aan de effectieve toepassing van hoogwaardige *middle power diplomacy* dat Australië een aanmerkelijke invloed zou hebben op het verloop van de Nieuw-Guineakwestie.

Vanaf het moment dat Soekarno in 1950 voor het eerst expliciet aanspraak maakte op de zeggenschap over Nieuw-Guinea, zou het conservatieve Menzies-regime zich hier stellig tegen verzetten. Percy Spender, vanaf 1949 tot 1951 de Australische minister van Buitenlandse Zaken, liet Nederland onverhopen weten dat zijn land het niet zou toestaan, wanneer de Nederlandse regering zou overwegen het gebiedsdeel over te dragen aan de jonge Indonesische republiek. Met deze uitspraak brak Spender zichtbaar met het beleid van zijn voorganger, dat de Indonesische strijd voor onafhankelijkheid nog actief had gesteund. Spender redeneerde namelijk dat Soekarno zijn handen vol had aan het bewaren van de staatkundige eenheid van de immense archipel en de minister stond tevens zeer sceptisch ten aanzien van Soekarno's bestuurlijke kwaliteiten. Daarbij had de Tweede Wereldoorlog Australië, zoals gezegd, opgezaald met een immens nationaal trauma, waardoor veel Australiërs zeer gereserveerd stonden ten opzichte van jonge en onafhankelijke Aziatische staten. Dit vooral, wanneer deze politiek instabiel waren en geleid werden door (potentieel) autocratische leiders zoals Soekarno. Daarbij had Australië volgens Spender 'vitale' belangen bij Nieuw-Guinea en deze zouden niet mogen worden gecompromitteerd.

Dit ferme standpunt werd aanmerkelijk afgezwakt toen Richard Casey Spender in 1951 verving als minister van Buitenlandse Zaken. Hoewel Casey zich in eerste instantie nog resoluut uitsprak vóór de Nederlandse aanwezigheid op Nieuw-Guinea, uitte de minister zich in de jaren daarna steeds minder stellig. Dit viel ook de in Canberra gealloceerde Nederlandse diplomaten op. Dat de minister pertinent weigerde zich blijvend achter de Nederlandse soevereiniteit te scharen, maakte dat in Den Haag opzichtig getwijfeld werd aan de waarde van Casey's steun. In ieder geval zou Nederland de bestaande administratieve en politieke samenwerking tussen het eigen en het Australische deel van Nieuw-Guinea tussen 1953 en 1956 nauwelijks verder stimuleren. Daarbij werden deze bedenkingen verder versterkt door het duale beleid dat Casey ten opzichte van Nieuw-Guinea zou gaan hanteren. Ongeacht de algemene regeringsdoelstelling namelijk, dat Australië zich in internationale kwesties loyaal moest tonen aan zijn bondgenoten, lag ten aanzien van Casey's buitenlandbeleid een specifieke nadruk op het verbeteren van de betrekkingen met de landen in de regio. Het was dan ook met name om deze staten niet te tarten dat Casey weigerde zich te stellig voor de Nederlandse soevereiniteit uit te spreken. Daar lag de kwestie immers gevoelig, juist omdat de Nederlandse vasthoudendheid voornamelijk werd gezien als een verlate koloniale reflex. Derhalve werd de kwestie gedurende de eerste helft van de jaren 1950 actief in *cold storage* geplaatst en slechts zeer sporadisch zou Casey zich over het dispuut uitlaten. Ten opzichte van Indonesië en Nederland praatte de minister de beide landen goeddeels naar de mond, wat Casey op zowel kritiek uit Den Haag, als uit Jakarta zou komen te staan. Het was enkel in de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties dat de minister zich compromisloos achter de Nederlandse positie zou scharen.

Tegelijkertijd was het de Nederlandse diplomatieke missie wel zeer duidelijk dat Menzies en de rest van de Australische regering nadrukkelijk achter de Nederlandse opstelling stonden. Daarbij was ook de publieke opinie sterk op de hand van Nederland. Het was dan ook vooral buiten de officiële kanalen om, waar Nederland in de eerste helft van de jaren 1950 de meeste Australische steun ondervond. Verreweg de meeste Australische politici erkenden immers dat Soekarno bereid was ver te gaan voor Nieuw-Guinea en velen van hen sloten ook een militair treffen niet uit. Om dit te voorkomen zou Australië niet aflatende diplomatieke druk op de Verenigde Staten en Groot-Brittannië uitoefenen, met als doel deze landen te bewegen zich stellig tegen de Indonesische aspiraties te keren. Hoewel beide landen er zeker bij Soekarno op zouden aandringen de kwestie niet te laten escaleren, weigerden zowel de Verenigde Staten als Groot-Brittannië zich echter militair aan de Nederlandse positie te committeren. Spender was als Australisch ambassadeur in Washington de drijvende kracht achter deze lobby, maar ook Menzies had een zeer sterke voorkeur voor een permanente Nederlandse aanwezigheid in het gebied. Over het geheel genomen was Nederland dus redelijk overtuigd van de Australische steun in het dispuut. Hoewel niet werd uitgesloten dat Australië zijn standpunt in de

toekomst nog zou kunnen bijstellen, bestond er binnen de Nederlandse diplomatieke missie in ieder geval geen twijfel over het Australische wantrouwen ten aanzien van Indonesië en Soekarno.

Toen aan het einde van 1956 overal in Indonesië opstanden uitbraken, had dit grote gevolgen voor de Australisch-Indonesische betrekkingen. Tot grote ontsteltenis van het Menzies-regime namelijk trachtte Soekarno deze onlusten met harde hand de kop in te drukken, waarbij de Indonesische president er niet voor zou wijken excessief geweld tegen de eigen bevolking te gebruiken. Daarbij misbruikte Soekarno de chaos om meer invloed naar zich toe te trekken en het representatieve element binnen de Indonesische politiek te elimineren. Ook namen Menzies en Casey het Soekarno zeer kwalijk dat hij in deze periode opzichtig steun zocht bij het communistisch blok. Deze praktijk versterkte het Australische sentiment dat Nieuw-Guinea niet binnen de Indonesische invloedssfeer mocht komen. Medio 1957 werd de kwestie door Casey daarom uit de *cold storage* gehaald en werd met Nederland actief overleg gevoerd over hoe het gebiedsdeel ook in de toekomst uit handen van Indonesië kon worden gehouden. De samenwerking die vervolgens tot stand kwam, bepaalde dat de ontwikkeling van de beide eilandhelften voortaan beter op elkaar zou worden afgestemd en dat Nederland en Australië de inheemse bevolking actief zouden voorbereiden op zelfbestuur. Toen Soekarno aan het einde van 1957 massaal Nederlandse staatsburgers ging vervolgen, bevestigde dit voor Australië het idee dat Soekarno niet kon worden vertrouwd.

In de eerste maanden van 1958 nam het conflict echter een noodlottige wending. Het staatsleger wist zich in die periode effectief onder de druk van de opstandelingen uit te vechten en zou Soekarno in staat stellen zijn autoriteit te herbevestigen. Daarbij werd het tevens duidelijk dat de Amerikanen de opstandige groepen met wapens en inlichtingen hadden gesteund en dit werd de V.S. door Indonesië zeer kwalijk genomen. Omdat het zich niet kon permitteren dat Indonesië als reactie communistisch zou worden, gingen de Amerikanen diep door het stof. Het zou het Soekarno-regime vanaf dat moment in woord en gebaar steunen, en ook zijn politieke toon ten aanzien van Soekarno's aspiraties op Nieuw-Guinea zeer matigen. Vanuit een Australisch oogpunt waren dit zeer negatieve ontwikkelingen. Niet alleen had Soekarno zijn regionale macht weten te herbevestigen, zijn interne positie was sterker dan ooit en het internationale beleid van de president genoot nu de impliciete goedkeuring van de Verenigde Staten. Omdat Australië zich zeer bewust was van zijn beperkte militaire capaciteiten zou deze ontwikkeling betekenen dat het land zich wederom minder openlijk met het verloop van de Nieuw-Guineakwestie zou gaan bemoeien. Achter de schermen zou Spender evenwel hartstochtelijk proberen de Amerikanen toch op andere gedachten te brengen.

Zodoende werd het na de Indonesische opstanden duidelijk dat Australië zich geen onafhankelijke Nieuw-Guineapolitiek meer kon veroorloven. Australië was gebonden aan het beleid van zijn bondgenoten. Enerzijds dus omdat het Indonesië niet wilde verliezen aan het communisme en anderzijds omdat Indonesië inmiddels relatief sterker was dan Australië. Toen de dreiging van een

conflict om Nieuw-Guinea vanaf het einde van 1958 steeds groter werd, besloot Australië een poging te ondernemen de angel uit het conflict te halen. Het werd de Indonesische minister van Buitenlandse Zaken Soebandrio te kennen gegeven dat Australië zichzelf niet langer beschouwde als *principal party* in het dispuut, maar zich nog enkel op de achtergrond van het conflict zou begeven. Tegelijkertijd eisten Menzies en Casey echter wel dat Indonesië expliciet zou afzien van het toekomstige gebruik van geweld in het dispuut. Dat Soebandrio zich deze belofte vervolgens liet ontlokken, zorgde voor veel opluchting in het Australische kamp. Zo niet in Den Haag. Veel Nederlandse beleidsbepalers waren ontsteld over de naïviteit die de Australiërs in hun toenaderingspoging aan de dag legden en de politieke toezegging van de regering in Canberra werd in Nederland breed geïnterpreteerd als een flagrante ondermijning van de eigen positie.

De bekoeling in de Nederlands-Australische betrekkingen die hierdoor teweeg werd gebracht, liet zich vervolgens niet gemakkelijk repareren. Ook niet toen Menzies in de tweede helft van 1959 een officieel bezoek bracht aan Den Haag. De Australische koerswijziging had er toe bijgedragen dat Nederland zich nu internationaal geïsoleerd waande en politiek Den Haag diende zich te bezinnen op zijn vervolgstappen. De directe consequentie van de Australische politiek was derhalve dat Nederland actief zou gaan inzetten op internationalisatie. Luns besloot dat Nederland zich niet langer het alleenrecht zou voorbehouden om de Papoeavolkeren te begeleiden naar zelfbeschikking, maar dat ook andere landen deze verlichte taak op zich zouden mogen nemen. Zo niet Indonesië. Luns weigerde pertinent aan de Indonesische druk toe te geven. Gelijktijdig met het opperen van zijn internationalisatieplannen zou Luns daarom besluiten dat Soekarno's spierballentaal op soortgelijke wijze beantwoord moest worden. In de lente van 1960 stuurde Nederland om die reden zijn indrukwekkende vliegkampschip de *Karel Doorman* naar de Oost. Officieel op vlagvertoonmissie, maar het was onmiskenbaar dat Luns Soekarno de indruk wilde geven dat Nederland bereid was om met hem de strijd aan te gaan. Internationaal kwam de ontplooiing van het machtige wapen Nederland echter op veel kritiek te staan. De internationale gemeenschap kon geen begrip opbrengen voor het in hun ogen nodeloos op scherp zetten van de onderlinge gemoederen en ook Soekarno zou de komst van de *Karel Doorman* enkel aangrijpen om de eigen militaire reserves te versterken.

Gelukkig voor Nederland zou Australië echter terugkomen op zijn eerdere toezeggingen aan Soekarno. Omdat een opleving van de bilaterale betrekkingen uitbleef, was de Australische politiek ernstig gaan twijfelen aan de veronderstelling dat er een correlatie bestond tussen Soekarno's aanspraken op Nieuw-Guinea en de mogelijkheid van een communistisch Indonesië. Omdat Menzies, die enkele maanden eerder het ambt van minister van Buitenlandse Zaken had overgenomen van Casey, er in de loop van 1960 van overtuigd raakte dat hier geen verband tussen bestond, zou Australië opnieuw zijn steun uitspreken voor de Nederlandse positie. Derhalve zou Australië terugkeren naar de harde lijn die het ook in de eerste jaren van het conflict had gehanteerd. Omdat

Nederland inmiddels internationaal aanzienlijk geïsoleerd stond, was deze steun meer dan welkom en in de loop van dat jaar zouden de onderlinge betrekkingen dan ook aanzienlijk verbeteren.

Het bezoek van Menzies in de daaropvolgende lente van 1961 aan het Witte Huis zou deze relationele opleving staven. Het was de bedoeling van de Australische premier om Kennedy (r. 1961-1963), die juist was aangetreden als president, te overtuigen van het Nederlands-Australisch perspectief op de kwestie en te verzoeken het Amerikaanse Nieuw-Guineestandpunt te heroverwegen. Hoewel Menzies meende dat hij de Amerikaanse steun aan Soekarno succesvol ter discussie had gesteld, bleek weinig van deze optimistische indruk toen Luns enkele weken later ook zelf een bezoek aan Washington bracht. Daar werd de Nederlandse minister immers te verstaan gegeven dat, hoewel de Amerikanen sympathiseerden met het Nederlandse perspectief op de kwestie, het Pentagon toch neigde naar een pragmatische oplossing. Dit, omdat het behoud van Indonesië voor het 'westers' blok in hun ogen vele malen belangrijker was dan het zelfbeschikkingsrecht van de Papoea's. Voor Luns was deze stellingname compleet onacceptabel. Daarom zou hij binnen enkele weken na zijn werkbezoek – unilateraal – bij de Verenigde Naties een plan indienen dat het zelfbeschikkingsrecht van de Papoea's moest garanderen.

Dit zogenaamde 'plan-Luns' werd in augustus 1961 aan een groep van zestien staten gepresenteerd en werd in Canberra met grote terughoudendheid ontvangen. Voor Australië bracht het Nederlandse initiatief zeer grote risico's met zich mee. Niet in de laatste plaats omdat, gezien de Nederlandse positie internationaal op weinig bijval kon rekenen, Australië zijn betrekkingen met Indonesië en de rest van Zuidoost-Azië opzichtig in de waagschaal zou leggen. Desalniettemin zou Luns besluiten de internationalisatie van het dispuut door te zetten. Omdat Menzies het plan zonder Amerikaanse steun niet levensvatbaar achtte, deed de Australische premier nogmaals een poging Kennedy actief bij de afwikkeling van het geschil te betrekken. Ditmaal met succes. De Amerikaanse president was niet te spreken over de infiltraties die Soekarno in Nieuw-Guinea autoriseerde en ook maakte de Australische stelligheid indruk op de president. Het resultaat was dat Nederland met hulp van de Verenigde Staten en Australië een resolutie uitdacht die in de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties het zelfbeschikkingsrecht van de Papoea's moest garanderen.

Deze resolutie, die in het najaar van 1961 werd ingediend, haalde het echter niet. Een Indiase 'tegenresolutie', bedoeld om het Nederlandse initiatief stemmen te ontnemen, slaagde in zijn opzet en zou voorkomen dat Nederland de vereiste tweederde meerderheid zou weten te behalen. Hierna ontwikkelde de kwestie zich snel. Direct na het assemblee zou Soekarno de militaire paraatheid van zijn leger verhogen en openlijk dreigen het gebiedsdeel binnen te vallen. Toen ook de Portugese enclave Goa kort daarna op gewelddadige wijze aan het grondgebied van India werd toegevoegd, gingen de Verenigde Staten overstag. Deze gebeurtenis herinnerde de Amerikanen er aan hoe fragiel de internationale vrede was en een oorlog om Nieuw-Guinea was in niemands voordeel, zo oordeelde

Kennedy. In de december 1961 werd Nederland dan ook in toenemende mate onder druk gezet om het gebiedsdeel af te staan. Het zou niet lang duren voordat Nederland zou capituleren en ook Australië trok in december 1961 zijn conclusies. Derhalve kwam na 400 jaar een einde aan de Nederlandse aanwezigheid in de Oost.

Lijst van geraadpleegde bronnen en literatuur.

Bronnen.

Nationaal Archief, Den Haag (NL-HaNa)

- Archieven van de Nederlandse Ambassade en de Consulaten in Australië en de Permanente Vertegenwoordiger bij de South Pacific Commission, 1955-1974. Archiefnummer 2.05.145. Inventarisnummers: 341, 343, 482, 484, 490, 491, 492, 493, 498, 514.
- Archieven van de Nederlandse Gezantschap / Ambassade in Australië (Canberra), (1940) 1942-1954. Archiefnummer 2.05.50.02. Inventarisnummers: 121, 196, 200, 201, 202.

Literatuur.

Beaumont, J. (e.a.), *Ministers, Mandarins and Diplomats: Australian Foreign Policy Making 1941-1949* (Melbourne 2003).

Benvenuti, A., 'Difficult Partners: Indo-Australian Relations at the Height of the Cold War, 1949-1964', *Australian Journal of Politics and History* 57 (2011).

Berger, M., en D. Borer, *The Rise of East Asia: Critical Visions of the Pacific Century* (Londen 1997).

Bongiorno, F., 'The Price of Nostalgia: Menzies, the "Liberal" Tradition and Australian Foreign Policy', *Australian Journal of Politics and History* 53 (2005).

Boogaarts, M.D., 'Duijnstee, Frans Jozef Ferdinand Marie (1914-1981)' (versie 12 november 2013), resources.huuygens.knaw.nl/bwn1880-2000/lemmata/b/bwn3/duijnstee (15 juli 2015).

Brands, H.W., 'From ANZUS to SEATO: United States Strategic Policy towards Australia and New Zealand, 1952- 1954', *The International History Review* 9 (1987).

Bridge, C., 'Impossible Missions: H.V. Evatt in Washington and London in 1942 and 1943', in; D. Day (ed.), *Brave New World: Dr. H.V. Evatt and Australian Foreign Policy 1941-1949* (St. Lucia, Queensland, Australië 1996).

Chapnick, A., 'The middle power', *Canadian Foreign Policy Journal* 7 (1999).

Crocker, W., *Travelling Back: The Memoirs of Sir Walter Crocker* (1981).

Darwin, J., 'Britain, the Commonwealth and the End of Empire' (versie 29 november 2015), www.bbc.co.uk/history/british/modern/endofempire_overview_01.shtml (3 maart 2011).

Day, D. ed., *Brave New World: Dr. H.V. Evatt and Australian Foreign Policy 1941-1949* (St. Lucia, Queensland, Australië 1996).

Doel, van den H.W., en P.C. Emmer, 'De dekolonisatie van Nederland', *Internationale Spectator* 7 (2000).

Doran, S., *Western Friends and Eastern Neighbours: West New Guinea and Australian Self-Perception in Relation to the United States, Britain, and Southeast Asia, 1950-1962* (Canberra 1999).

Drooglever, P.J., 'De Indonesische kwestie tussen persbericht en egotrip', *BMGN Low Countries Historical Review* 109 (1994).

Drooglever, P.J., *Een Daad van Vrije Keuze: De Papoea's Van Westelijk Nieuw-Guinea En De Grenzen Van Het Zelfbeschikkingsrecht* (Amsterdam 2005).

Drooglever, P.J., 'Een paar bedenkingen: Discussie over een daad van vrije keuze', *Low Countries Historical Review* (2007).

Duynstee, F.J.F.M., *Nieuw-Guinea als schakel tussen Nederland en Indonesië* (Amsterdam 1961).

Edwards, P.G., *Prime Ministers and Diplomats: The Making of Australian Foreign Policy 1901-1949* (Melbourne, 1983).

Ernste, B., 'De Papoea's en het belang van geschiedschrijving', *Internationale Spectator* 60 (2006)

Gase, R., *Misleiding of zelfbedrog: Een analyse van het Nederlandse Nieuw Guinea-beleid aan de hand van gesprekken met betrokken politici en diplomaten* (Baarn 1984).

Genderen, van R., 'Nederland als middelgrote mogendheid, poging tot volwassenheid?', *Internationale Spectator* 65 (2011).

Geus, de P.B.R., *De Nieuw-Guinea kwestie: aspecten van militaire macht en buitenlands beleid* (Leiden 1984).

Goldsworthy, D., 'Australian External Policy and the End of Britain's Empire', *Australian Journal of Politics and History* 51 (2006).

Greenwood, G., *Australia: A Social and Political History* (Sydney 1955).

Gurry, M., "Identifying Australia's 'Region': From Evatt to Evans", *Australian Journal of International Affairs* 49 (1995).

Gyngell, A., en M. Wesley, *Making Australian Foreign Policy* (Cambridge 2003).

Haider, M., 'Australian Strategic Policy-Evolution and Future Challenges', *Defence Journal* 18 (2014).

Hellema, D.A., *De Karel Doorman naar Nieuw-Guinea: Nederlands machtsvertoon in de Oost* (Amsterdam 2005).

Hellema, D.A., en B.G.J. Van der Graaf en B. Van der Zwan (eds), *De Nederlandse Ministers Van Buitenlandse Zaken In De Twintigste Eeuw: vijfde jaarboek voor de geschiedenis van de Nederlandse buitenlandse politiek* (Den Haag 1999).

Jones, D.M., en A. Benvenuti, 'Menzies' Asia policy and the anachronistic fallacy', *Australian Journal of International Affairs* 66 (2012).

Jones, D.M., en M.L. Smith, 'Misreading Menzies and Whitlam reassessing the ideological construction of Australian foreign policy', *The Round Table: The Commonwealth Journal of International Affairs* 89 (2000).

Ketelaar, F.C.J., 'Openbaarheid archiefbescheiden <Archiefwet 1962>' (versie 01-01-1962), wetten.overheid.nl/BWBR0007198/geldigheidsdatum_18-07-2015 (18 juli 2015).

Klem M., en J. Kester, 'Het buitenlandse beleid van middelgrote mogendheden', *webpublicatie van de wetenschappelijke raad voor het regeeringsbeleid* 58 (2011).

Lee, D., *Search for Security: The Political Economy of Australia's Post-war Foreign Defence Policy* (Sydney 1995).

Legge, J. (ed), *New directions in Australian Foreign Policy: Australia and Indonesia 1945-50* (Clayton, Victoria, Australia 1997).

Lijphart, A., *The Trauma of Decolonization: The Dutch and West New Guinea* (Londen 1966).

Lowe, D., 'Australia at the United Nations in the 1950s: The Paradox of Empire', *Australian Journal of International Affairs* 51 (1997).

Maar, van der R. en H. Meijer, *Herman van Roijen (1905 – 1991): Een diplomaat van klasse* (Amsterdam 2013).

McLean, D., 'Australia in the Cold War: A Historiographical Review', *The International History Review* 23 (2001).

McLean, D., 'From British Colony to American Satellite? Australia and the USA during the Cold War', *Australian Journal of Politics and History* 52 (2006).

McLean, C., *R.G. Casey and Australian Foreign Policy: Engaging with China and Southeast Asia, 1951-1960* (Melbourne 2008).

Meijer, H., 'Het uitverkoren land: de lotgevallen van de Indo Europese kolonisten op Nieuw-Guinea (1949 – 1962)', *Tijdschrift van de Geschiedenis* 112 (1999)

Meijer, W., 'Ze zijn gék geworden in Den Haag': *Willem Oltmans en de kwestie Nieuw-Guinea* (Amsterdam 2009).

Molenaar, A., *Bakens verzetten. Topdiplomaat Van Roijen van schadebeperker tot conflictoplosser in de kwestie Indonesië (1945-1949)* (Amsterdam 2002).

Parsons, T., *The Second British Empire: In the Crucible of the Twentieth Century* (Londen 2014).

Patience, A., 'Imagining middle powers', *Australian Journal of International Affairs* 68 (2014).

Penders, C.L.M., *The West New Guinea Debacle: Dutch decolonisation and Indonesia 1945-1962* (Leiden 2002).

Quay, de J., 'Aflegging van een regeringsverklaring door de Minister-President' (versie 26 mei 1959), www.parlement.com/9291000/d/regver/de%20quay.pdf (10 februari 2016).

Renouf, A., *The Frightened Country* (Melbourne 1979).

Returned Services League Australia, 'Second World War', (versie 2014)
rslnsw.org.au/commemoration/heritage/the-second-world-war (11 november 2015).

Reynolds, D., 'Empire, Region, World, the International Context of Australian Foreign Policy since 1939', *Australian Journal of Politics and History* 51 (2005).

Reynolds, W., 'Dr H.V. Evatt: Foreign Minister for a Small Power', in; D. Day (ed.), *Brave New World: Dr. H.V. Evatt and Australian Foreign Policy 1941-1949* (St. Lucia, Queensland, Australië 1996).

Röling, B.V.A., *Nieuw-Guinea als wereldprobleem* (Assen 1958).

Saltford, J., *The United Nations and the Indonesian Takeover of West Papua, 1962 – 1969: The anatomy of betrayal* (Londen 2003).

Smaal, Y., 'Book Review on C.L.M. Penders, The West New Guinea Debacle: Dutch decolonization and Indonesia, 1945 – 1962', *Australian Journal of Politics and History* 51 (2005).

Spalding, E., *The First Cold Warrior: Harry Truman, Containment, and the Remaking of Liberal Internationalism* (Kentucky 2006).

The Parliament of the Commonwealth of Australia: House of Representatives, 'FREEDOM OF INFORMATION AMENDMENT (REFORM) BILL 2010' (versie 2010), www.austlii.edu.au/au/legis/cth/bill_em/foiab2010381/memo_0.html (5 september 2015).

Ungerer, C., 'The 'Middle Power' Concept in Australian Foreign Policy', *Australian Journal of Politics and History* 53 (2007).

Veer, van 't P., *Nieuw-Guinea: tegen wil en dank* (Amsterdam 1960).

Watt, A., *The Australian Foreign Policy 1938-1965* (Cambridge 1968).

White, R. en D. Tadesse, 'Immigration Policy, Cultural Pluralism and Trade: Evidence from the White Australia Policy', *Pacific Economic Review* 12 (2007).