

# Communisme in Indonesië

---

Pragmatische aanpak of geopolitieke noodzaak?

**De invloed van de Koude Oorlog op het Nederlands Indonesiëbeleid**

**1950 - 1965**

Communisme in Indonesië:  
pragmatische aanpak of geopolitieke noodzaak?  
De invloed van de Koude Oorlog op het Nederlands Indonesiëbeleid

1950 – 1965

Anouk Susan Passenier

3072231

Masterthesis  
Internationale Betrekkingen in Historisch Perspectief

Universiteit Utrecht

Begeleider: R. Raben

7 juni 2011

## Inhoudsopgave

Inhoudsopgave .....	2
Introductie .....	3
Hoofdstuk I: de historische context .....	8
De Koude Oorlog in Azië.....	8
De Koude Oorlog in Indonesië: manoeuvres van Soekarno.....	9
De PKI .....	11
Een alliantie tussen Soekarno en de communisten .....	15
Hoofdstuk II: de VS in Indonesië .....	18
De Verenigde Staten en de Koude Oorlog in Zuidoost-Azië.....	18
Indonesië: de volgende dominosteen? .....	21
Geheime operaties in het Verre Oosten: de CIA in Indonesië, 1957-1958.....	24
<i>A change of strategy</i> : 1959-1964 .....	27
<i>The easy way out</i> : 1965-1966.....	28
Hoofdstuk III: Nederland en Indonesisch communisme, 1950 – 1958 .....	31
Nederland en de Koude Oorlog.....	32
De opbouw van de betrekkingen .....	34
De verbrokkeling van de betrekkingen .....	40
Hoofdstuk IV: Nederland en Indonesisch communisme, 1958 – 1965 .....	46
Het streven naar Amerikaanse garanties.....	47
Gebroken relaties .....	49
De kwestie Nieuw-Guinea opgelost .....	51
Nieuw-Guinea en het communisme in Indonesië.....	55
Conclusie .....	57
Bibliografie .....	59

## Introductie

In de nacht van 30 september 1965 vond er een coupoging plaats in Djakarta. De Indonesische politiek veranderde ingrijpend na deze nacht. Een groep van bewakers van president Soekarno ontvoerde en vermoordde de belangrijkste legerleiders. De landmacht greep deze actie als reden aan om de dominante positie van de Indonesische communistische partij PKI te breken. Troepen onder leiding van generaal Soeharto gaven de communisten de schuld van de moord op de legerleiders en herstelden orde in Djakarta. Soeharto nam de centrale macht over. Overal in Indonesië gingen gewapende milities de straat op om wraak te nemen op de communisten. Dit onttaarde in een landelijke moordpartij waardoor de PKI voorgoed werd uitgeschakeld door haar tegenstanders.

De gebeurtenissen van de eerste oktober worden omringd door mysterie en onzekerheden. Tot op de dag van vandaag is niet bekend wie de precieze opdracht gaf tot het ontvoeren en vermoorden van de legerleiders: was het president Soekarno en had de PKI hier invloed op of was de PKI juist het brein achter de aanslag? Of was de actie gepland door legerleiders die hierdoor een reden zouden krijgen om de PKI uit te schakelen? Feit is dat de communisten in de ogen van de landmacht teveel macht hadden vergaard en teveel invloed konden uitoefenen op president Soekarno.

Ook de Amerikanen waren ervan overtuigd dat de Indonesische communistische partij de fragiele machtsbalans in Zuidoost-Azië in gevaar bracht. De regering van de VS ondernam dan ook niets om de massamoord op de communisten in Indonesië een halt toe te roepen. De mislukte communistische coupoging was een zeer welkome ontwikkeling, zelfs al was niet helemaal duidelijk of de communisten de primaire actor achter de poging waren geweest. De Nederlandse regering keek ook toe terwijl de landmacht de communistische partij decimeerde. De passieve houding van de beide regeringen ten opzichte van deze dramatische gebeurtenissen zijn echter te verklaren binnen de verhoudingen van de Koude Oorlog.

Het communisme was invloedrijk in Indonesië, met name vanaf halverwege de jaren '50. Dit had niet alleen gevolgen voor de Indonesische politieke constellatie. De groeiende macht van de PKI had ook zijn weerslag op de buitenlandse betrekkingen van Indonesië. De relatie met de Verenigde Staten kwam bijvoorbeeld onder grote spanning te staan door de toenemende invloed van de PKI. Amerikaanse beleidsmakers interpreteerden de groei van de communistische partij in Indonesië – net als elders – in het kader van de Koude Oorlog als directe dreiging voor de Amerikaanse positie in de wereld. De beleidsmakers van het Amerikaanse State Department handelden dan ook vanuit deze invalshoek en met deze gedachten in het achterhoofd. Het aangaan van bondgenootschappen en het creëren van afhankelijkheden waren de centrale elementen in het beleid om de groei van het communisme tegen te gaan.

Hoewel Nederland binnen het Atlantisch bondgenootschap een trouwe partner was van de VS, is het de vraag of het in zijn betrekkingen met Indonesië evenzeer door geopolitieke belangen liet leiden. De lange koloniale geschiedenis van de twee landen en de aanhoudende economische belangen bepaalden de betrekkingen immers in grote mate. Daarbij kwam dat de Nederlanders nog een kolonie in Zuidoost-Azië hadden, namelijk Nieuw-Guinea. Het westelijk deel van dit eiland vormde een obstakel in de relatie tussen Nederland en Indonesië. Beide staten streefden naar soevereiniteit over het gebiedsdeel en dit belemmerde de bilaterale betrekkingen. De groeiende invloed van het communisme en de dreiging die hier van uit ging, droegen niet bij aan het behoud van de goede relatie van Nederland met Indonesië.

De vraag die in deze thesis centraal staat is of het de Nederlandse regering zich in haar houding en beleid ten opzichte van communisme in Indonesië liet leiden door geopolitieke Koude Oorlogoverwegingen. Om deze vraag te kunnen beantwoorden, is het essentieel om te onderzoeken of er sprake was van een communistische dreiging in Indonesië. Vervolgens is het zaak om het Amerikaanse beleid ten aanzien van communisme in Indonesië te bepalen en naar aanleiding daarvan kan het Nederlandse beleid aangaande Indonesië en het communisme daar worden geanalyseerd. De kwestie rondom Nieuw-Guinea was op beide regeringen en beide beleidsbepalingen van invloed, maar de mate waarin deze kwestie effect had verschilde. Ook de invloed van de perceptie van de Koude Oorlog-dreiging verschilde en had zodoende een andere effect op de beleidsbepaling. De vraag is of de VS – als primaire actor binnen de Koude Oorlog – bondgenoot Nederland kon overtuigen van het Amerikaanse argument en ervoor kon zorgen dat de Nederlanders hun beleid ten aanzien van communisme in Indonesië zouden aanpassen.

De geschiedenis van het communisme in Indonesië is uitgebreid onderzocht en er zijn vele – veelal wat oudere – overzichtswerken over te vinden. Meerdere auteurs hebben de groei en opkomst van het communisme in Indonesië vanaf het begin van de 20<sup>e</sup> eeuw onderzocht, zoals Ruth McVey in *The rise of Indonesian communism* (1965) en Leslie Palmier in *Communists in Indonesia* (1973). In *Indonesian communism under Sukarno. Ideology and politics 1959-1965* van Rex Mortimer (1974) en *In the spirit of the Red Banteng: Indonesian communists between Moscow and Peking, 1959-1965* van Antonie Dake (2005) staat de bloeiperiode van de PKI beschreven. De coup poging van 30 september 1965 en de daarop volgende eliminatie van de communisten door de landmacht heeft – mysterieus als de episode is – ervoor gezorgd dat het communisme in Indonesië uitgebreid is onderzocht. De ondergang van het communisme in Indonesië is onder andere beschreven door Lambertus Giebels in *De stille genocide: de fatale gebeurtenissen rond de val van de Indonesische president Soekarno* (2005) en Robert Cribb in *The Indonesian killings of 1965-1966* (1991).

De hiervoor genoemde werken bieden een duidelijk beeld van de ontwikkeling van het communisme in Indonesië. Over het buitenlandse beleid van de VS ten tijde van de Koude Oorlog is

veel geschreven, zoals in het overzichtswerk van Warren Cohen, *The Cambridge history of American Foreign Relations. America in the age of Soviet power, 1945-1991* (1993), *America's half-century. United States foreign policy in the Cold War* van Thomas McCormick (1989) en *Into the dark house. American diplomacy and the ideological origins of the Cold War* van John Siracusa (1998). Al deze boeken zijn echter overzichtswerken, gericht op het beschrijven van het algemene buitenlandse beleid van de VS ten tijde van de Koude Oorlog.

De houding van de regering van de VS ten opzichte van Indonesië tijdens de Koude Oorlog is verwoord door Baskara Wardaya in *Cold War shadow. United States foreign policy toward Indonesia 1953-1963* (2007) en *Subversion as foreign policy. The secret Eisenhower and Dulles debacle in Indonesia* van George en Audrey Kahin (1993). De eerste titel – van Baskara Wardaya – verschaft de lezer informatie over de relatie tussen de VS en Indonesië gedurende tien jaar. In deze jaren was Indonesië een zeer belangrijke pion binnen de Koude Oorlog, De auteur beschrijft de relatie met de VS als volledig beïnvloed door de dreiging die uitging van de communisten binnen het kader van de Koude Oorlog. De tweede titel – van Kahin en Kahin – zoomt specifiek in op de Amerikaanse interventie in Indonesië in 1957-1958. Na deze interventie vond er een keerpunt plaats in het Amerikaans buitenlands beleid ten aanzien van Indonesië. De auteurs besteedden uitgebreid aandacht aan de aanloop naar het ingrijpen en de interventie zelf, met in het bijzonder aandacht voor de destructieve aard van het Amerikaans beleid. George Kahin is in Indonesië geroemd om zijn bijdrage aan het bevorderen van historisch onderzoek naar Indonesië in de VS. Beide boeken bieden een interessante kijk op de beleidsmakende processen binnen de Amerikaanse regering.

De buitenlandse politiek van Nederland na de Tweede Wereldoorlog is onder andere door Duco Hellema uitvoerig bestudeerd en beschreven in *Buitenlandse politiek van Nederland. De Nederlandse rol in de wereldpolitiek* (2006). Binnen dit werk ligt de nadruk echter op de opbouw van de Europese Gemeenschap en de concretisering van de trans-Atlantische relatie tussen Europa en de VS. Hoewel de afwikkeling van de dekolonisatie en de daarop volgende opbouw van de betrekkingen tussen Nederland en Indonesië in het boek wel aan bod komen, is dit deel ondergeschikt aan de westerse bilaterale en multilaterale betrekkingen. Bovendien is het zo dat de relatie tussen Nederland en Indonesië volledig wordt bekeken binnen het kader van de kwestie rondom Nieuw-Guinea.

De relatie van de Nederlandse regering – vanuit zowel het ministerie van Buitenlandse Zaken als de Nederlandse vertegenwoordiging te Indonesië – met Indonesië is in *Den Haag – Djakarta. De Nederlands-Indonesische betrekkingen, 1950-1962* (1994) door Hans Meijer beschreven. In dit boek ligt de nadruk op de verschillen van mening die er waren tussen de Nederlandse vertegenwoordiging van de kroon in Djakarta en het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken. Dit conflict had invloed op het Nederlands beleid, dat steeds meer in Nederland zelf zonder informatie vanuit het

desbetreffende gebied tot stand kwam. Het recentelijk verschenen *Luns. Een politieke biografie* van Albert Kersten (2010) biedt naast de andere boeken een bijzonder perspectief op de betrekkingen tussen Nederland en Indonesië, namelijk die van de minister van Buitenlandse Zaken Joseph Luns zelf.

Ondanks de overvloed aan literatuur die te vinden is over communisme in Indonesië, het Amerikaans beleid aangaande dit communisme en de Nederlandse houding ten opzichte van Indonesië, is er weinig aandacht besteed aan de specifieke Nederlandse houding jegens het communisme in de archipel. De kwestie rondom Nieuw-Guinea beheerst de literatuur zoals de kwestie ook de betrekkingen beheerste. Het lijkt hierdoor alsof de Nederlandse regering geen beleid had ten aanzien van communisme in Indonesië. Er was echter wel degelijk sprake van een concreet Nederlands beleid ten opzichte van dit communisme. Waar de houding van de Amerikaanse regering ten opzichte van communisme in Indonesië uit de literatuur en uit de *Foreign Relations of the United States* te destilleren is, is de Nederlandse houding echter iets lastiger te achterhalen. De literatuur schoot op dit gebied tekort, dus hebben verschillende archieven ter aanvulling gediend. De codearchieven van het ministerie van Buitenlandse Zaken in de periode 1950-1965, de archieven van de Nederlandse vertegenwoordiging in Indonesië (het Hoge Commissariaat en de ambassade) en het archief van minister van Buitenlandse Zaken Joseph Luns hebben vele meters aan informatie prijs gegeven.

Het eerste hoofdstuk omvat de geschiedenis van het communisme – in het bijzonder de PKI – in de jaren van 1950 tot 1965. Deze kennis is noodzakelijk in het onderzoek naar de houding van internationale actoren als de VS en Nederland ten opzichte van communistische gebeurtenissen in Indonesië.

In het tweede hoofdstuk komt de houding van de Amerikaanse regering aan bod. De mening van Amerikaanse regeringsleden en beleidsmakende ambtenaren over het communisme in Indonesië en het daadwerkelijke Amerikaanse beleid ten opzichte van Indonesië kunnen volledig binnen de kaders van de Koude Oorlog worden geanalyseerd. Het anticommunisme van de VS was volledig toepasbaar op de situatie in Indonesië – waar de PKI binnen de politiek steeds meer macht en aanzien vergaarde. Toch was er binnen het Amerikaanse beleid een tweedeling te zien. Tot 1958 probeerden de Amerikanen het anticommunisme te bevorderen door rebellengroeperingen te steunen en zo de centrale regering te ondermijnen. Na 1958 bleek echter dat dit – onder andere door de populariteit van president Soekarno – geen juiste methode was en de beleidsmakers schakelden om naar het geven van steun aan de Indonesische president en de anticommunistische landmacht.

Het derde hoofdstuk beschrijft de houding van de Nederlandse regering en de Nederlandse vertegenwoordiging van de kroon in Indonesië ten aanzien van Indonesië en het communisme daar. De kwestie rondom Nieuw-Guinea beheerste de betrekkingen tussen Nederland en Indonesië

grotendeels in de besproken periode en dit had zijn weerslag op vele andere zaken die in de jaren '50 en '60 speelden tussen Nederland en Indonesië, zoals de explosieve groei van de PKI en de perceptie van het gevaar wat hieruit voortkwam.

Tot slot volgt er een analyse van de betrekkingen tussen Nederland en de Verenigde Staten in deze periode. De relatie kwam onder druk te staan door de houding van beide landen ten aanzien van de kwestie rondom Nieuw-Guinea. Waar de VS trachtte zoveel mogelijk neutraal te blijven in deze onenigheid, wilde Nederland juist de steun van de grootmacht om het territorium te behouden. De wezenlijk verschillende benadering van deze kwestie had gevolgen voor de manier waarop werd omgegaan met de dreiging die uitging van het communisme in Indonesië.

## Hoofdstuk I: de historische context

De Koude Oorlog beïnvloedde de machtsbalans overal ter wereld. Voor jonge naties als Indonesië vormde het paradigma van het wereldwijde conflict een perfect kader om de eigen belangen na te streven en vooral ook onafhankelijk te blijven van zowel het kapitalisme als het communisme. Zowel de VS als de Sovjet-Unie trachtten de jonge naties in het eigen kamp te betrekken door middel van economische en militaire hulp. Hier konden de regeringen van jonge staten van profiteren. Indonesië lag in een regio waarin de VS en de Sovjet-Unie de Koude Oorlog meerdere malen op hete wijze aanpakten. De opkomst en indrukwekkende groei van het communisme in de archipel was dan ook interessant voor beide grootmachten. De communistische dreiging kwam in Indonesië niet alleen voort uit de macht van de communistische partij PKI. Ook de houding en het beleid van de Indonesische president Soekarno beïnvloedden de manier waarop de wereld keek naar de ontwikkeling van het communisme daar. De PKI was groot en relatief machtig en de alliantie tussen de partij en de president had grote invloed op de politiek van Indonesië.

### De Koude Oorlog in Azië

Direct na de Tweede Wereldoorlog kwamen de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie als twee grootmachten tegenover elkaar te staan. De ideologieën die ten grondslag lagen aan deze staten – communisme en kapitalisme – waren onvereenigbaar. De Sovjet-Unie had veel terrein gewonnen en had de facto de macht over heel Oost Europa. Vele socialistische staten interpreteerden de winst van de nazi's als het verslaan van het nationalisme door het socialisme. De regering van de Verenigde Staten zag dit uiteraard niet zo en bestreed de communisten waar het maar kon. Dit deden de Amerikanen vooral vanaf 1947 met het begin van de Marshallhulp aan Europa en het afkondigen van de Trumandoctrine<sup>1</sup>. De Russische communisten streefden naar regeringsdeelname van zoveel mogelijk communistische partijen overal ter wereld. In vele voormalig koloniën, die zich na de Tweede Wereldoorlog aan het ontworstelen waren van hun kolonisatoren, was het nationalisme de heersende ideologie. Communistische partijen in Birma, de Filippijnen en Indonesië sloten zich gedurende de jaren '50 aan bij de nationalistische doelstellingen van hun regering, waardoor de partijen meer macht vergaarden.

Eind 1949 maakte Mao Zedong van China een communistische staat, nadat hij de burgeroorlog tegen de nationalisten had gewonnen. De Amerikaanse regering zag dit als een grote nederlaag en vanaf dat moment hielden de Amerikanen de politieke situatie elders in de wereld nauwlettend in de gaten, om herhaling te voorkomen. Voor de Sovjet-Unie waren de nationale

---

<sup>1</sup> De Amerikaanse president Harry Truman hield op 12 maart 1947 een speech waarin hij verkondigde dat de VS hulp zou bieden aan alle landen die zich door de communistische expansie bedreigd voelden. Hij maakte hierin het onderscheid tussen vrije staten en de communistische landen, de eerste en tweede wereldlanden.

bevrijdingsbewegingen in Azië en Afrika erg belangrijk. De nieuwe staten waren potentiële leden van een wereldwijd communistisch systeem en door middel van economische steun probeerden de Sovjets aansluiting van deze landen bij het communistische kamp te bewerkstelligen. De koloniale geschiedenis vormde voor vele nieuwe staten in Azië en Afrika de belangrijkste motivatie om geheel te breken met het westen en de negatieve gevolgen van de westerse overheersing, zoals staatsregulering en een kapitalistisch ingerichte economie.

Het Amerikaanse geloof in zelfbeschikking was echter ondergeschikt aan het behoud van belangrijke Europese bondgenootschappen en de strijd tegen het communisme. De Amerikaanse regering wilde er voor zorgen dat zo min mogelijk landen naar het communistische kamp over zouden gaan. Door het ‘verlies’ van China en de Korea-oorlog<sup>2</sup> kwamen Oost- en Zuidoost-Azië op de radar van de grootmacht. Naar aanleiding van de oorlog in Indochina groeide de angst voor het domino-effect<sup>3</sup>. Om dit te voorkomen zette de Amerikaanse regering militaire hulp en advies in, alsmede economische en technische hulp. Ook bevorderde de VS handel met Japan (dat als economische dynamo voor de regio moest fungeren) en zetten de Amerikanen prowesterse propaganda in.<sup>4</sup> Met 103 miljoen inwoners, veel kostbare grondstoffen en zeer lucratieve zeeroutes was Indonesië een van de belangrijkste landen van Zuidoost Azië. De VS wilde de archipel zodoende graag in het westerse kamp houden.

### **De Koude Oorlog in Indonesië: manoeuvres van Soekarno**

De Indonesische president Soekarno maakte van de retoriek van de Koude Oorlog en de wereldwijde spanningen die het conflict met zich meebracht gebruik om voor Indonesië een rol op het internationale toneel te bemachtigen. Door Indonesië een neutrale koers te laten varen ten opzichte van de Koude Oorlog kon de president binnen het kader van dit conflict optimaal streven naar financiële en militaire hulp van beide kanten van het vijandschap. Deze pragmatische houding van Soekarno had tot gevolg dat de zowel de VS als de Sovjet-Unie de president goed in de gaten hielden.

Op 17 augustus 1945 hadden Soekarno (een dag later uitgeroepen tot president) en Mohammed Hatta (vice-president) de onafhankelijkheid van Indonesië uitgeroepen. De Nederlandse acceptatie van de onafhankelijkheid van Indonesië in 1949 – lange tijd gezien als hoogste doel van de revolutie – was voor president Soekarno niet genoeg. Hij geloofde in een verenigde natie, waarin een geest van samenwerking zou overheersen. Zijn idee van *pantjasila*, vijf principes die de basis zouden

<sup>2</sup> In juni 1950 viel het communistische Noord-Korea Zuid-Korea binnen. De VN Veiligheidsraad besloot tot interventie en onder Amerikaans bevel (van generaal MacArthur) werd ingegrepen. Voor de VS zou verlies van Zuid Korea wederom leiden tot gezichtsverlies; de rol van beschermheer van de vrije wereld zou dan immers weer onvervuld blijven. Bovendien waren de Amerikanen bang dat als ze Stalin op dat moment niet zouden stoppen, hij zijn expansiepolitiek wereldwijd zou toepassen. Na de dood van Stalin werd er in juli 1953 een staakt-het-vuren getekend.

<sup>3</sup> De Amerikaanse president Eisenhower sprak in april 1954 voor het eerst over het domino-effect in Zuidoost-Azië, waar hij de landen een voor een ten prooi zag vallen aan het communisme. Na de val van China en Korea was nu Indochina cruciaal, en mocht dat deel van Zuidoost-Azië vallen, dan zou Indonesië de volgende dominosteen zijn.

<sup>4</sup> Clive Christie, *Ideology and revolution in Southeast Asia 1900-1980. Political ideas of the anti-colonial era* (Richmond 2001) 124-129.

moeten worden van een onafhankelijk en voortvarend Indonesië, stond in zijn beleid centraal. Deze principes waren geloof in een God, nationale saamhorigheid, internationaal humanisme, consensusdemocratie en sociale rechtvaardigheid. Tijdens de jaren '50 gebruikte de Indonesische president deze idealen veelvuldig. Het geloof en consensusdemocratie vormden in de binnenlandse politiek belangrijke pijlers. Soekarno streefde ernaar zoveel mogelijk politieke partijen vreedzaam in een kabinet te krijgen en samenwerking te bevorderen. Internationale allure was voor de president erg belangrijk en hij streefde in de jaren '50 naar een rol voor Indonesië op het internationale toneel. Ook sociale rechtvaardigheid en economische ontwikkeling waren erg belangrijk.<sup>5</sup> Soekarno zag nationalisme als noodzakelijk om de archipel tot eenheid te kunnen smeden en socialisme was volgens de president de ideale manier om nationalisme en democratie met elkaar te verenigen en te perfectioneren. Het verlangen naar een conflictloos politiek systeem botste met de revolutionaire aard – en het idee dat echte onafhankelijkheid alleen bereikt kon worden door strijd – van president Soekarno.<sup>6</sup>

In de jaren direct na 1949 was de Indonesische politiek zeer instabiel. Vanaf 1950 kwam het democratische proces op gang, zij het moeizaam. De grondwet van 1950 stelde een parlementaire regering in, maar de hierop volgende regeringen – samengesteld door president Soekarno – stelden nationale verkiezingen meerdere malen uit. De landmacht had tijdens de onafhankelijkheidsstrijd veel politieke macht gehad en wenste dit voort te zetten, wat niet gebeurde. Dit was niet bevorderlijk voor de politieke machtsbalans en het proces van democratie. Uiteindelijk werden er in september 1955 verkiezingen gehouden. De uitslag hiervan verdiepte de tegenstelling tussen een overwegend links Java en de andere eilanden – waar de nationalist en de islamitische partij populair waren. Deze verkiezingen leidden tot grote onrust en vele opstanden.<sup>7</sup>

Ondertussen was de Koude Oorlog het internationale toneel drastisch aan het veranderen. De VS en de Sovjet-Unie trachtten zoveel mogelijk landen in hun kampen te krijgen en boden onder andere economische steun. De Indonesische president Soekarno streefde zoals gezegd een eigen ideologie na en kon zich noch met het kapitalisme noch met het communisme identificeren. De president wilde echter wel gebruik maken van economische stimulansen en de VS bood in de eerste helft van de jaren '50 de beste deal. Vanaf de dood van Stalin en het aan de macht komen van Chroesjtsjov in 1953 was echter ook de Sovjet-Unie in de race om het bieden van economische en militaire hulp. Soekarno wist hier op slimme wijze gebruik van te maken. Door te stellen dat Indonesië neutraal zou blijven binnen de Koude Oorlog en betrekkingen met beide grootmachten te bewerkstelligen hoopte de president van de aanbiedingen van beide kampen te kunnen profiteren.

---

<sup>5</sup> Roeslan Abdulgani, 'Nationalism, Pancasila, Soekarno' in Haryati Soebadio en Carine A. du Marchie Sarvaas (eds.), *Dynamics of Indonesian History* (Amsterdam 1978) 270.

<sup>6</sup> Christie, *Ideology*, 105-106.

<sup>7</sup> Christie, *Ideology*, 158-159.

De tactiek van de Indonesische president kwam onder andere tot uiting in 1955, tijdens de Bandung-conferentie.

In 1955 organiseerde de Indonesische regering, samen met die van India en de Volksrepubliek China, in Bandung een conferentie waarop Aziatische en Afrikaanse onafhankelijke landen bijeen kwamen om een gevoel van solidariteit op te bouwen en zich gezamenlijk uit te spreken tegen racisme en kolonialisme. Er was geen sprake van ideologische uniformiteit tussen de leden; er waren communistische, kapitalistische en neutrale staten aanwezig. Binnen het westerse kamp waren er echter wel zorgen omtrent de ware – eventueel communistische – bedoelingen van de bijeenkomst. Op de slotakte van de conferentie spraken de aanwezigen de intentie uit om neutraal te blijven en Soekarno was hier de grootste voorstander van. Voor Indonesië zou een neutrale koers betekenen dat het land een onafhankelijke rol zou kunnen spelen op het internationale toneel. In zijn slottoespraak sprak Soekarno tevens zijn angst voor neokolonialisme uit. Het was volgens de president noodzakelijk om de wereld door gedekoloniseerde ogen te zien om nieuwe vormen van kolonialisme en imperialisme te voorkomen. Het organiseren van de Bandung-conferentie bracht Soekarno veel aanzien, zowel binnen het communistische als binnen het neutrale kamp.<sup>8</sup> In 1956 maakte de president een wereldreis, waarbij hij een aantal belangrijke staatshoofden bezocht zoals Eisenhower, Adenauer, Tito, Chroesjtsjov en Mao.<sup>9</sup> Na het staatsbezoek ging Sovjetleider Chroesjtsjov in op Indonesische verzoeken om hulp en bood de archipel ruime leningen: in 1956 spraken de beide regeringen af dat er 100 miljoen dollar zou worden geleend. Uiteindelijk stroomde er van 1959 tot 1965 ruim twintig procent van het Sovjetbudget voor ontwikkelingshulp naar Indonesië in de vorm van leningen. De regeringen sloten de leningen af als gelijke partners, zo stelde de Sovjet-Unie, met gezamenlijke voordelen.<sup>10</sup> De benadering van de Koude Oorlog van president Soekarno legde hem zodoende bepaald geen windeieren. Soekarno wist voordeel te behalen bij de neutrale koers die hij had ingezet en kon zo de Indonesische economie enigszins verlichten. De pragmatische aanpak van de president droeg bij aan de perceptie van dreiging die er van de archipel uitging ten tijde van de Koude Oorlog.

## De PKI

De grootste dreiging ging als vanzelfsprekend uit van de Indonesische communisten. De Nederlandse koloniale regering had de communistische partij van Indonesië – *Partai Komunis Indonesia* (PKI), opgericht op 23 mei 1920 – halverwege de jaren '20 vrij spoedig illegaal verklaard, waarna de leiders in ballingschap waren gegaan. De partij kwam na de Tweede Wereldoorlog onder leiding van de oude leider Musso – die vanaf eind jaren '20 in ballingschap in Rusland had gezeten – weer ten tonele in de

---

<sup>8</sup> Christie, *Ideology*, 131-133.

<sup>9</sup> Lambert J. Giebels, *De stille genocide. De fatale gebeurtenissen rond de val van de Indonesische president Soekarno* (Amsterdam 2005) 25.

<sup>10</sup> Ragna Boden, 'Cold War Economics: Soviet Aid to Indonesia' in *Journal of Cold War Studies* 10, nr. 3 (2008) 115-117.

onafhankelijkheidsstrijd.<sup>11</sup> De partij had milities onder de hoede en vocht actief mee, tot afgrijzen van de landmacht en rechts georiënteerde islamitische organisaties in Indonesië. De wederopstanding van de PKI baarde ook president Soekarno zorgen. In 1948 eiste de regering ontwapening van deze linkse troepen, waarna in Madiun een opstand uitbrak van enkele milities. De regeringstroepen sloegen deze opstand hard neer en beschuldigde de PKI van het verraden van de revolutie.<sup>12</sup> Dit stigma heeft de PKI lang megedragen, wat de positie van de partij in de samenleving niet ten goede kwam. Het imago van de communisten verbeterde enigszins door constante steun aan de Republiek tijdens een serie opstanden – separatistisch, islamitisch en vanuit de landmacht – tussen 1948 en 1953.

De partij had echter nog enkele tegenslagen te verwerken. Begin 1951 kwam er een groep jonge communisten onder leiding van Aidit aan de macht binnen de PKI. De communistische activiteiten verhoogden onder deze nieuwe leiding, onder andere in de vorm vanstakingen. Daarnaast was er begin augustus 1951 sprake van steeds meer onveiligheid en premier Sukiman vond dat hier iets aan gedaan moest worden. Naar aanleiding van het gerucht dat de communisten een coup aan het plannen waren, liet hij halverwege augustus 1951 op Java en Sumatra vele communisten en aan de communisten gelieerde personen arresteren, waaronder vakbondsleiders, journalisten en leden van de Chinese gemeenschap. De nieuwe leiding van de PKI dook onder en wist zo arrestatie te voorkomen. De politie arresteerde in totaal 15.000 personen in de laatste twee weken van augustus. De geruchten over een coup poging zijn nooit bevestigd en premier Sukiman had nauwe banden met de Amerikaanse ambassadeur in Indonesië, Merle Cochran. Dit heeft het idee gevoed dat de premier zich door de communisten in het nauw gedreven voelde en in combinatie met overdreven inlichtingen vanuit de VS besloot in te grijpen.<sup>13</sup>

In de tijd dat de jonge leiders ondergedoken hadden gezeten, hadden zij kunnen nadenken over de te varen koers van de PKI. Samen met Lukman, Njoto en Sudisman transformeerde Aidit de partij. In de eerste helft van de jaren '50 werkte de nieuwe leiding aan een nieuwe tactiek voor de Indonesische communisten, waarin het vergaren van politieke macht centraal stond. Vooral na de dood van Stalin in 1953 – aan wiens leidraad de PKI zich op haast religieuze wijze had gehouden – formuleerden de communisten een specifiek Indonesische communistische methode. De partijtop sloot zich dus noch bij de Russische, noch bij de Chinese communisten aan. De doelen waren de wederopbouw van de partij, het opbouwen van een solide achterban en het bepalen van de rol die de PKI binnen de nationale politiek zou moeten spelen. De PKI liet tijdens de eerste helft van de jaren '50 in het optreden in de nationale politiek de felle revolutionaire retoriek grotendeels los en zocht naar een vaste plek binnen de Indonesische politieke constellatie. Door een nationalistische toon

---

<sup>11</sup> Donald Hindley, *The Communist Party of Indonesia, 1951-1963* (Berkeley 1964) 18-19.

<sup>12</sup> Adrian Vickers, *A History of Modern Indonesia* (Cambridge 2008) 109-110.

<sup>13</sup> Herbert Feith, *The decline of constitutional democracy in Indonesia* (New York 1962) 187-190.

vonden de communisten bij grote delen van de bevolking stemmen. Samenwerking met de nationalistien – de *Partai Nasional Indonesia* (PNI) – was bevorderlijk voor de populariteit van de PKI. Zeer kundig speelde de partij in op specifieke sentimenten van bepaalde delen van de bevolking, zoals arbeiders, boeren, vrouwen, jongeren en (etnische) minderheden. Tevens maakte de partij gebruik van een sterk antikoloniaal sentiment, wat leidde tot respect vanuit de PNI en de bevolking.<sup>14</sup> De Nederlanders en de Amerikanen bemoeiden zich immers op allerlei wijzen nog steeds met Indonesië. De PKI bloeide in enkele jaren op tot een voortvarende en zeer populaire partij. Waar de partij in 1952 slechts 7000 leden had, waren er meer dan 150.000 mensen lid in 1954.

De PKI kwam langzamerhand uit de politieke isolatie door vanaf 1952 regerende kabinetten te steunen, beginnende bij het kabinet onder leiding van Wilopo van de PNI (dit kabinet was actief van 1 april 1952 tot 3 juni 1953). Niet alleen PNI-kabinetten ontvingen steun van de PKI, ook het kabinet onder leiding van Harahap van Masjumi – de grootste islamitische partij – kon tijdens de termijn (van 11 augustus 1955 tot 3 maart 1956) op hulp van de communistische partij rekenen.<sup>15</sup> Vanaf 1954 werkten de leiders van de PKI actief samen met de PNI en president Soekarno in het streven naar een verenigd nationaal, anti-imperialistisch en antikoloniaal front. Naast samenwerking met andere partijen, verenigde de PKI de krachten ook met vele extrapolitieke organisaties, zoals vakbonden.<sup>16</sup>

De vakcentrale SOBSI (Sentral Organisasi Buruh Seluruh Indonesia) was de grootste en meest belangrijke medestander van de PKI. Het verbond tussen deze twee organisaties bracht de communistische partij een zeer grote en bovendien goed georganiseerde achterban. De leiding van SOBSI organiseerde stakingen en demonstraties en steunde de PKI in haar politieke eisen. De PNI en Soekarno accepteerden de steun van de PKI om conservatieve tegenstanders als de PSI (de Indonesische socialistische partij) en Masjumi de baas te kunnen blijven.<sup>17</sup> Ook de groeiende corruptie, inflatie en de dalende leefstandaard zorgden ervoor dat de PKI met zijn linkse klanken op veel sympathie kon rekenen.

Daarnaast leverde de communistische houding tegenover Nederland de PKI steun op: Nederland had na de RTC onderhandelingen Nieuw-Guinea als grondgebied behouden en president Soekarno was het hier niet mee eens. Totdat de soevereiniteit over Nieuw-Guinea – of West-Irian zoals de Indonesiërs het noemden – was overgedragen, was er rede tot onvrede bij grote delen van de bevolking. De PKI speelde hier goed op in. Ook zagen de communisten de Nederlandse economische belangen in Indonesië als voortvloeijsels van het kolonialisme en zij streefden dan ook naar volledige inbeslagname. De Amerikanen kregen ook te maken met groeiende antiwesterse

---

<sup>14</sup> Christie, *Ideology*, 164-165.

<sup>15</sup> Antonie C.A. Dake, *In the spirit of the Red Banteng. Indonesian communists between Moscow and Peking* (Jakarta 2002) 20-22.

<sup>16</sup> Rex Mortimer, *Indonesian communism under Sukarno. Ideology and politics, 1959-1965* (Londen 1974) 45, 48.

<sup>17</sup> Mortimer, *Indonesian communism*, 54.

sentimenten en werden door de communisten beschuldigd van een postkoloniale verdeel- en heerspolitiek, die Indonesië volgens de communisten ernstig benadeelde. Doordat de VS oorlog uitlokte overal in Azië liep de archipel gevaar volgens de PKI.<sup>18</sup> Agitatie tegen westers kapitalisme en westerse economische dominantie in Indonesië was een stokpaardje van de PKI.

Bij de Indonesische algemene verkiezingen van september 1955 bleek dat de strategie van de PKI geslaagd was. De PKI was de vierde partij van Indonesië geworden met 16,4% van de stemmen, na de PNI, Masjumi en het radicaal islamitische Nahdlatul Ulama (NU). Geen enkele partij had echter een overweldigende meerderheid, wat de politieke stabiliteit niet ten goede kwam. Ook na 1955 wisselden kabinetten elkaar in een snel tempo af. In 1956 bleek de PKI bij lokale verkiezingen op Java de grootste partij van het eiland te zijn. Na deze verkiezingsoverwinningen besloot de leiding van de PKI doctrinair de teugels te laten vieren, ten behoeve van electorale winst en populariteit. De hang van Soekarno naar *pantjasila* werd bijvoorbeeld omarmd door de communisten, hoewel geloof in God een van de pilaren was.

Soekarno begon in 1956 met het bekritisieren van het parlementaire systeem in Indonesië. Volgens de president zorgde deze manier van politiek voor niets dan voor conflict en dat wilde hij voorkomen. Hij predikte een eenheidsmacht, gebaseerd op consensus en samenwerking, waarin nationalisme, religie en communisme verenigd zouden zijn: *Nasakom*<sup>19</sup>. De PKI koos ervoor de president hierin te steunen, hoewel het niet volgens de wil van het volk was en dat de parlementaire periode de partij zeer veel had gebracht. De PKI liet zodoende zoals gezegd doctrinaire felheid varen om meer macht te verkrijgen. De combinatie van revolutionair gedachtegoed en een pragmatische realiteit werd in de jaren '50 gemeengoed van de Indonesische communisten.<sup>20</sup> In februari 1957 kondigde Soekarno aan een zogenaamde Geleide Democratie in te voeren. Hij stelde een coalitieregering aan met daarin alle belangrijke partijen, inclusief de PKI. Hierdoor ontstond een politieke crisis die zich snel uitbreidde over de archipel. Regionale onrust en rellen waren aan de orde van de dag, waardoor de landmacht veelvuldig moest ingrijpen. In maart 1957 kondigde Soekarno de staat van oorlog en beleg af, wat tot gevolg had dat de landmacht meer invloed kreeg.

Eind 1957 bezetten leden van Indonesische vakbonden alle Nederlandse bedrijven in de archipel uit ontevredenheid over de aanhoudende Nederlandse economische macht. De PKI stond hier vanzelfsprekend volledig achter. De Nederlandse aanwezigheid was immers ongewenst in communistische ogen. De landmacht nam vervolgens op verzoek van Soekarno het bestuur van die bedrijven over. Deze economische dekolonisatie gaf de landmacht nog meer invloed, niet alleen op militair maar ook op economisch gebied.

---

<sup>18</sup> Nationaal Archief, Den Haag, Buitenlandse Zaken: Code-Archief 1965-1974, nummer toegang 2.05.313, inventarisnummer 15561, brief van Van Ittersum (plaatsvervangend Hoge Commissaris) aan Beyen/Luns, 2 april 1955.

<sup>19</sup> *Nasionalisme* (nationalisme), *Agama* (religie) en *Komunisme* (communisme).

<sup>20</sup> Mortimer, *Indonesian communism*, 65-68.

## Een alliantie tussen Soekarno en de communisten

De positionering van Indonesië binnen de Koude Oorlog veranderde op het moment dat de wispelturige president Soekarno de samenwerking met de communisten aanging. In 1959 greep Soekarno terug naar de grondwet van 1945 – tot die tijd had een tijdelijke grondwet uit 1950 gefunctioneerd – waardoor de president alle uitvoerende macht kreeg. Soekarno stelde dat zijn Geleide Democratie noodzakelijk was, omdat het partijsysteem had gefaald. Er was nog wel sprake van representatie, maar door middel van functionele groepen. Inspraak was weliswaar toegestaan, maar op positieve wijze en om advies te geven. De landmacht werd een echte steun voor de president en kreeg invloed op het bestuur. De president verantwoordde de *dwifungsi* (dubbele functie) van de landmacht en de alliantie met de communisten door te stellen dat beiden in naam van de revolutie noodzakelijk waren. De president werd steeds meer revolutionair en streefde – hoe tegenstrijdig ook – steeds feller naar een harmonieuze samenleving binnen het concept van *Nasakom*.<sup>21</sup> Daarnaast streefde Soekarno naar een grotere rol op het internationale toneel. De president zag de principes van *pantjasila* als universeel inzetbaar en wilde de aanzet geven tot het scheppen van een nieuwe wereldorde.<sup>22</sup>

Er ontstond een machtsbalans en een symbiose tussen de Indonesische president en de communistische partij. De PKI groeide voor Soekarno vanaf het eind van de jaren '50 uit tot een essentiële bron van steun, niet alleen als partij die de massa kon mobiliseren, maar ook als contragewicht tegen de groeiende invloed van de landmacht. De communisten hadden immers de best georganiseerde en grootste achterban van alle partijen. Deze aanhang kon *en masse* de populariteit van Soekarno bevestigen en steun van deze groep betekende dat de landmacht minder geneigd zou zijn tot het plegen van een staatsgreep – de dreiging van een hier op volgende burgeroorlog was groter door de communistische achterban.<sup>23</sup>

De president zag de communisten als strijders voor Indonesische onafhankelijkheid en als medestanders in de strijd tegen imperialisme. De PKI was de enige die nog bereid was om te helpen in het voltooiën van de revolutie, de enige die fel genoeg antikoloniaal was. Het antikoloniale nationalisme vormde voor de PKI, als derde macht naast Soekarno en het leger, een essentieel thema en de partij vond hierin perfect aansluiting bij de president. Het was echter ook zo dat de Geleide Democratie voor de PKI makkelijker te accepteren was dan een militaire dictatuur. In zo'n situatie zouden de communisten alle macht verliezen.<sup>24</sup> De PKI zocht de steun van de president om de dreiging van de conservatieve landmacht te verkleinen en aanvallen van de PNI af te kunnen slaan. Ook kon de partij gebruik maken van de populariteit van de president, vooral op Java. Door Soekarno

---

<sup>21</sup> Vickers, *A History*, 144-149.

<sup>22</sup> Christie, *Ideology*, 163.

<sup>23</sup> Hindley, *The Communist Party*, 257.

<sup>24</sup> Mortimer, *Indonesian Communism*, 79-85.

tijdens zijn Geleide Democratie te blijven steunen – ondanks het feit dat hierdoor enkele belangrijke democratische vrijheden vervielen waardoor de PKI in het nauw kwam – hoopten de communisten op participatie in de door Soekarno samen te stellen regering.<sup>25</sup> Soekarno en de PKI hadden zodoende een symbiotische relatie, waarin de communisten de president onvoorwaardelijk steunden en waarin Soekarno de PKI beschermdte tegen aanvallen vanuit de conservatieve landmacht.

In de eerste helft van de jaren '60 groeide de PKI uit tot de grootste niet-regerende communistische partij ter wereld. Door economisch wanbeleid en het feit dat buitenlandse investeerders waren vertrokken naar aanleiding van het vijandige klimaat in Indonesië was er ondertussen een economische crisis van aanzienlijke proporties gaande. De prijs van rijst was ongekend hoog en in combinatie met de enorme inflatie was eten nauwelijks meer te betalen. Corruptie vormde de grootste plaag binnen het staatsapparaat.

Daarnaast voerde Soekarno vanaf 1962 strijd tegen het uitroepen van de federatie Maleisië (tot 16 september '63) en voor het behoud van het eiland Borneo, waar zowel Indonesisch, als Brits grondgebied (na bovenstaande datum dus Maleisisch) en het sultanaat Brunei te vinden was. Soekarno voerde vanaf januari 1963 een felle oorlog om Maleisië te vertrappen, de zogeheten *konfrontasi*. De motieven van Soekarno zijn niet geheel duidelijk; om het grondgebied zou het volgens hem zelf niet gaan. De president stelde echter dat hij ervan overtuigd was dat de Britten van Maleisië een vazal zouden maken, vijandig tegenover Indonesië.<sup>26</sup> De president zocht meer en meer toenadering tot de communistische Volksrepubliek China, waar hij steun voor zijn beleid en economische hulp vond. De Chinese communisten voerden een totaal ander beleid dan de Sovjet-Unie. In het Chinese beleid lag de nadruk op het verschil tussen imperialisten en de onderdrukten, waarbij de Chinese leiding streefde naar een alliantie van al deze onderdrukte – communistische of neutrale – staten. Soekarno voelde zich hierdoor aangesproken vanwege het Britse nekolonialisme in Maleisië en de westerse bemoeienis hiermee. Hij zocht de steun van de Volksrepubliek dan ook steeds meer op.<sup>27</sup> De PKI steunde Soekarno ook hierin onvoorwaardelijk.

Gezondheidsproblemen plaagden Soekarno in 1964, waarvoor hij in Zwitserland en in China behandeling zocht. Gedurende de eerste helft van 1965 gonsde het in Djakarta van de geruchten dat hij op sterven zou liggen en over wie de president dan zou opvolgen. Op 30 september 1965 werden vroeg in de ochtend zes belangrijke generaals ontvoerd en vermoord door een beweging onder leiding van luitenant-kolonel Untung (een linkse leider in de presidentiële garde). Generaal Nasution had weten te ontkomen. Velen binnen de top van de landmacht opperden dat dit de beginfase van een coup poging was, waarna generaal Soeharto Djakarta volledig overnam en de samenzweerder op

---

<sup>25</sup> Hindley, *The Communist Party*, 284-285.

<sup>26</sup> Vickers, *A History*, 150.

<sup>27</sup> John Subritzky, *Confronting Sukarno. British, American, Australian and New Zealand diplomacy in the Malaysian-Indonesian Confrontation, 1961-5* (Basingstoke 2000) 186.

liet pakken. Daarna begon het gissen naar wie achter deze aanslag zat.<sup>28</sup> Zowel in het westen als in Indonesië staken velen de beschuldigende vinger uit naar de PKI. De PKI en Soekarno wilden de macht van het leger immers graag beperken. Onder leiding van Soeharto stimuleerde de landmacht anticommunistische demonstraties en al snel begon de massale arrestatie van leden van de PKI. Vanaf half oktober arresteerden en vermoordden legerlieden, moslims en nationalisten overall in Indonesië PKI-leden op grote schaal.

Dit alles gebeurde ondanks protest van president Soekarno, die opriep tot kalmte en de moordpartijen veroordeelde. In de maanden die volgden werden duizenden communisten en mensen die werden geaffilieerd met communisme gearresteerd en veroordeeld of vermoord. Het is onduidelijk hoeveel mensen precies zijn omgekomen. De schattingen variëren van 500.000 tot twee miljoen mensen.<sup>29</sup> In maart 1967 benoemde het volkscongres Soeharto tot waarnemend president, nadat eind januari al was besloten dat Soekarno moest worden afgezet en vervolgd. In februari van dat jaar gaf Soekarno zijn bevoegdheden over aan Soeharto, waardoor deze waarnemend president, regeringsleider en opperbevelhebber van de strijdkrachten werd. Soekarno verdween naar de achtergrond en stierf in juni 1970. Uiteindelijk accepteerde Soeharto in 1968 het officiële presidentschap, mits de aangekondigde verkiezingen zouden worden uitgesteld zodat hij de economie en politiek zou kunnen stabiliseren. Op 6 juni 1968 presenteerde de nieuwe president zijn eigen kabinet, waarmee officieel een eind kwam aan het bewind van Soekarno en de machtige periode van de PKI.<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> David Easter, "Keeping the Indonesian pot boiling': Western covert intervention in Indonesia, October 1965 – March 1966' in *Cold War History* 5, no. 1 (Feb. 2005) 58-59.

<sup>29</sup> *Ibidem*, 60-62.

<sup>30</sup> Giebels, *De stille genocide*, 227-238.

## Hoofdstuk II: de VS in Indonesië

De VS was de belangrijkste westerse speler in de Koude Oorlog. De Amerikaanse regering zag de verdediging van de 'vrije' wereld tegen het communisme als belangrijkste taak en stuurde het nationale buitenlands beleid vanuit deze overtuiging. De Amerikanen vonden dat de westerse bondgenoten met eenzelfde bezieling het communisme moesten bestrijden, zowel binnenlands als gezamenlijk op buitenlands gebied. De Amerikanen hebben geprobeerd invloed uit te oefenen op de situatie in Indonesië, waar de communistische partij vanaf de eerste helft van de jaren '50 een indrukwekkende opmars maakte.

De mate waarin de Amerikanen invloed probeerden uit te oefenen op de situatie in Indonesië was niet alleen afhankelijk van de daadwerkelijke dreiging van het communisme in het land, maar ook van de internationale ontwikkelingen. Binnen het kader van het vijandschap tussen de VS en de Sovjet-Unie hield de Amerikaanse regering de ontwikkelingen van het communisme wereldwijd nauwlettend in de gaten. De invloed die de Sovjet-Unie kon uitoefenen op vele gedekoloniseerde jonge staten was groot, vandaar dat de VS alles op alles zette om een contragewicht in de schaal te leggen op dit gebied. Vanaf de onafhankelijkheid was Indonesië – zeer belangrijk vanwege de strategische ligging en de aanwezigheid van grote hoeveelheden belangrijke grondstoffen – daarom een essentiële pion in het anticommunistische beleid. Zeker in de eerste helft van de jaren '50 ontwikkelde de archipel zich naar tevredenheid van de Amerikaanse beleidsmakers. Ondanks de politieke instabiliteit gleed het land immers niet af richting het communisme. Vanaf de verkiezingsuitslag van 1955 – waarbij de PKI als vierde partij uit de bus kwam – zagen Amerikaanse beleidsmakers Indonesië echter als staat die uit het communistische kamp gehouden moest worden en de zij waren bereid hiervoor alles te doen.

### De Verenigde Staten en de Koude Oorlog in Zuidoost-Azië

De Amerikaanse regering raakte tijdens de Koude Oorlog overal ter wereld betrokken bij regionale conflicten tussen links en rechts, waarbij de grootmacht de intentie had om communistisch georiënteerde machten door rechtse te vervangen. Dit begon al in 1947. In dat jaar besloot de Amerikaanse president Truman de Britse financiële last van het ingrijpen in Griekenland en Turkije, waar een linkse revolutie gaande was en de communisten dreigden vaste voet onder de grond te krijgen, over te nemen. Door het beëindigen van de Griekse revolutie zou de regio kunnen stabiliseren en zou de olievoorraad van Europa worden veiliggesteld. Voor de regering-Truman was het essentieel dat de grondstoffen en andere bronnen in Europa en Azië niet in vijandelijke handen zouden komen.<sup>31</sup> Het communistische expansionisme moest worden ingeperkt, stelde Truman in een

---

<sup>31</sup> Melvyn P. Leffler en Odd A. Westad (eds.), *The Cambridge History of the Cold War. Volume I Origins* (Cambridge 2010) 68.

speech in maart 1947, en de Verenigde Staten zouden alle landen die zich bedreigd voelden door het communisme steunen. Hiermee distantieerde de Amerikaanse president zich voorgoed van het sterk isolationistische buitenlands beleid dat de staat voor de Tweede Wereldoorlog had gevoerd. De speech en de hieruit voortvloeiende Trumandoctrine en containmentpolitiek waren gericht tegen het communisme. Binnen dit kader konden de vergaande leningen en investeringen in Europa binnen het Marshallplan, dat in 1948 van start ging, worden verklaard en goedgekeurd.<sup>32</sup> De regering van de Verenigde Staten nam in de eerste jaren van de Koude Oorlog steeds meer de rol van politieagent op het wereldtoneel aan. Het State Department en de CIA hielden de ontwikkelingen van het communisme in de gaten, probeerden zoveel mogelijk landen bij het westerse kamp te betrekken en intervenieerden waar nodig om escalatie te voorkomen.

In 1949 ging China zoals gezegd 'verloren' aan de communisten en begin 1950 sloten de Chinezen een pact met de Sovjet-Unie. In 1949 hadden de Russen tevens de kennis vergaard die nodig was om een atoombom te maken. Deze ontwikkelingen hadden tot gevolg dat de Amerikaanse president en zijn Secretary of State Dean Acheson het Amerikaanse buitenlands beleid drastisch omgoiden. De Amerikaanse houding ten opzichte van de Koude Oorlog werd in NSC-68 (National Security Council – document 68) bijgesteld. De Amerikaanse Nationale Veiligheidsraad gaf dit document af op 14 april 1950 en de inhoud hiervan heeft twee decennia lang het Amerikaans buitenlands beleid bepaald. Door middel van vergaande militarisering van de Amerikaanse samenleving zouden nationale veiligheid, Europese integratie en ontwikkeling van de Derde Wereld – door het leveren van grondstoffen aan de VS – kunnen worden bewerkstelligd door de Amerikanen. Toen in juni 1950 de Korea-oorlog uitbrak en er een internationale noodsituatie ontstond, keurde het Amerikaanse Congres NSC-68 goed.<sup>33</sup>

De aanval van Noord- op Zuid-Korea was voor de Amerikaanse regering het bewijs dat de communisten – met name Stalin – op oorlogspad waren en expansie nastreefden. Als gevolg van de Korea-oorlog werd Azië een belangrijk punt van aandacht binnen het buitenlands beleid van de Verenigde Staten. Met name in Zuidoost-Azië was de politieke situatie niet bepaald voordelig voor de Amerikanen, gezien het feit dat vele landen in de regio pas sinds korte tijd onafhankelijk waren (zoals de Filipijnen, Indonesië en Malaya) of in een onafhankelijkheidsstrijd waren verwickeld (zoals Indochina). De gewonnen of te winnen onafhankelijkheid ging veelal gepaard met anti-imperialisme en de overtuiging dat westerse invloed zoveel mogelijk vermeden moest worden, wat tot gevolg had dat de regeringen van deze landen het Amerikaanse streven naar stabiliteit in de regio door middel van hulp – zowel financieel als militair – tegenwerkten.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Thomas J. McCormick, *America's half-century. United States foreign policy in the Cold War* (Baltimore 1989) 75-77.

<sup>33</sup> Ibidem, 95-98.

<sup>34</sup> Ibidem, 115-116.

De houding van de Verenigde Staten inzake de onafhankelijkheidsstrijd in Zuidoost-Azië – en elders – is ambivalent te noemen. De grootmacht was altijd een voorstander geweest van soevereiniteit, zelfbeschikking en onafhankelijkheid, maar binnen de groeiende tweedeling in de wereld en het steeds feller wordend conflict tussen oost en west – de communisten en de kapitalisten – was het uiterst riskant om jonge naties compleet zelfstandig te laten opereren. Een onafhankelijke staat met zeer negatieve ervaringen met het westerse kapitalisme en imperialisme zou sneller geneigd zijn te kiezen voor het communistische kamp. Bijsturing en hulp was in Amerikaanse ogen dus noodzakelijk.

Met name door het escalerende conflict in Indochina kwam Zuidoost-Azië hoog op de agenda van de Amerikaanse Secretary of State, Dean Acheson. Binnen het kader van de dominotheorie achtte de Amerikaanse regering vanaf 1950 de kans groot dat de rest van Zuidoost-Azië verloren zou zijn, wanneer Indochina communistisch zou worden. Dit zou de pogingen tot *containment* en wederopbouw in verregaande mate frustreren. De grote lijnen van dit krachtige beleid van Truman werden vanaf 1953 grotendeels overgenomen door de nieuwe president, Dwight D. Eisenhower. Het kader van de Koude Oorlog, waarin Korea en Indochina perfecte voorbeelden waren van de communistische agressie en expansie, was bepaald.<sup>35</sup>

De nieuwe president was van mening dat geduld en een perspectief gericht op de lange termijn veel zinniger waren en dat de beleidsmakers van de Sovjet-Unie rationeel genoeg waren om te beseffen dat een oorlog met de Verenigde Staten het land en het regime zou beschadigen. Economische kracht was de basis van militaire kracht volgens de regering-Eisenhower en vanuit deze filosofie verplaatste de regering het zwaartepunt van het buitenlands beleid van verregaande militarisering op alle gebieden van het leger naar militarisering op nucleair gebied – ‘*more bang for the buck*’. De Amerikaanse regering kondigde deze ‘New Look’ in januari 1954 aan.<sup>36</sup> De regering-Eisenhower spendeerde bovendien meer aandacht aan de bilaterale en multilaterale betrekkingen van de Verenigde Staten. De Amerikanen versterkten de banden met bondgenoten en sloten vele nieuwe allianties – er wordt wel gesproken over de ‘*pactomania*’ van deze regering.<sup>37</sup>

De verwachtingen waren hooggespannen bij het aantreden van Eisenhower. De nieuwe president had de verkiezingen gewonnen door zijn felle oppositie tegen Truman, die volgens hem te mild was geweest voor de communisten – bewezen door het ‘verlies’ van China – en zodoende terrein had verloren. Eisenhower mocht en kon door zijn verbeterde kritiek op zijn voorganger niet falen. Vandaar dat zijn regering extra prioriteit gaf aan Zuidoost-Azië.<sup>38</sup>

---

<sup>35</sup> Joseph M. Siracusa, *Into the dark house. American diplomacy and the ideological origins of the Cold War* (Claremont 1998) 110-113.

<sup>36</sup> R.J. McMahon, ‘US national security policy from Eisenhower to Kennedy’ in M.P. Leffler en O.A. Westad (eds.), *The Cambridge History of the Cold War. Volume I Origins* (Cambridge University Press 2010) 289-293.

<sup>37</sup> *Ibidem*, 294-295.

<sup>38</sup> A.R. Kahin en G.McT. Kahin, *Subversion as foreign policy. The secret Eisenhower and Dulles debacle in Indonesia* (New York 1995) 4.

## Indonesië: de volgende dominosteen?

Gedurende de eerste helft van de jaren '50 waren Amerikaanse beleidsmakers druk met het ontwikkelen van een strategie ten aanzien van Zuidoost-Azië. In deze periode was de grootmacht via ambassadeurs actief in het adviseren van jonge staten als Indonesië. Daarnaast bekeek de Amerikaanse regering in de eerste helft van de jaren '50 welke economische voordelen gehaald konden worden door goede banden aan te gaan met Indonesië. President Eisenhower sprak – naar aanleiding van het escalerende conflict in Indochina – op 7 april 1954 voor het eerst over de dominotheorie. Vanaf dat moment heerste de angst dat de vrije landen van Zuidoost-Azië op elk moment zouden kunnen vallen voor en door het communisme. De Amerikaanse regering was uiteraard al vanaf het eind van de jaren '40 bezig met het observeren van de communistische vorderingen in Indonesië. De archipel was zowel economisch als strategisch zeer belangrijk en mocht dan ook niet ten prooi vallen aan de Russische of Chinese communisten.

De Azië-Afrika conferentie van 1955 – gehouden in Bandung in Indonesië – was een belangrijke politieke verklaring van de vele voormalig koloniën die participeerden aan de rest van de wereld. De groep landen toonde op de conferentie dat er op het internationale politieke toneel rekening gehouden moest worden met de 'Derde Wereld' en dat de oude koloniale orde nooit terug mocht keren. De neutraliteit van veel deelnemende landen in de Koude Oorlog en de hieruit voortvloeiende *Non-Aligned Movement* baarde de VS grote zorgen. Vooral het feit dat de communistische Volksrepubliek China de neutrale deelnemers steunde, deed binnen de Amerikaanse regering voorafgaand aan de conferentie al flink stof opwaaien. Amerikaanse beleidsmakers vreesden dat de jonge staten misleid zouden worden door het communisme, wanneer zij niet de bescherming van de VS genoten.

Het concept van neutraliteit in een zo zware zaak als de Koude Oorlog was ondenkbaar voor vele beleidsmakers in de Amerikaanse regering, waardoor er een zwart-wit beeld ontstond van de politieke situatie in de wereld: staten die niet aan de kant van de VS stonden, waren potentiële vijanden. Eind januari 1955 spraken beleidsmakers binnen de Amerikaanse regering al over de conferentie, met name over de angst dat de communisten op een of andere wijze de vrije Aziatische landen van hun westerse bondgenoten zouden scheiden of via de conferentie propaganda in Azië zouden verspreiden.<sup>39</sup> Om dit te voorkomen begon de VS al vroeg in 1955 met lobbyen bij Aziatische bondgenoten, in de hoop dat deze landen door de Amerikaanse begeleiding de communistische invloeden zouden kunnen weerstaan en de belangen van de VS nog enigszins zouden kunnen garanderen.<sup>40</sup> De kijk van de Amerikaanse regering op de uitkomst van de conferentie was over het algemeen zeer pessimistisch. Hoewel de VS zich via de media zeer onverschillig opstelde ten opzichte

---

<sup>39</sup> K. Ampiah, *The political and moral imperatives of the Bandung Conference of 1955. The reactions of the US, UK and Japan* (Kent 2007) 63-64.

<sup>40</sup> Ibidem, 78.

van de conferentie, werden de vele op de conferentie gehouden toespraken door de Amerikanen nauwlettend in de gaten gehouden. De Amerikaanse ambassadeur in Djakarta, Hugh Cumming, jr. volgde de conferentie voor de Amerikanen.<sup>41</sup>

Uit de slotakte van de conferentie kon afgeleid worden dat er geen sprake was van een aardverschuiving binnen de internationale verhoudingen. Er was geen sprake van massale overloop van deelnemers naar het communistische kamp bijvoorbeeld. De deelnemers spraken zich uit tegen kolonialisme en racisme en vroegen om steun en hulp via buitenlandse investeringen. De regering-Eisenhower was over het algemeen zeer tevreden over de uitkomst.<sup>42</sup> De kans dat Indonesië in communistische handen zou komen te vallen werd niet groot geacht, maar er werd wel rekening mee gehouden: *"Internally, while there is no immediate prospect of a Communist seizure of power, the possibility that Indonesia may fall to Communism by force, subversion or legal political means is a continuing, long-run danger because of Indonesia's political instability, uncertain economic situation, internal security problems and popular attitudes precluding full cooperation with the free world."*<sup>43</sup> Het doel was om te voorkomen dat Indonesië communistisch zou worden, *"to persuade Indonesia that its best interests lie in greater cooperation and stronger affiliations with the rest of the free world and to assist Indonesia to develop a stable, free government with the will and ability to resist Communism from within and without and to contribute to the strengthening of the free world."*<sup>44</sup>

Bandung had de angsten van de VS met betrekking tot de Koude Oorlog in Azië echter ook versterkt. De conferentie had de herinnering aan het verlies van China en de oorlog in Korea teruggebracht en dit had tot gevolg dat de Amerikaanse regering zich des te meer wilde inzetten om Azië en in het bijzonder Zuidoost-Azië te behouden. De afzijdigheid van de Sovjet-Unie tijdens de conferentie in Bandung had de Amerikanen verrast, maar de actieve houding van de Chinezen had voor onrust gezorgd. De explosieve groei van de communistische partij in Indonesië baarde de VS zodanig zorgen dat de voormalig Nederlandse kolonie hoog op het prioriteitenlijstje van de VS kwam te staan.

In september 1955 vonden echter zoals gezegd nationale verkiezingen plaats in Indonesië. De opkomst was hoog: 91,5% van de 39 miljoen geregistreerde kiezers kwamen stemmen. De uitslag was voor de Verenigde Staten zeer verrassend. De enorme winst van de PKI, die 16,4% van de stemmen had gekregen en als vierde partij was geëindigd, was reden voor zorgen binnen de Amerikaanse regering. Ondanks Amerikaanse steun ter waarde van een miljoen dollar was het de anticommunistische partij Masjumi bovendien niet gelukt om de grootste partij te worden, wat de VS

---

<sup>41</sup> Ibidem, 84.

<sup>42</sup> Ibidem, 102-103.

<sup>43</sup> National Security Council Report 5518, 3 mei 1955 in John P. Glennon (ed.), *Foreign Relations of the United States, 1955-1957, Volume XXII Southeast Asia* (Washington 1989) 153.

<sup>44</sup> Ibidem, 155.

ook zorgen baarde.<sup>45</sup> *“There is no question that results are somewhat disappointing from our viewpoint and that of our most reliable friends here.”*<sup>46</sup> Een alliantie tussen de PNI en de PKI was waar de Amerikanen voor vreesden, en niet omdat ze tegen het nationalisme van de PNI waren: *“Our opposition to former PNI government was based on its softness toward domestic and international Communism, not on any basic dislike of nationalism as such; a sincere coalition of genuine non-Communists would deserve our support.”*<sup>47</sup>

De toenadering tussen de PKI en Soekarno ging niet onopgemerkt. Vanaf het eind van 1955 waren Amerikaanse beleidsmakers hiervan op de hoogte en spraken zij over mogelijke maatregelen die getroffen konden worden om Soekarno van het communisme te redden. Soekarno, die als symbool van nationale eenheid en onafhankelijkheid groot aanzien genoot in Indonesië, was bepalend voor het beleid van de VS in de regio. Hoe meer de president naar links neigde, hoe meer de VS naar interventie neigde.<sup>48</sup>

In mei 1956 kwam Soekarno op uitnodiging van president Eisenhower naar de Verenigde Staten. Na een driedaags bezoek aan Washington en een speech in het Congres, trok de Indonesische president twee weken in de VS rond. Het bezoek verliep soepel, maar Soekarno vond het kwalijk dat de Amerikanen niet voldoende aandacht hadden voor zijn motivatie voor het neutralistische beleid van Indonesië. Na zijn tijd in de VS bracht Soekarno tevens een bezoek aan Joegoslavië, de Sovjet-Unie en aan China. De regering van de VS was hier vanzelfsprekend niet bepaald blij mee en reageerde niet welwillend op het Indonesische verzoek om economische en militaire hulp dat volgde op het bezoek. De geringe omvang van de Amerikaanse hulp dreef Soekarno echter rechtstreeks in de armen van de Sovjet-Unie en China, die meer dan bereid waren de Indonesische regering grote hoeveelheden geld te lenen en te steunen op economisch en technologisch gebied.<sup>49</sup>

Door eroderend vertrouwen van de Indonesische bevolking in hun politiek leiders en interne conflicten binnen de landmacht was het lastig voor de VS om van maatregelen tegen de groei van de PKI te nemen. Grote delen van de bevolking beschuldigde de landmacht – door de VS gezien als de belangrijkste eventuele bondgenoot – van corruptie en smokkel, terwijl het blazoen van de PKI onbesmet was. Er was tegen het eind van de eerste termijn van Eisenhower nog geen sprake van een eenduidig en concreet beleid ten aanzien van Indonesië en de vorderingen van de communisten aldaar. Beleidsmakers handelden naar aanleiding van gebeurtenissen. De situatie was nog niet zodanig nijpend dat er direct ingegrepen moest worden, maar binnen de Amerikaanse top – het Witte Huis, de Secretary of State, de Secretary of Defense en de CIA – was Indonesië een veelbesproken onderwerp.

---

<sup>45</sup> Baskara T. Wardaya, *Cold War shadow. United States foreign policy toward Indonesia 1953-1963* (Jogjakarta 2007) 173-175.

<sup>46</sup> Telegram van Cumming aan Department of State, 7 oktober 1955 in Glennon, *FRUS 1955-1957*, 201.

<sup>47</sup> Wardaya, *Cold War*, p.202.

<sup>48</sup> *Ibidem*, 175-179.

<sup>49</sup> *Ibidem*, 181-185.

## Geheime operaties in het Verre Oosten: de CIA in Indonesië, 1957-1958

Tijdens de eerste termijn van president Eisenhower was er sprake van een verplaatsing van prioriteit binnen de beleidsmakende sectoren van de Amerikaanse regering. In eerdere periodes had de Amerikaanse ambassadeur te Djakarta veel invloed gehad op het beleid door middel van zijn informatie en belangrijke kennis over de situatie in Indonesië. Tijdens het presidentschap van Eisenhower vertrouwden zowel de president als zijn Secretary of State John F. Dulles meer op de rapporten van de CIA. De inlichtingendienst stond onder leiding van Alan Dulles – de broer van Secretary of State John F. Dulles – waardoor de lijn naar het Witte Huis korter was dan in de voorgaande presidentstermijn. De mening van ambassadeur Cumming over de vorderingen van het communisme in Indonesië – namelijk dat deze niet overdreven moest worden, dat Soekarno nog steeds een felle nationalistische toon bedreef en daardoor de communisten in bedwang zou houden – sloot in geen enkel opzicht aan bij de rapporten van de CIA.<sup>50</sup> De Amerikaanse regering was echter fel anticommunistisch en een gematigde koers ten opzichte van Indonesië was in de ogen van de beleidsmakers – zeker in lijn met de relatief recente gebeurtenissen in China, Korea en Vietnam – niet te rechtvaardigen naar het Amerikaanse volk toe.

De situatie in Indonesië verslechterde vanuit Amerikaans oogpunt vanaf halverwege 1956, toen er provinciale verkiezingen op Java werden gehouden. Na de winst van de PKI in 1955 kwamen de communisten ook hier als grote winnaars uit de bus. Gecombineerd met de plannen van president Soekarno – invoeren van de Geleide Democratie, afkondigen van de staat van oorlog en beleg – kon dit niet anders dan zorgen opwekken bij het Department of State: “(...) *at high level have been devoting considerable attention over a period of months to what appears to us to be a steadily deteriorating situation in Indonesia (...) and the prospect that through inadequate action on our part Communists may soon be in a position to play a determinant role in the organized political life of that country. It seems clear that the net effect of the course of action Sukarno is (deliberately or unwittingly) taking is to greatly bolster PKI.*”<sup>51</sup> De binnenlandse politieke vooruitzichten zagen er slecht uit volgens een National Intelligence Estimate: “*Indonesia has nearly exhausted its period of grace. (...) At the worst, relations between the provinces and the central government and the general economic situation may deteriorate to a point where sudden political collapse would occur, possibly accompanied by outbreaks of violence. In this situation, the Communists as the best organized group would have a good opportunity to seize control of Java.*”<sup>52</sup>

Dulles liet in augustus 1957 de Nationale Veiligheidsraad (NSC) bijeen komen om het Amerikaanse beleid aangaande Indonesië te bespreken. In een rapport van het interdepartementale

---

<sup>50</sup> Kahin, *Subversion*, 76-78.

<sup>51</sup> Bericht van de Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Robertson) aan de ambassadeur in Indonesië (Allison), 2 augustus 1957 in Glennon, *FRUS 1955-1957*, 402.

<sup>52</sup> National Intelligence Estimate, 27 augustus 1957 in Glennon, *FRUS 1955-1957*, 430.

comité over Indonesië werden de veiligheidsrisico's van een communistische overname van de centrale regering of van de regering op Java alleen uiteen gezet: *"In the short run the most important implications of a Communist takeover on Java would be psychological and political. The general position of non-Communists in Asia would be weakened as the non-Communist states of Southeast Asia would feel themselves squeezed between Communist China and Communist Viet-Nam on the north, and Communist Java on the south. In the long run the military implications would be grave as, from bases on Java, bloc military forces could threaten directly Malaya, Singapore, British Borneo, the Philippines, New Guinea, and Australia."* De dreiging was dus aanwezig en concrete, in Amerikaanse ogen.

Dit zouden echter niet de enige ernstige gevolgen van een communistische overname zijn. De strategische positie van de VS in Zuidoost-Azië en de Pacific zou in gevaar zijn, omdat de militaire steun aan Laos, Cambodja, Thailand, Vietnam en Malaya dan ernstig belemmerd zou worden.<sup>53</sup> *"If this strategic area should be lost to the Communist Bloc, the position of the United States and its allies in the Far East would suffer irreparable and catastrophic damage."*<sup>54</sup> Na zorgvuldige overwegingen besloot de Amerikaanse regering in september tot een tweeledig beleid: enerzijds op diplomatiek niveau proberen de banden met Indonesië zo innig mogelijk te houden en anderzijds in het geheim zoveel mogelijk steun bieden aan anticommunistische facties in het bijzonder, maar ook aan dissidenten die de nationale regering en Soekarno zouden kunnen doen wankelen.<sup>55</sup>

Beïnvloed door internationale communistische vooruitgang op andere terreinen – zoals de lancering van Spoetnik in oktober 1957 – en onder druk van de politieke ontwikkelingen in Indonesië – zoals de communistische winst en het invoeren van de Geleide Democratie en het afkondigen van de staat van oorlog en beleg begin 1957 – voelde de regering van de VS zich genooddaakt te interveniëren in Indonesië. Soekarno was door zijn samenwerking met de PKI immers niet meer te vertrouwen: *"(...) we felt that since Sukarno's visit to Peking and Moscow he was coming increasingly under Soviet influence. It is not that he is a communist but that he apparently believes that he can use the communists."*<sup>56</sup>

Daarnaast versterkten de rapporten die de CIA aan de president en de Secretary of State aanbood de behoefte tot interventie. In deze rapporten koppelden experts de grote sociale onrust in Indonesië aan de PKI. Toen er in de laatste weken van 1957 vervolgens nationalistische demonstraties tegen buitenlandse aanwezigheid in Indonesië plaatsvonden en het Nederlandse bedrijfsleven door vakbonden werd bezet en genationaliseerd, zagen de Amerikanen in de PKI

---

<sup>53</sup> Rapport door het Ad Hoc Interdepartementale Comité over Indonesië voor de Nationale Veiligheidsraad, 3 september 1957 in Glennon, *FRUS 1955-1957*, 437.

<sup>54</sup> Memorandum van de Special Assistant to the Joint Chiefs of Staff for National Security Council Affairs (Triebel) aan de President's Special Assistant for National Security Affairs (Cutler), 10 februari 1958. Bijlage: NSC rapport 5518 over het beleid aangaande Indonesië in Robert J. McMahon, *Foreign Relations of the United States, 1958-1960*, Volume XVII Indonesia (Washington 1994) 31.

<sup>55</sup> Kahin, *Subversion*, 89-93.

<sup>56</sup> Verslag van de VS van een ANZUS-meeting van 4 oktober 1957 te Washington in Glennon, *FRUS 1955-1957*, 466.

schuldige. De noodzaak om te interveniëren was zodanig, dat de CIA haast *carte blanche* kreeg van de regering om de situatie in Indonesië aan te pakken.<sup>57</sup>

Begin 1957 waren er enkele regionale opstanden ontstaan, onder andere op Sumatra en Sulawesi. De Amerikaanse beleidsmakers zagen de rebellen, lokale legerleiders die ontevreden waren met de nationale politiek, vanaf het begin als potentiële krachten die de nationale regering van Soekarno zouden kunnen ondermijnen en zodoende de belangen van de VS in Indonesië zouden kunnen bevorderen. De vraag om steun door de rebellen op Sumatra werd door de VS ruimhartig beantwoord. *“Defeat of the dissidents would almost certainly lead to Communist domination of Indonesia. Such a turn of events would cause serious reaction in Malaya and Thailand, probable trouble in Laos en possible trouble in Cambodia. (...) Consequently, if Communist domination of Indonesia is to be prevented, action must be taken, including overt measures as required, to insure either the success of the dissidents or the suppression of the pro-Communist elements of the Sukarno government. The Joint Chiefs of Staff recommend that you support a relaxation of restrictions on United States policy toward Indonesia and accelerated efforts to prevent the fall of this nation to Communism.”*<sup>58</sup>

Naast wapens en financiële steun waren de Amerikanen via de CIA ook in het geheim actief in het stimuleren van de legerleiders om een eigen regering in het leven te roepen. Begin 1958 gebeurde dit ook, in de vorm van de Revolutionaire Regering van de Republiek Indonesië (PRRI). Er ging echter niet veel dreiging van deze dissidente regering uit.<sup>59</sup> De Indonesische centrale regering was niet bepaald onder de indruk van de rebellen en hun regering en besloot in maart 1958 te grijpen. Ondanks de steun van de Amerikanen – voornamelijk door wapenleveranties, maar ook door een door de CIA opgezette luchtmacht – werden de rebellen zonder moeite verslagen.

Saillant detail is dat de Indonesische regeringstroepen die de rebellen versloegen, hulp kregen van de Amerikaanse majoor Benson. De hulp aan de Indonesische rebellen was zodanig geheim dat de Amerikaanse militaire adviseurs die in Indonesië werkten geen weet hadden van de interventie. Met het ingrijpen werden kratten vol Amerikaanse wapens ontdekt door de Indonesische troepen.<sup>60</sup> Dit belemmerde de andere tak van het tweeledige beleid van de VS ten opzichte van Indonesië, namelijk die op diplomatiek niveau. Eisenhower trachtte dit recht te breien door te stellen dat de VS neutraal was aangaande de Indonesische binnenlandse problemen en dat het ging om *‘soldiers of fortune’*, die volledig los stonden van de Amerikaanse regering. In deze poging tot beïnvloeding van de politieke situatie waren de Amerikaanse beleidsmakers de werkelijke situatie in Indonesië uit het oog verloren. Ze hadden gerekend op de ontwikkeling van een enorme anticommunistische beweging, geïnspireerd door de opstand van de regionale rebellen, maar de

---

<sup>57</sup> Wardaya, *Cold War*, 225-228.

<sup>58</sup> Memorandum van de Joint Chiefs of Staff aan Secretary of Defense McElroy, 8 april 1958 in McMahon, *FRUS 1958-1960*, 95.

<sup>59</sup> Wardaya, *Cold War*, 233-234.

<sup>60</sup> *Ibidem*, 241-244.

anticommunistische sentimenten van dezen werd niet door de rest van het volk gedeeld. Bovendien kon de PKI zich, door de opstand tegen de centrale regering fel te veroordelen, uitstekend profileren als verdediger van de Indonesische regering en de nationale eenheid. Doordat de hulp vanuit het buitenland bekend werd, werden de rebellen bovendien weggezet als verraders.<sup>61</sup> Ook met deze poging tot het stoppen van de communistische voortgang in Indonesië hielp de VS de communisten juist in het zadel.

Na deze nederlaag besloten de gebroeders Dulles de steun aan de rebellen te stoppen. De realiteit was immers dat er geen grote anticommunistische volksopstand was ontstaan en dat de dissidenten geen schijn van kans hadden tegen het nationale leger. Maar de belangrijkste reden om steun aan de rebellen te stoppen was dat de Amerikaanse beleidsmakers erachter waren gekomen dat het Indonesische leger – en dan met name de landmacht – niet alleen niet-communistisch was, maar vooral anticommunistisch. De Amerikaanse regering kon de landmacht benaderen om mee te werken aan het inperken van het communisme in Indonesië. Halverwege 1958 veranderde de tactiek van de Amerikanen weliswaar, het doel bleef hetzelfde: voorkomen dat de communisten de macht over Indonesië zouden krijgen op de korte termijn en op de lange termijn het neerzetten van een stabiel, vrij en prowesters regime.<sup>62</sup>

### ***A change of strategy: 1959-1964***

Een ervaring rijker en naar aanleiding van een rapport van de Nationale Veiligheidsraad in januari 1959 kwam de regering-Eisenhower tot de conclusie dat de Indonesische landmacht het grootste obstakel was in de snelle groei van de PKI en dat de anticommunistische beweging door middel van steun aan de landmacht gevoed kon worden. Het leger ontving vanaf dat moment steun van de Amerikaanse regering, in de vorm van training aan agenten, het doneren en verkopen van wapens en financiële hulp.<sup>63</sup>

Vanaf 1961 stond de VS onder bewind van John F. Kennedy, die een actiever beleid ten aanzien van Zuidoost-Azië en Indonesië voerde. Dit beleid was gebaseerd op enkele internationale ontwikkelingen als de revolutie in Cuba, toespraken van Chroesjtsjov en de breuk tussen de Sovjet-Unie en China. De regering-Kennedy was tolerant, tactvol en vol steun voor de belangrijkste neutralistische landen, zoals India, Indonesië, Egypte en Ghana. Na de revolutie in Cuba legde de Amerikaanse regering bovendien steeds meer nadruk op de ontwikkeling van contrarevolutionaire tactieken.<sup>64</sup> De Koude Oorlog bleef de spreekwoordelijke rode draad in het beleid. Vanaf 1957 was de politieke situatie in Indonesië zeer instabiel geworden.

---

<sup>61</sup> Ibidem, 249-250.

<sup>62</sup> Ibidem, 245-258.

<sup>63</sup> Nathaniel Mehr, *'Constructive bloodbath' in Indonesia. The United States, Britain and the mass killings of 1965-66* (Nottingham 2009) 69.

<sup>64</sup> McMahon, 'US national security policy', 304-307.

Ten tijde van de geheime operatie van de CIA in 1957-1958 was de Indonesische politiek zeer instabiel. Zoals gezegd voerde president Soekarno de Geleide Democratie in, waarna hij de staat van beleg afkondigde zodat hij een goede grip zou hebben op eventuele ongeregelheden. De landmacht kreeg hierdoor meer invloed, en met de inbeslagname en nationalisering van de vele Nederlandse bedrijven vanaf eind 1957 wonnen de militairen ook veel economische bevoegdheid. De Amerikaanse regering zag deze machtspositie als gunstig, maar tegelijkertijd kwamen er vanaf 1960 grote hoeveelheden geld en wapens Indonesië binnen vanuit de Sovjet-Unie en communistisch China, die de Indonesische communisten wilden ondersteunen met wapentuig.

Dit baarde de regering van de VS uiteraard veel zorgen. Indonesië was de grootste niet-communistische ontvanger van Russische militaire hulp ter wereld. De regering-Kennedy was tevens bezorgd over de verslechterende economische situatie in Indonesië, omdat dit de positie van de PKI zou kunnen versterken. Onvrede om het uitblijven van maatregelen van de zittende regering zou ertoe leiden dat de PKI, als partij die nooit daadwerkelijk geregeerd had en sterk aan de kant van het volk stond, veel terrein kon winnen. De VS bood daarom in 1962 uitgebreide hulp aan Indonesië in de vorm van een lening en levering van grondstoffen.<sup>65</sup>

Tijdens het presidentschap van Kennedy beheerste de kwestie rondom Maleisië de betrekkingen met Indonesië. President Soekarno probeerde de aandacht af te leiden van de zeer slechte economische situatie in de archipel door te protesteren tegen dit nekolonialisme van de Britten en de PKI steunde hem hierin. De conservatieve landmacht stond echter ook aan de kant van Soekarno. De militairen interpreteerden de formatie van Maleisië als een directe veiligheidsdreiging aan de noordelijke grenzen van de archipel. Voor de VS was een onafhankelijk, prowesters Maleisië een ideale buffer tegen het communisme in Zuidoost-Azië.<sup>66</sup> De regering van de VS koos ervoor om Groot-Brittannië te steunen in de kwestie Maleisië, maar deed dit zeer behoedzaam om de relatie met Indonesië niet te beschadigen. De spanning steeg tot ongekende hoogte toen de VS de nieuwe staat Maleisië zeer snel na het uitroepen erkende. Dit vormde voor Soekarno een zeer heikel punt en de anti-Amerikaanse sentimenten groeiden.<sup>67</sup> In 1963 zette de Amerikaanse regering de economische hulp aan Indonesië stop en continueerde de hulp aan de landmacht. Het stopzetten van de nationale hulp zette de sociaaleconomische situatie in Indonesië alleen nog maar meer onder druk.

### *The easy way out: 1965-1966*

In maart 1965 suggereerde de ambassadeur van de VS in Djakarta Howard Jones al dat een communistische poging tot machtsovername zeer welkom zou zijn. Een mislukte communistische coup zou zorgen voor een verschuiving naar rechts binnen het politieke spectrum van Indonesië.

---

<sup>65</sup> Wardaya, *Cold War*, 329-335.

<sup>66</sup> Ibidem, 371-374.

<sup>67</sup> Ibidem, 390.

Toen begin oktober de landmacht onder leiding van Soeharto vervolgens een coup poging verijdelde, waren de Amerikaanse beleidsmakers dan ook gelijk overtuigd van communistische schuld.<sup>68</sup> Meteen na de bewuste gebeurtenis en het veilig stellen van Djakarta door Soeharto ging de regering van de VS – vanaf eind 1963 onder leiding van Lyndon B. Johnson – bij de ambassadeur te Djakarta na in hoeverre de situatie in Indonesië vanuit de VS bijgestuurd kon worden. De overweging om hulp te bieden aan de landmacht was een lastige, schreef Dean Rusk op 13 oktober 1965 aan de ambassade in Indonesië: *“We think time is approaching when it may be desirable to give some indication to the military of our attitudes toward recent and current developments. (...) Dilemma is that (a) we do not wish to give army impression that we are trying to inject ourselves into Indo internal situation, or that we wish to channel army's actions for our – as opposed to Indo's – benefit, or that we encouraging action against Sukarno or, in fact, anyone except PKI. On other hand, (b) if army's willingness to follow through against PKI is in any way contingent on nor subject to influence by US, we do not wish miss opportunity consider US action.”*<sup>69</sup>

Ten behoeve van de positie van het leger besloten Amerikaanse beleidsmakers de geruchtenmolen op gang te brengen – stellende dat de PKI de schuldige achter de coup was – en op gang gehouden onder leiding van Amerikaanse inlichtingendiensten. Daarnaast legden de Amerikanen contact met Soeharto en een andere belangrijke generaal, Nasution.<sup>70</sup> Hoewel de VS niet op de hoogte was van de precieze details rondom de gebeurtenissen in Indonesië in deze periode, was men binnen de regering volledig bewust van de moordcampagne die zich richtte op het vernietigen van de communisten. Binnen het kader van de Koude Oorlog waren deze doden echter te verantwoorden door het enorme strategische voordeel wat gehaald kon worden bij de verwijdering van de communistische partij in Indonesië en de binnenlandse politieke gevolgen hiervan. Bovendien kon de VS nu internationaal gezien een wit voetje halen door economische hulp aan het noodlijdende Indonesië te bieden: *“The Joint Chiefs of Staff recommend that the United States, if requested, be prepared to provide Indonesia a limited quantity of emergency foodstuffs/medicines in the interest of showing support for the new government.”*<sup>71</sup>

De regering-Johnson was vanzelfsprekend erg tevreden met de machtswisseling en de vijandigheid van de nieuwe Indonesische leiders ten opzichte van de Sovjet-Unie en China. Een groot deel van de Amerikaanse steun was echter geheim, vanwege de afwezigheid van een betrouwbare partner – het was de Amerikaanse regering nog steeds niet duidelijk of de Indonesische landmacht wel anticommunistisch genoeg was – of officiële regering waaraan de steun kon worden verleend. Tevens wilden Amerikaanse beleidsmakers niet dat de landmacht, die de touwtjes in Indonesië stevig

---

<sup>68</sup> Dake, *The Sukarno File*, 271.

<sup>69</sup> Telegram van Department of State naar ambassade in Indonesië, 13 oktober 1965 in Edward C. Keefer, *Foreign Relations of the United States, 1964-1968, Indonesia; Malaysia-Singapore; Philippines, Volume XXVI (Washington 2001)* 320.

<sup>70</sup> Mehr, ‘Constructive bloodbath’, 73.

<sup>71</sup> Memorandum van de Joint Chiefs of Staff aan Secretary of Defense McNamara, 30 december 1965 in Keefer, *FRUS 1964-1968*, 392.

in handen had, gezien zou worden als marionet van de Verenigde Staten. Daarnaast was het zo dat met de moordpartij alle mensenrechten werden genegeerd en de VS kon hier uiteraard niet mee geassocieerd worden.<sup>72</sup>

Eind 1965 constateerde het State Department dat de anticommunistische campagne in Indonesië soepel verliep en dat de landmacht de situatie onder controle had: *"Since the campaign of the Indonesian military leaders against the Indonesian Communist Party (PKI) appears to be progressing according to plan and no US military assistance appears required for internal security, the United States should not overtly provide military aid to Indonesia at this time."*<sup>73</sup> Onduidelijk was nog hoe men moest omgaan met Soekarno. Na enkele speeches van de president werd geconcludeerd dat het aan de macht laten van de man de beste optie was: doordat hij de PKI verdedigde zou hij vanzelf verantwoordelijk worden gehouden voor de coup poging en alle communistische schade. Nasution en Soeharto paktten de situatie – tot volle tevredenheid van de Amerikaanse beleidsmakers – op deze manier aan.<sup>74</sup>

De reactie van de VS op deze gebeurtenissen in Indonesië was koel en berekenend. De winst die op het grotere geheel van de Koude Oorlog behaald kon worden met de uitschakeling van de communistische partij in Indonesië was zodanig, dat er besloten werd de situatie op zijn beloop te laten. Een belangrijke reden voor deze afzijdigheid is het feit dat de Amerikanen in Vietnam een oorlog aan het voeren waren die met de dag gecompliceerder en gevaarlijker werd. Het beleid ten aanzien van de rest van Zuidoost-Azië ging vanuit reactie, en niet zozeer actief bepaald, simpelweg omdat er niet genoeg personeel, tijd en aandacht was. Door de preoccupatie met de situatie in Vietnam werden de humanitaire misstanden in Indonesië door de vingers gezien door de Amerikaanse bewindvoerders.

---

<sup>72</sup> Mehr, 'Constructive bloodbath', 74-77.

<sup>73</sup> Memorandum van de Joint Chiefs of Staff aan Secretary of Defense McNamara, 30 december 1965 in Keefer, FRUS 1964-1968, 391.

<sup>74</sup> Mehr, 'Constructive bloodbath', 78-79.

### **Hoofdstuk III: Nederland en Indonesisch communisme, 1950 – 1958**

De relatie tussen Nederland en Indonesië was moeizaam. Van 1949 tot 1958 waren de opbouw en de verbetering van betrekkingen met de voormalig kolonie zeer belangrijk voor de Nederlandse regering, voornamelijk omdat het Nederlandse bedrijfsleven nog grote economische belangen had in de archipel. Deze economische belangen hadden grote invloed op de houding van de Nederlandse regering ten opzichte van communisme in Indonesië in deze periode. De Indonesische communisten waren fel tegen de continuerende aanwezigheid van de Nederlanders in de archipel en vooral tegen de economische macht die de voormalig kolonisator had behouden. De groei van de communistische partij was in dat opzicht dan ook gevaarlijk voor de Nederlandse aanwezigheid in Indonesië.

Vele verschillende spelers waren betrokken bij de betrekkingen tussen Nederland en Indonesië. Naast de Nederlandse vertegenwoordiging in Indonesië en het ministerie van Buitenlandse Zaken, speelde ook het ministerie van Overzeese Rijksdelen een belangrijke rol, ook op het gebied van onderzoek naar de ontwikkeling van het communisme aldaar: *“Het is met het oog op de positie van het Rijksdeel Nederlands Nieuw-Guinea in de Zuid-Pacific van veel belang om regelmatig op de hoogte te blijven van de politieke ontwikkelingen in de naburige landen, meer in het bijzonder in Indonesië. In deze ontwikkelingen zal, naar het zich laat aanzien ook in Indonesië, het communisme een belangrijke rol spelen.”*<sup>75</sup>

Voor de Nederlandse ministeries vormde de Nederlandse vertegenwoordiging in Djakarta de belangrijkste bron van informatie uit Indonesië. Hiernaast spraken vertegenwoordigers ook veel met internationale partners over de ontwikkeling van de betrekkingen tussen Nederland en Indonesië en de gevolgen van deze relatie op de groei van het communisme daar. De VS, Groot-Brittannië en Australië waren de belangrijkste alternatieve informatiebronnen en klankborden voor de Nederlandse regering en vooral voor de minister van Buitenlandse Zaken. Ambassadeurs wisselden onderling informatie uit. Ook keken Nederlandse vertegenwoordigers naar de berichtgeving over Indonesië in de pers van de desbetreffende landen. De Nederlandse vertegenwoordiging in Indonesië volgde bovendien de pers in de regio – en dan met name in Indonesië zelf, Singapore en de territoria die Maleisië zouden worden.

In het Nederlands beleid ten aanzien van Indonesië, Nieuw-Guinea en de ontwikkeling van het communisme in de Aziatische regio, is een grote mate van continuïteit te ontdekken. Een van de belangrijkste redenen hiervoor is het ministerschap van Joseph Luns. Als minister van Buitenlandse Zaken drukte hij van 1952 tot 1971 zijn stempel op het buitenlands beleid van Nederland. Zeker vanaf 1956 – tot dat jaar deelde hij het ambt met Johan Willem Beyen – was Luns de belangrijkste

---

<sup>75</sup> Nationaal Archief, Den Haag, Ministerie van Koloniën en Opvolgers: Dossierarchief, (1859) 1945-1963 (1979), nummer toegang 2.10.54, inventarisnummer 10045, bericht van de minister van Overzeese Rijksdelen aan de minister van Buitenlandse Zaken, 27 augustus 1953.

vormgever van het internationale beleid van Nederland. Zijn overtuiging van de noodzaak van het behoud van Nieuw-Guinea, ondanks de internationale gevolgen, heeft voor veel opschudding in de internationale politiek gezorgd.

De Koude Oorlog en de bijbehorende retoriek een grote hand in de totstandkoming van dit Nederlands beleid. De communisten waren niet alleen in Nederland en Europa, maar ook in Indonesië een directe vijand. De VS heeft als meest belangrijke westerse Koude Oorlog-speler geprobeerd het Nederlandse beleid aangaande Indonesië te beïnvloeden, vooral met het oog op het indammen van het communisme. Daarbij konden de Amerikanen de hulp van de Nederlanders goed gebruiken. Tot 1958 waren de Nederlanders immers prominent aanwezig in Indonesië en door de speciale relatie die de twee landen onderling hielden, was Nederland voor de Amerikanen een potentiële rem op de vordering van het communisme daar. De belangen van de regering van de VS in Indonesië waren echter wezenlijk anders dan die van Nederland, wat een botsing tussen de bondgenoten tot gevolg had.

## Nederland en de Koude Oorlog

De Verenigde Staten hielpen de Nederlandse staat bij de wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog door middel van de Marshallhulp. Deze stimuleerde een liberalisering van het Nederlands economisch beleid. Door de Marshallhulp liet de Nederlandse regering de Amerikanen zowel op economisch als op politiek terrein binnen in Nederland. De VS speelde in de buitenlandse politiek van de belangrijkste Europese landen een steeds belangrijker rol. Onder Amerikaanse leiding werkten de Europeanen immers aan herstel en wederopbouw van Europa. Amerika en Europa voerden multilaterale integratiepolitiek met het oog op West-Duitsland en ook op andere gebieden zoals veiligheid en economie stimuleerde de regering van de VS Europese samenwerking.<sup>76</sup>

Op het gebied van Indonesië bleef de Nederlandse regering echter een onafhankelijke koers waren. Na de soevereiniteitsoverdracht – bewerkstelligd onder Amerikaanse druk – bleef de Nederlandse regering ambities houden in Zuidoost-Azië.<sup>77</sup> De Nederlandse staat en het bedrijfsleven hadden vele economische belangen in Indonesië. Daarnaast was Nieuw-Guinea, het laatste Nederlandse bolwerk in de Pacific, een ander essentieel belang. Het behoud van het eiland onder Nederlands bewind was een belangrijk doel voor de regering, die daardoor een gevoel van internationale grandeur kon behouden.

Communisme was een gevaar voor de westerse wereld; dit beeld beheerste de internationale politiek vanaf het eind van de jaren '40. Het meest directe en concrete gevaar voor Nederland lag echter meer in Europa zelf dan in Azië. In Nederland heerste grote angst over het Russische communisme en de verspreiding hiervan. De vrees van de Nederlanders kwam voornamelijk voort

---

<sup>76</sup> Duco Hellema, *Buitenlandse politiek van Nederland. De Nederlandse rol in de wereldpolitiek* (Utrecht 2006) 149.

<sup>77</sup> *Ibidem*, 158.

uit de aanwezigheid van het communisme in Europa. Stalin had na de Tweede Wereldoorlog een *cordon sanitaire* opgebouwd rondom de Sovjet-Unie – met bevriende regimes in naastgelegen staten – en het was de landen van westelijk Europa onduidelijk wat er zich afspeelde achter het IJzeren Gordijn.

Daarnaast was het zo dat de Communistische Partij Nederland (CPN) in de tweede helft van de jaren '40 relatief groot was in Nederland. In Amsterdam was de partij bijvoorbeeld de grootste in de gemeenteraad. De Nederlandse regering vreesde dat de Russische communisten bij een poging tot machtsovername veel steun zou hebben aan de CPN. Het merendeel van de Nederlandse soldaten bevond zich in de tweede helft van de jaren '40 namelijk in Nederlands-Indië. Tegen het eind van de jaren '40 begon het Ministerie van Oorlog met het ontwikkelen van een plan voor het geval dat de Sovjets zouden aanvallen. Radiozendstations, de PTT, politici en het koningshuis zouden bijvoorbeeld extra beschermd moeten worden.<sup>78</sup>

Vanaf 1949 leidde de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) de planning en organisatie rondom de verdediging van West-Europa. Elk land kreeg een deel van de grens met het oosten aangewezen om te verdedigen en de landen moesten zorgen voor de verdediging van het eigen terrein. Beleidsmedewerkers van het Ministerie van Oorlog hielden zich gedurende de jaren '50 en '60 bezig met het opstellen van dreigingsanalyses, waarin zij de meest waarschijnlijke verloop van een aanval op Nederland door de Sovjet-Unie en Warschaupactlanden uiteenzetten. De militaire en civiele verdediging van Nederland pasten de strategen hier op aan.

Het daadwerkelijke gevaar en de perceptie ervan schommelde tijdens de Koude Oorlog. In 1948 bijvoorbeeld was de helft van de Nederlanders er van overtuigd dat er binnen tien jaar een nieuwe oorlog zou losbarsten. In 1961 dacht een vijfde van het volk dit.<sup>79</sup> Beleidsmakers werkten het Nederlandse beleid aangaande de strategische planning rondom de Koude Oorlog tot in detail uit. Zij dachten bijvoorbeeld na over dingen als het verbergen van de Nederlandse kunstschaten, vluchtroutes van de KLM en het veiligstellen van handelsschepen. Ook hielden ze rekening met voorraadvorming – op het gebied van voedsel, maar ook medicijnen en andere benodigdheden –, het voortzetten van de handel en het aanleggen van een geldvoorraad. De Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD) was bovendien belast met het in de gaten houden van de communisten in Nederland en contraspionage – de jacht op geïnfiltreerde communistische spionnen.<sup>80</sup>

In dit licht bezien waren de communistische vorderingen in Azië voor de Nederlanders dan ook niet direct dreigend. De belangen van Nederland in Zuidoost-Azië – economische belangen in Indonesië en politiek-strategische belangen in Nieuw-Guinea – zorgden ervoor dat de Nederlandse regering op geheel andere wijze dan de VS met machtswisselingen in geheel Azië omging. De

---

<sup>78</sup> Mark Traa, *De Russen komen! Nederland en de Koude Oorlog* (Amsterdam 2009) 14-15.

<sup>79</sup> Ibidem, 16-18.

<sup>80</sup> Ibidem, 32-56, 194.

Nederlandse regering erkende de communistische Volksrepubliek China in 1949 relatief vroeg, omdat toenadering tot deze grote Aziatische speler in Nederlandse ogen onvermijdelijk was.<sup>81</sup> Ook de Korea-oorlog wekte in Nederland geen grote angst voor het communisme in Azië op. Het conflict speelde zich geografisch en psychologisch gezien ver weg van Nederland af en bovendien heerste de perceptie dat het om een burgeroorlog ging.<sup>82</sup> De Nederlandse regering stond echter niet achter de Amerikaanse interventie in het conflict. Het beleid van de Verenigde Staten wekte grote weerzin op bij de Nederlandse regering, vanwege het in gevaar brengen van de economische belangen in de regio.<sup>83</sup>

## De opbouw van de betrekkingen

Gedurende 1949 werkten verschillende ambtenaren in Indonesië, zoals J.B. de Wilde en F. Tieleman, op verzoek van de minister van Overzeese Gebiedsdelen aan een uitgebreid rapport over het communisme. De makers boden het rapport in december 1949 aan de minister voor Overzeese Gebiedsdelen aan. Het bevatte een zeer omvangrijke analyse van het communisme in Rusland en China en de eventuele gevolgen daarvan voor Azië. Daarnaast bevatte het rapport een enorme beschrijving van het communisme in Indonesië: de verschillende communistische bewegingen (PKI, Murba, communistische activiteit onder islamitische geleerden, SOBSI), de tactieken van de PKI, de banden met het internationale communisme, de Sovjet-paraplu waaronder al deze communisten zich bevonden; alle facetten van communisme in Indonesië waren onder de loep gehouden. Echte conclusies of adviezen voor beleidsvorming waren niet aan het rapport verbonden. Er werd wel gesteld dat de Indonesische communisten de Nederlanders als lakeien van het imperialisme zagen en dat de communisten de uitschakeling van de Nederlandse macht in Indonesië zodoende als belangrijk doel zagen. In de concluderende alinea stelden de auteurs echter dat er grote tegenstellingen tussen de realiteit van de communistische dreiging en de meningen – geïnspireerde fluisteringen – waren en dat die hadden geleid tot misvattingen over deze dreiging tot in de meest verantwoordelijke kringen. Desondanks was de Nederlandse regering gewaarschuwd: ze moesten het communisme in Indonesië in de gaten houden.<sup>84</sup>

Na het ondertekenen van de RTC-akkoorden was het van essentieel belang dat de bilaterale betrekkingen op hernieuwde wijze voortgezet zouden worden. In Djakarta was het Hoge Commissariaat verantwoordelijk voor de band tussen de beide landen en terwijl de Nederlandse regering de betrekkingen zoveel mogelijk wilde normaliseren, benadrukte het Commissariaat de bijzondere band. Het ging immers niet om een normale ambassade of vertegenwoordiger. De Hoge

---

<sup>81</sup> Hellema, *Buitenlandse politiek*, 158.

<sup>82</sup> Frits Rovers, *Voor recht en vrijheid. De Partij van de Arbeid en de Koude Oorlog. 1946-1958* (Amsterdam 1994) 93-95.

<sup>83</sup> Hellema, *Buitenlandse politiek*, 158.

<sup>84</sup> Nationaal Archief, Den Haag, Hoge Commissariaat Indonesië (Jakarta), nummer toegang 2.05.189, inventaris nummer 336, rapport over de ontwikkeling van het communisme in Indonesië, 8 december 1949.

Commissaris had de taak om de Nederlands-Indonesische Unie te onderhouden en uit te bouwen, en met name op financieel-economisch gebied de Nederlandse belangen te behartigen. De eerste Hoge Commissaris was H.M. Hirschfeld, een pragmatisch econoom die al vanaf 1946 was betrokken bij het Indonesiëvraagstuk.

Het merendeel van het personeel op het Hoge Commissariaat bestond uit mensen die al in Nederlands-Indië in de vertegenwoordiging hadden gewerkt. Na een korte periode van vertwijfeling over deze situatie, bleek dat de ervaring van de medewerkers enorm waardevol was. Door kennis van taal en cultuur konden op veel efficiëntere wijze bruggen worden gebouwd tussen de nieuwe vertegenwoordiging van de Nederlandse staat en de Indonesiërs. De diplomatieke afdeling van het Hoge Commissariaat had meer taken dan een gemiddelde ambassade. Vanuit deze afdeling adviseerde de Nederlandse regering de Indonesische regering – met name het ministerie van Binnenlandse Zaken en dat van Buitenlandse Zaken. De politieke afdeling was belast met consulaire zaken en het rapporteren over de gang van zaken in de Indonesische maatschappij en politiek.

De Nederlandse vertegenwoordiging had echter geen manieren om geheime informatie te achterhalen – het opzetten van een spionageapparaat werd als te riskant beoordeeld, want bij ontdekking zou de integriteit van de Nederlandse regering verloren gaan – waardoor de rapporten voornamelijk gebaseerd waren op persoonlijke contacten van de medewerkers en de Indonesische pers. Ondanks enige informatie vanuit andere buitenlandse missies was de kennis van de Nederlanders dus beperkt.<sup>85</sup>

De betrekkingen verliepen moeizaam. Er was sprake van groeiend wederzijds wantrouwen en een toenemende verwijdering door belangentegenstellingen – op economisch gebied verlangden de Indonesiërs al van meet af aan naar vertrek van de Nederlanders, die nog aanzienlijke economische belangen in de archipel hadden – en oud zeer. Hirschfeld heeft tijdens zijn periode als Hoge Commissaris (HC) – van 1949 tot september 1950 – geprobeerd de Nederlandse regering ervan bewust te maken dat de Indonesiërs op bepaalde gebieden erg gevoelig waren voor Nederlandse bemoeienis en dat de Nederlandse regering naar aanleiding hiervan een minder legalistisch en streng beleid moest gaan voeren. Met de economische belangen van Nederland in het achterhoofd stelde de HC zelfs dat de Nederlandse regering geen speciale relatie met Indonesië moest koesteren, maar zich diplomatiek neutraal moest opstellen. De binnenlandse politieke verhoudingen in Nederland gaven echter geen ruimte voor aanpassing van het Indonesiëbeleid, zeker niet terwijl de positionering in de kwestie Nieuw-Guinea steeds vastere vormen aannam en duidelijk werd dat Indonesië en Nederland lijnrecht tegenover elkaar stonden in deze kwestie.<sup>86</sup>

In september 1950 nam A.Th. Lamping, voormalig ambassadeur in New Delhi de leiding over het Hoge Commissariaat over. De kwestie over Nieuw-Guinea vormde inmiddels een enorme

<sup>85</sup> Hans Meijer, *Den Haag – Djakarta. De Nederlands-Indonesische betrekkingen. 1950-1962* (Utrecht 1994) 88-90.

<sup>86</sup> *Ibidem*, 219-212.

belemmering op de betrekkingen, door de standvastigheid bij beide partijen. Het werd Lamping al gauw duidelijk dat soevereiniteitsoverdracht de enige acceptabele oplossing voor Indonesië was. Hij probeerde de beleidsmakers in Den Haag hiervan te overtuigen, voornamelijk vanwege de binnenlandse politieke situatie in Indonesië. Volgens Lamping maakten ultranationalisten en communisten gretig gebruik van de onrust en ontevredenheid rondom Nieuw-Guinea, waarmee de HC het conflict in het grotere geheel van de Koude Oorlog plaatste. In een brief aan de minister van Buitenlandse Zaken – in juni 1951 – waarschuwde de HC de minister voor een escalatie van het conflict rondom Nieuw-Guinea. Hij zette duidelijk uiteen in welk opzicht de meningen van Nederland en Indonesië verschillen en stelde: *“Wij zijn in Indonesië op welhaast elk gebied afgegeden en het dieptepunt is waarschijnlijk nog niet bereikt. Teruggrijpen naar het verleden heeft geen zin.”*<sup>87</sup> Waar de Hoge Commissaris zich bewust was van het feit dat Nederland concessies moest doen aan Indonesië om het oprukkende communisme – de enige ware vijand volgens de HC – te stoppen, was voor de Nederlandse regering het communistische argument niet afdoende om tegenwicht te bieden aan het gevoel dat Nieuw-Guinea aan Nederland toebehoorde.<sup>88</sup>

Lamping richtte zijn pijlen op communistische activiteiten in Indonesië en hij hield vooral de acties van SOBSI, de communistische vakcentrale, nauwlettend in de gaten. Vanaf het begin van zijn ambtstermijn bracht hij bijna maandelijks verslag uit aan het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken over het communisme in Indonesië. In een brief aan de minister van Buitenlandse Zaken gaf Lamping, naar aanleiding van grote onrust veroorzaakt door de vakvereniging, een analyse van de ontwikkelingen rondom SOBSI: *“Van een vakbeweging, die, zoals hier te lande nog in haar kinderschoenen staat, zijn onberaden stappen verklaarbaar en vergevelijk. De vorige maand heeft echter te zien gegeven hoe zij aan de hand van extreme politieke groepen en personen een gevaar wordt voor de maatschappelijke orde en zelfs een wankelende overheid dreigt omver te lopen of mee te sleuren.”*<sup>89</sup>

Na het uitbreken van de oorlog in Korea ging zijn aandacht uit naar de grote Chinese bevolkingsgroep in Indonesië. Lamping zag deze groep als een broeinest voor communistische agitatie en activiteiten. De Chinezen in Indonesië vormden immers een minderheid, die vanuit het nieuwe sterke regime in de Volksrepubliek beter beschermd zou kunnen worden. Bovendien hadden vele Indonesische Chinezen zich altijd nauw verbonden gevoeld met China. Het Hoge Commissariaat interpreteerde de Chinese ambassade en vier consulaten – geopend in augustus 1950 – als het centrum van communistische activiteit in Indonesië. Of deze interpretatie een terechte was, is niet duidelijk. De Nederlanders hielden de activiteiten van de Indonesisch-Chinese communisten, en dan met name de jeugd, nauwlettend in de gaten. Medewerkers van het Hoge Commissariaat deden

---

<sup>87</sup> NL-HaNA, Hoge Commissariaat Jakarta, 2.05.189, inv.nr. 244, brief Lamping aan Stikker, 4 juni 1951.

<sup>88</sup> Meijer, *Den Haag - Djakarta*, 248-249.

<sup>89</sup> NL-HaNA, Hoge Commissariaat Jakarta, 2.05.189, brief Lamping aan Stikker, 10 juli 1951.

regelmatig verslag van de ontwikkelingen, zoals bezoeken van Chinese communisten aan Indonesië, aanwezigheid van Indonesische Chinezen op conferenties van SOBSI en de verstrekking van communistische Chinese lectuur op Chinese middelbare scholen in Indonesië. De rapporten van de HC aan Den Haag waren echter niet gebaseerd op daadwerkelijke waarnemingen en ervaringen, omdat de communistische activiteiten grotendeels ondergronds plaatsvonden en de Nederlandse vertegenwoordiging in Indonesië zoals gezegd geen spionageapparaat ter beschikking had.<sup>90</sup>

Vanuit het ministerie van Buitenlandse Zaken kwamen gedurende 1952 meerdere verzoeken om rapportage over communisme in Indonesië. Dat het ministerie hier enkele maanden op moest wachten, was volgens de plaatsvervangend HC te verklaren door het feit dat er niemand op het Commissariaat was die Chinees kon lezen of spreken. Na vele brieven naar Nederland kreeg het Hoge Commissariaat in 1953 echter wel een persoon in dienst die Chinees sprak en kon lezen, waardoor naast Indonesische pers ook de Chineestalige pers geanalyseerd kon worden.<sup>91</sup>

Minister van Buitenlandse Zaken zonder portefeuille Joseph Luns schreef eind 1952 dat hij het idee had dat Indonesië niet erg positief stond tegenover Russisch communisme, maar dat de Indonesische communistische sympathieën voortkwamen uit economische onvrede. *“Voorts moge opgemerkt worden dat Indonesië tot dusverre tegenover Rusland weinig blij gaf van de goede gezindheid welke het tegenover enkele Aziatische landen demonstreerde.”*<sup>92</sup> Hiermee was Lamping het eens en stelde dat het communistische gevaar in Indonesië waarschijnlijk kleiner was dan in omringende landen in Azië, waar de sociaaleconomische toestanden nog slechter waren. Bovendien merkte hij op dat de Sovjet-Unie de Indonesische communisten aan de Chinezen overliet.<sup>93</sup> In hoeverre dit voor de Nederlandse regering een geruststelling vormde, is onduidelijk. In deze periode werden de Chinese communisten blijkbaar als minder gevaarlijk gezien dan de Russische. De passiviteit van de Nederlandse regering omtrent de ontwikkeling van het communisme in Indonesië zorgde echter voor zorgen binnen het Hoge Commissariaat.<sup>94</sup>

De betrekkingen tussen Nederland en Indonesië verslechterden snel. Na een mislukking van een conferentie in december 1950 – gehouden om de kwestie over Nieuw-Guinea op te lossen – werd de situatie uitzichtloos. Zowel economische spelers – via de ondernemersbond en ondernemersraad – als de HC maakten zich grote zorgen om deze conferentie, die succesvol moest verlopen om te voorkomen dat hypernationalistische en communistische groeperingen macht zouden winnen binnen de Indonesische politiek. De Nederlandse regering bood uiteindelijk overdracht van de soevereiniteit over Nieuw-Guinea aan de Nederlands-Indonesische Unie aan. Dit was voor de

---

<sup>90</sup> NL-HaNA, Hoge Commissariaat Jakarta, 2.05.189, inv.nr. 394, verschillende documenten, 1952-1953.

<sup>91</sup> NL-HaNA, Hoge Commissariaat Jakarta, 2.05.189, inv.nr.394, brief van de plaatsvervangend Hoge Commissaris aan ministers van Buitenlandse Zaken Beyen/Luns, 28 november 1952.

<sup>92</sup> NL-HaNA, Hoge Commissariaat Jakarta, 2.05.189, inv.nr. 394, codetelegram Luns aan Lamping, 7 oktober 1952.

<sup>93</sup> NI-HaNA, Hoge Commissariaat Jakarta, 2.05.189, inv.nr. 394, codetelegram Lamping aan Luns, 8 oktober 1952.

<sup>94</sup> Meijer, *Den Haag – Djakarta*, 253-254.

Indonesische regering echter niet genoeg en de betrekkingen verslechterden vanaf dit moment zienderogen. In Nederland werd er niet over de kwestie gesproken en ook binnen de betrekkingen met Indonesië werd het onderwerp doodgezwegen. Er kon immers geen compromis bereikt worden. De kwestie Nieuw-Guinea werd in de ijskast gezet.<sup>95</sup>

Tijdens de periode van Lamping polariseerden de betrekkingen tussen Nederland en Indonesië. In Indonesië klonk een revolutionaire toon en de Indonesische regering zag de Nederlanders als grote schuldige van de slechte omstandigheden in de archipel. De Nederlandse regering had het verlies van de kolonie nog niet volledig verwerkt en oud zeer zorgde ervoor dat de houding jegens Indonesië verhardde. Lamping probeerde tijdens zijn ambtstermijn de Nederlandse beleidsmakers te overtuigen van het feit dat inschikkelijkheid noodzakelijk was om de betrekkingen met Indonesië te redden, maar zijn inbreng werd niet gehoord. De binnenlandse politieke situatie gaf geen ruimte voor compromissen.

De opvolger van Lamping, W.F.L. van Bylandt, trad aan in 1953 en was vertegenwoordiger van de kroon tot 1956. Hij was een ervaren diplomaat en was ambassadeur in Italië geweest.<sup>96</sup> Medewerkers van het Hoge Commissariaat hielden ook in deze periode de ontwikkeling van het communisme in Indonesië nauwlettend in de gaten en zij rapporteerden hierover aan de minister van Buitenlandse Zaken.<sup>97</sup> De HC analyseerde de binnenlandse politiek van Indonesië veelvuldig.

Eind 1954 merkte de HC een scherpe polarisatie op tussen radicale en gematigde partijen, waarbij de radicalere partijen zich fel tegen Nederland uitspraken. De anti-Nederlandse stemming bereikte in 1955 een voorlopig hoogtepunt met de oproep van PKI-leider Aidit tot het bundelen van alle krachten om het Nederlandse imperialisme te liquideren. De communistisch leider riep hiertoe op vanwege het feit dat president Soekarno via de Algemene Vergadering van de VN tot een oplossing van het geschil rondom Nieuw-Guinea wilde komen. De HC stelde dat de Nederlandse regering op zoek moest gaan naar een oplossing, wilde het de – economische – relatie met Indonesië kunnen behouden.<sup>98</sup>

Van Bylandt bevond zich in een tussenpositie: hij werd geacht de Nederlandse belangen in Indonesië te dienen, maar realiseerde zich, door zijn kennis over en affiniteit met Indonesië, dat het streven van de Indonesische politiek naar meer zelfstandigheid en een verwijdering van de Nederlanders serieus genoeg was om rekening mee te houden. Hij liet dit meerdere malen aan de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken weten: *“U vergeve mij deze ontboezeming! Zij is misschien niet overbodig. Ik heb soms de indruk, dat ook in Nederland de sentimenten daar infiltreren waar dat niet moest gebeuren en dat dit zijn weerslag vindt bij de opstelling van het beleid. Het is wel*

---

<sup>95</sup> Ibidem, 258-259.

<sup>96</sup> Ibidem, 380-381.

<sup>97</sup> NL-HaNA, Hoge Commissariaat Jakarta, 2.05.189, inv.nr.394, codetelegram Beyen/Luns aan Van Bylandt, 19 november 1953.

<sup>98</sup> Meijer, Den Haag – Djakarta, 461-463.

*begrijpelijk, want het is moeilijk zich te onttrekken aan teleurstelling en ergernis wanneer men ziet hoe aan Indonesische zijde het nationalisme en de domheidsmacht hoogtij vieren, gesteund door het communisme, en dat ten koste van onze belangen.*<sup>99</sup> Ook de starre Nederlandse houding in het conflict om Nieuw-Guinea baarde de HC zorgen: *“Men vergete niet, de Nederlandse Nieuw-Guinea-politiek is voor een Indonesiër (en niet alleen voor hem!) wat moeilijk te vatten. In een periode, waarin het kolonialisme in Amerika, Azië en Afrika wordt aangevallen, houden wij vast aan Nieuw Guinea, zijn bereid daarin aardig wat geld te steken en hoewel het voor kolonisatie minder geschikt is, zijn wij gaarne bereid het odium van koloniale mogendheid er op de koop toe bij te nemen. Waarom? Ter wille van het zelfbeschikkingsrecht van achterlijke Papoea’s? Kom, kom, hier steekt meer achter, zegt de doorsnee Indonesiër, en schenkt dan ook gemakkelijk geloof aan verhalen dat wij Indonesië willen terugveroveren, of de republiek vernietigen.”*<sup>100</sup>

De HC was vrij direct tegen minister Luns over de invloed van diens beleid op de betrekkingen met Indonesië. *“Tijdens mijn bezoek aan Den Haag vond ik het meermalen nodig er aan te herinneren wat Indonesië, ondanks alles, vandaag nog voor ons betekent als bron van inkomsten. Uit welke andere landen zijn in 1952 en weer in 1953 ongeveer een half miljard gulden gehaald? (...) Maar dat betekent onze verhouding met Indonesië te bezien niet uit de gezichtshoek van binnenlandse politiek of de blik vertroebeld door sentiment, maar als een internationaal probleem, dat door ons volgens internationale regels wordt gespeeld.”*<sup>101</sup> *“Zolang wij in onze huidige houding volharden, moet men er op rekenen dat de kunstmatige verslechtering van onze betrekkingen met Indonesië zal aanhouden, met een corresponderende afbrokkeling van Nederlands positie hier te lande.”*<sup>102</sup> De Hoge Commissaris wond er geen doekjes om en heeft zoals gezegd meermalen geprobeerd de Nederlandse houding bij te sturen. Zijn oproepen werden echter – ondanks zijn goede relatie met minister Luns – niet gehoord.

In februari 1956 bracht de Indonesische regering Van Bylandt op de hoogte van de eenzijdige opheffing van de Unie. De staatsrechtelijke band met Nederland was officieel verbroken.<sup>103</sup> De diplomatieke betrekkingen tussen de twee landen waren niet verbroken, maar mochten niet meer onderhouden worden door het Hoge Commissariaat. De Nederlandse regering moest officieel verklaren dat het de nieuwe relatie – middels gewone verdragen in plaats van de RTC-akkoorden – accepteerde.<sup>104</sup> Het einde van het Hoge Commissariaat betekende tevens het officiële einde aan de speciale relatie tussen Nederland en Indonesië op diplomatiek niveau. De betrekkingen werden voortaan via Tijdelijk Zaakgelastigden gevoerd.

---

<sup>99</sup> NL-HaNA, Luns, 2.21.351, inv.nr. 333, brief van Van Bylandt aan Luns, 18 maart 1954.

<sup>100</sup> NL-HaNA, Luns, 2.21.351, inv.nr. 333, brief van Van Bylandt aan Luns, 18 maart 1954.

<sup>101</sup> NL-HaNA, Luns, 2.21.351, inv.nr. 333, brief van Van Bylandt aan Luns, 18 maart 1954.

<sup>102</sup> NL-HaNA, Buitenlandse Zaken/Code-Archief 55-64, 2.05.118, inv.nr. 28725, brief van Van Bylandt aan Luns, 11 mei 1955.

<sup>103</sup> Meijer, *Den Haag – Djakarta*, 507.

<sup>104</sup> *Ibidem*, 543.

## De verbroekeling van de betrekkingen

In de eerste jaren na 1949 was er nog sprake van een speciale relatie tussen Nederland en Indonesië. Het Hoge Commissariaat werd bemand door personen die veel kennis hadden over de Indonesische samenleving en al veel ervaring hadden met het behartigen van de Nederlandse belangen. De verhouding tussen de Nederlandse vertegenwoordiging in de archipel en de Nederlandse beleidsmakers in Den Haag was echter wel veranderd. De HC werd begin jaren '50 steeds meer gezien als een informatiebaken. Met het veranderen van de internationale en nationale politieke situatie, veranderde ook de positie van de vertegenwoordiging van de kroon in Indonesië.

De minister van Buitenlandse Zaken zag de adviezen die hij ontving vanuit Djakarta steeds meer als ongewenst – ze sloten immers niet aan bij het overheidsbeleid ten aanzien van Indonesië. Naast het ministerie van Buitenlandse Zaken was er nog een ministerie waarbinnen men zich bezig hield met de situatie in Indonesië, namelijk het voormalig ministerie van Koloniën. Dit ministerie – vanaf 1945 het ministerie voor Overzeese Rijksdelen – heette vanaf 1951 het Ministerie voor Uniezaken en Overzeese Rijksdelen en vanaf 1953 het ministerie van Overzeese Rijksdelen. Nieuw-Guinea was, als een van de overzeese rijksdelen, erg belangrijk voor dit ministerie. De medewerkers hielden daarom de ontwikkeling van het communisme en de invloed hiervan op het conflict om Nieuw-Guinea nauwlettend in de gaten. De informatiestroom van en naar Indonesië werd via de beide ministeries gevoerd en de ministeries wisselden onderling ook informatie uit.

Op het ministerie van Buitenlandse Zaken was er een man die meer dan wie ook zijn stempel heeft gedrukt op de Nederlandse betrekkingen met Indonesië. Joseph Luns, negentien jaar lang minister van Buitenlandse Zaken, heeft het Nederlands beleid aangaande Indonesië en Nieuw-Guinea bijna eigenhandig gevoerd. Luns' keuzes hebben tot grote controverses geleid, zowel in binnen- als buitenland. Zijn standvastigheid werd door velen geprezen, hoewel deze op het gebied van Indonesië niet heel bevorderlijk is geweest voor de verhoudingen. De mening van KVP'er Luns over de Koude Oorlog was zwart-wit. Alle initiatief vanuit het Oostblok was verdacht, ondanks de veranderende internationale constellatie – zoals in tijden van detente – en de minister was van mening dat het westen eenheid en kracht moest tonen in de verdediging van de vrijheid.<sup>105</sup>

Van 1949 tot 1952 was Luns de Nederlandse vertegenwoordiger in New York bij de VN. In deze functie was hij al vanaf 1950 actief in de kwestie Nieuw-Guinea. Van meet af aan wilde Luns dat Nederland vast zou houden aan het gebied, omdat dat het Nederlands belang het best zou dienen. Hij stelde dat Nederland niet meer inschikkelijk moest zijn en in de internationale politiek – net als alle andere landen – het nationale belang voorop moest stellen.<sup>106</sup> Voor Luns waren nationale belangen het behoud van het grondgebied, het verzet tegen pogingen om dit grondgebied te verkleinen – wat

---

<sup>105</sup> A. Kersten, *Luns. Een politieke biografie* (Amsterdam 2010) 9-11, 15.

<sup>106</sup> *Ibidem*, 72, 75.

Indonesië poogde te doen door aanspraak te maken op Nieuw-Guinea – en het spelen van een bescheiden rol in de internationale politiek. Het nationale belang was de basis van de buitenlandse politiek, vanuit nationalistische en machtspolitieke uitgangspunten moest Nederland het internationale politieke spel spelen volgens Luns.<sup>107</sup> De kwestie rondom Nieuw-Guinea beheerste de betrekkingen tussen Nederland en Indonesië vanaf 1958 in vergaande mate. Hierover meer in het volgende hoofdstuk.

Vanaf 1952 was Joseph Luns zoals gezegd minister van Buitenlandse Zaken. Hij deelde dit ambt tot 1956 met Johan Willem Beyen, een partijloze bankier die de Europese kant van de buitenlandse zaken voor zijn rekening nam. Luns was verantwoordelijk voor de niet-Europese kant van het ambt. Hij streefde naar internationale erkenning van de Nederlandse aanwezigheid in Zuidoost-Azië in het kader van de westelijke samenwerking binnen de Koude Oorlog, erkenning voor het wezenlijk belangrijke werk wat de Nederlanders in Indonesië en Nieuw-Guinea deden. Het stoorde de minister dat de Verenigde Staten zich neutraal opstelden in het conflict rondom Nieuw-Guinea terwijl het eiland en de kwestie binnen het kader van de Koude Oorlog van enorm belang waren.<sup>108</sup>

Het conflict was een belangrijke belemmering van de betrekkingen tussen Nederland en Indonesië in de jaren '50, vooral omdat het de Nederlandse economische positie in de archipel in gevaar bracht. Hoewel de minister geïnteresseerd was in de ontwikkeling van het communisme in Indonesië, kon dit hem er niet van weerhouden zijn standvastigheid omtrent Nieuw-Guinea vol te houden.<sup>109</sup> Tegenover het feit dat de zakenwereld – onder andere verenigd in de Groep-Rijkens – en de Nederlandse vertegenwoordiging in Indonesië riepen om een meer flexibele aanpak van Indonesië als het ging om Nieuw-Guinea, stonden internationale gebeurtenissen die voor Luns bevestigden dat vasthouden aan het eiland de enige optie was. Luns zag de Suezcrisis<sup>110</sup> in 1956 bijvoorbeeld als eenzelfde actie als het opzeggen van de Nederlands-Indonesische Unie door Indonesië. Het waren aanvallen van nieuwe, neutralistische – en dus antiwesterse – staten op de positie van het westen. Concessies doen aan dit soort landen zou de positie van het westen ondergraven.<sup>111</sup>

Eind 1954 vernam de Nederlandse regering van de organisatie – door onder andere Indonesië en China – van de conferentie in Bandung. Vanaf begin 1955 hielden beleidsmakers op het ministerie van Buitenlandse Zaken zich bezig met de eventuele negatieve gevolgen van zo'n bijeenkomst voor de Nederlandse positie in de Nieuw-Guinea kwestie en de houding die de

---

<sup>107</sup> Ibidem, 88.

<sup>108</sup> Kersten, *Luns*, 119-120.

<sup>109</sup> NL-HaNA, Hoge Commissariaat Jakarta, 2.05.189, inv.nr. 394, brief van Directie-Generaal voor Indonesische Aangelegenheden aan HC, 10 januari 1953.

<sup>110</sup> De Suezcrisis begon doordat de Egyptische president Nasser, een socialist, het internationale Suezkanaal nationaliseerde zonder overleg, waardoor er een oorlog ontstond tussen Egypte versus Israël, Groot-Brittannië en Frankrijk.

<sup>111</sup> Kersten, *Luns*, 185.

Nederlandse regering zou moeten aannemen ten opzichte van de conferentie. De redenering van de beleidsmakers in Nederland was dezelfde als die van hun Amerikaanse collega's: enerzijds was het zeer belangrijk om bevriende of westers georiënteerde naties aan te sporen aanwezig te zijn bij de conferentie om zo een tegenwicht te creëren voor de communistische aanwezigheid, het risico lopend dat de conferentie hierdoor juist meer waarde toebedeeld zou krijgen. Anderzijds konden de westerlingen ervoor kiezen de conferentie te negeren en er geen belang aan toe te spelen, waardoor de Chinese communisten echter vrij spel zouden hebben.<sup>112</sup>

Het was een moeilijke afweging voor zowel de Nederlanders als de Amerikanen en er is hierover veelvuldig gecommuniceerd. Uiteindelijk besloot de regering tot het steunen van prowesterse landen in hun aanwezigheid bij de conferentie. Voor Nederland was de aanwezigheid van prowesterse landen in Bandung zeer belangrijk, omdat de Indonesiërs de kwestie rondom Nieuw-Guinea daar wel eens zouden kunnen oprakelen. De bijeenkomst was voor Indonesië de uitgelezen kans om steun van de overige antikoloniale deelnemers te vergaren voor het Indonesische standpunt.<sup>113</sup> De Hoge Commissaris deed tijdens de conferentie verslag aan het ministerie van Buitenlandse Zaken. De houding van de communistische deelnemers en het noemen van Nieuw-Guinea stonden hierin centraal.<sup>114</sup> De uitkomst van de conferentie en het slotakkoord werden in een analytisch verslag van het ministerie van Buitenlandse Zaken in zekere zin gebagatelliseerd: de Nederlanders interpreteerden de resolutie als een statement, dat slechts was aangenomen om de gastheer Soekarno niet voor het hoofd te stoten. De stellingname tegen westers imperialisme was een logische uitkomst, die niet aan de communistische kracht maar aan de wil om internationale resultaten te bereiken te wijten was.<sup>115</sup>

De Amerikanen benaderden de conferentie in Bandung op dezelfde wijze als de Nederlanders. Er was zoals gezegd veel contact tussen beleidsmakers over de betekenis en de gevolgen van de conferentie voor de betrekkingen tussen de landen en de groei van het communisme in Indonesië. Aan beide kanten van de Atlantische Oceaan heerste in eerste instantie twijfel over de te volgen tactiek ten aanzien van de conferentie, waarin de Chinese communisten veel steun zouden kunnen vergaren. Zowel Nederland als de VS was uiteindelijk opgelucht over de uitkomst van de conferentie en over het feit dat de communisten zich gedeisd hadden gehouden.

De motivatie achter deze beslissing en blijdschap was echter anders voor de twee machten. Het speerpunt van de VS was het indammen van de invloed van de communisten, of in ieder geval

---

<sup>112</sup> Nationaal Archief, Den Haag, Buitenlandse Zaken/Code-Archief 1955-1964, nummer toegang 2.05.118, inventarisnummer 28725, memorandum van S.J. Baron van Tuyll van Serooskerken (secretaris-generaal van het ministerie van Buitenlandse Zaken) aan DGPZ, 14 januari 1955.

<sup>113</sup> Ibidem, codetelegram van Beyen aan de Nederlandse vertegenwoordiging in Washington, Londen, Canberra, Parijs en Djakarta, 19 januari 1955.

<sup>114</sup> NL-HaNA, Hoge Commissariaat Jakarta, 2.05.189, inv.nr. 430, codetelegram van Van Ittersum aan de minister van Buitenlandse Zaken, 21 april 1955.

<sup>115</sup> NL-HaNA, Buitenlandse Zaken/Code-Archief 55-64, 2.05.118, inv.nr. 28725, intern memorandum Buitenlandse Zaken, 16 mei 1955.

voorkomen dat deze zou uitbreiden. De Nederlandse beleidsmakers hadden bovenal de positie van Nederland binnen het conflict om Nieuw-Guinea in het achterhoofd en waren blij dat er geen grootschalige internationale lobby was ontstaan tegen het Nederlandse standpunt ten tijde van de conferentie. Binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken maakten beleidsmakers zich na de conferentie minder zorgen over de Nederlandse positie met betrekking tot de kwestie Nieuw-Guinea. Zij bagatelliseerden de invloed van het communisme in Indonesië enigszins. De rust die dit gaf was echter niet van lange duur.

De enorme winst van de PKI in de landelijke verkiezingen van 1955 en de regionale verkiezingen op Java in 1956 verraste de Nederlandse beleidsmakers. Het Hoge Commissariaat hield de belangrijkste leden van de PKI in de gaten; door middel van krantenberichten deden de vertegenwoordigers aan Nederland verslag van reisschema's en speeches.<sup>116</sup> De versterking van de machtspositie van de communisten in Indonesië en de politieke ontwikkelingen die president Soekarno inzette vanaf 1956 – met zijn *konsepsi* en de wens om een consensusregering te vormen – veroorzaakten grote zorgen binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken. Communistische machtsvergroting – die volgens de Nederlanders vrij zeker zou volgen op de invoering van Soekarno's gewenste *gotong-rojong* kabinet – zou immers vergroting van de agitatie tegenover Nederland tot gevolg hebben, zowel om Nieuw-Guinea als om de economische machtspositie van de Nederlanders in Indonesië. Eind 1956 zetten medewerkers van het ministerie van Buitenlandse Zaken in een memorandum aan de tijdelijk zaakgelastigde in Djakarta uiteen wat het beleid ten aanzien van Indonesië was op dat moment. Op bilateraal gebied wilde de Nederlandse regering afwachten “*tot Indonesië met positieve daden demonstreert verbetering der betrekkingen na te streven.*” In multilaterale kring probeerde de Nederlandse regering Indonesië via derden, zoals de VS, andere westerse bondgenoten en de VN, tot de orde te roepen.<sup>117</sup>

De Directie Beleidszaken Indonesië analyseerde de machtspositie van de PKI halverwege 1957 en kwam tot de conclusie dat de communisten strategisch zeer voortvarend te werk gingen. Door bepaalde geloofwaardige personen – bijvoorbeeld president Soekarno – de communistische boodschap te laten ondersteunen kon de partij op bredere maatschappelijke steun rekenen, naast de steun die de partij al had bij de arbeidersklasse. Terwijl een groot deel van de bevolking steeds sceptischer werd over politici – en de corruptie en zelfverrijking die haast inherent aan deze carrière leek – waren de vertegenwoordigers van de PKI geworteld in de bevolking en hadden nooit eerder een positie in de regering gehad, waardoor de felle kritiek niet op hen van toepassing was. Daarnaast was het volgens DBI zo dat alleen Masjumi nog echt negatief stond ten opzichte van de communisten,

---

<sup>116</sup> Ibidem, inv.nr. 15562, verschillende documenten en krantenartikelen uit 1956.

<sup>117</sup> NL-HaNA, Hoge Commissariaat Jakarta, 2.05.189, inv.nr. 409, memorandum van Van Geest en Huydecoper aan de tijdelijk zaakgelastigde, 7 december 1956.

maar dat deze partij – ondanks de vele aanhangers – weinig concrete oppositionele macht had doordat het geen massaorganisaties had.<sup>118</sup>

De angst voor de communisten werd in de internationale politiek steeds groter, met name door de verandering van tactiek van de PKI. De nationalistische insteek van de partij had tot gevolg dat de communistische roep om vertrek van de Nederlanders uit Indonesië en Nieuw-Guinea ook steeds feller werd. De eventuele gevolgen hiervan baarden Nederlandse beleidsmakers zorgen: “*Deelneming van de communisten aan een regering in Indonesië als beloning voor de verleende steun, is nl. niet ondenkbaar (...)*.” De Nederlandse regering was bewust van het feit dat de soevereiniteitsoverdracht voor de PKI nog niet voltooid was, zolang Nederland nog economische belangen in de archipel had en de soevereiniteit over Nieuw-Guinea nog niet aan Indonesië was overgedragen.<sup>119</sup>

In december 1957 bezetten vakbondslieden alle Nederlandse bedrijven in Indonesië. De landmacht nam vervolgens de directe controle over deze bedrijven over. Dit had een uittocht van Nederlanders tot gevolg en in combinatie met het verlies van alle economische belangen in de archipel, verloor de Nederlandse ambassade het merendeel van haar functies. Minister Luns zag deze Indonesische handelingen als een ernstige schending van het internationale recht, die de kwade bedoelingen van de Indonesische regering bevestigden.<sup>120</sup> Voor Luns stond al enige tijd vast dat de Indonesische president Soekarno een onbetrouwbare gesprekspartner was. In de ogen van de minister was nu echter ook bevestigd dat de president een speelbal van de communisten was.

Na de gebeurtenissen van eind 1957 en begin 1958 stabiliseerden de Nederlands-Indonesische betrekkingen. De bilaterale betrekkingen waren met de eenzijdige opzegging van de RTC akkoorden in 1956 aanzienlijk veranderd. De Indonesische regering erkende het Hoge Commissariaat niet langer als Nederlandse vertegenwoordiging, maar de economische belangen van Nederland in Indonesië waren te groot om onbehartigd te laten. Vanuit het ministerie van Buitenlandse Zaken kwam aan Van Bylandt het verzoek om in Indonesië op hoog niveau te lobbyen om te zorgen voor een voor beide partijen acceptabele *modus vivendi*. Het Hoge Commissariaat en de afzonderlijke regionale commissariaten bleven bestaan. Nederland was het immers niet eens met de eenzijdige opheffing van de akkoorden en de betrekkingen, maar had geen bezwaar tegen een andere benaming voor de ambten.<sup>121</sup> De Indonesische regering wilde echter een statement maken en weigerde officiële betrekkingen. De Nederlandse regering had slechts een diplomatiek vertegenwoordiger in Djakarta vanaf 1956, terwijl er formeel geen betrekkingen waren.

---

<sup>118</sup> Ibidem, inv.nr. 15562, memorandum van DBI/PL aan DBI, 27 juni 1957.

<sup>119</sup> Ibidem, inv.nr. 19145, memorandum van AOD/BA, 16 november 1957.

<sup>120</sup> Kersten, *Luns*, 209-210.

<sup>121</sup> Nationaal Archief, Den Haag, Archief dr. J.M.A.H. Luns (levensjaren 1911-2002), nummer toegang 2.21.351, inventarisnummer 234, memorandum DBI, 25 februari 1956.

In deze zelfde periode was de VS zoals gezegd actief in het steunen van rebellenorganisaties in Indonesië. De vertegenwoordigers van deze rebellen benaderden ook de Nederlandse regering met het verzoek om steun. Via verschillende omwegen – onder andere via de Indonesische ambassadeur te Rome – probeerden rebellen contact te leggen met minister Luns, die de boot ferm afhield: *“Ik heb hierop steeds gereageerd met mede te delen, dat het standpunt van algehele afzijdigheid van de Nederlandse regering ten opzichte van de binnenlandse troebelen in Indonesië dergelijke officiële contacten met vertegenwoordigers van de tegenregering niet toelaat.”*<sup>122</sup> Voor de Nederlanders was steun aan rebellen geen optie: als deze steun bekend zou worden bij de regering, dan zou bewezen zijn dat de Nederlandse regering kwade bedoelingen in Indonesië had. Dit zou de economische belangen in gevaar brengen en bovendien zou de Nederlandse regering inzake Nieuw-Guinea elke slagkracht kwijtraken. Bovendien zou een nederlaag van de rebellen kunnen leiden tot een overwinning voor het communisme. Er was geen enkele reden voor Nederland om rebellen te steunen en de regering zag het interventionisme van de VS en Groot-Brittannië met lede ogen aan.

De houding van de Nederlandse regering ten aanzien van communisme in Indonesië en het hieruit voortkomende beleid werd van 1950 tot 1958 grotendeels bepaald door de economische belangen die het Nederlandse bedrijfsleven en de regering hadden in de archipel. De roep van de PKI om verwijdering van de Nederlanders en hun continuerende kolonialistische belangen werd steeds luider en bedreigde daarmee de positie van de Nederlanders. De starre houding van de Nederlanders met betrekking tot de kwestie om Nieuw-Guinea leidde in de periode tot 1958 slechts tot verergering van de antipathie van de communisten tegen de blijvende Nederlandse aanwezigheid in Indonesië.

---

<sup>122</sup> NL-HaNA, Buitenlandse Zaken/Code-Archief 55-64, 2.05.118, inv.nr.28219, codebericht van Luns aan de Nederlandse vertegenwoordiging in Parijs, Djakarta, Washington en Londen, 9 december 1958.

## Hoofdstuk IV: Nederland en Indonesisch communisme, 1958 – 1965

De diplomatieke betrekkingen tussen Nederland en Indonesië bevonden zich na de economische dekolonisatie in 1958 op een dieptepunt, terwijl de kwestie Nieuw-Guinea bleef spoken. De nationalisatie van het Nederlands bedrijfsleven was de ultieme uiting van onvrede geweest over het uitblijven van Nederlandse concessies. Van 1954 tot 1957 heeft de Indonesische regering meerdere malen geprobeerd om de kwestie Nieuw-Guinea op de agenda van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (VN) te krijgen. Het lukte de Nederlandse regering alle keren om voldoende steun te vinden tegen deze Indonesische aandrang om rechtstreekse onderhandelingen over de overdracht van Nieuw-Guinea via de VN te beginnen. Na de mislukte conferentie van Genève en de eenzijdige opzegging van de Unie was het bilaterale overleg over het conflict namelijk vastgelopen. De Indonesische regering volgde hierna een steeds meer confronterend beleid ten opzichte van het conflict. Ook de uitbreiding van de VN met nieuwe leden – voornamelijk net onafhankelijke neutrale staten – bracht de Indonesische regering meer mogelijkheden.<sup>123</sup>

Voor zowel Nederland als Indonesië was Nieuw-Guinea van groot belang. Waar volgens de Indonesische regering de onafhankelijkheid niet compleet was zonder Nieuw-Guinea, was het eiland voor Nederland van enorme strategische en vooral ook sentimentele waarde. Pas toen in 1962 in New York een akkoord was gesloten, herstelden de Nederlandse en Indonesische regeringen de betrekkingen. Het conflict tussen Nederland en Indonesië om Nieuw-Guinea lijkt op het eerste gezicht niet direct raakvlak te hebben met de angst om communisme in Indonesië. Het tegenovergestelde is waar: de verslechterende betrekkingen tussen Nederland en Indonesië, veroorzaakt door de strijd om Nieuw-Guinea, had een golf van anti-Nederlandse maatregelen en anti-westerse gevoelens tot gevolg. Zowel de Nederlandse als de Amerikaanse regering vreesde voor de gevolgen van deze anti-westerse protesten op de ontwikkeling en positionering van het communisme in Indonesië. De PKI kon dankbaar gebruik maken van de onrust rondom de kwestie om het volk op te zwepen tegen Nederlandse bemoeienis in Indonesië in het algemeen. De escalatie van het conflict rondom Nieuw-Guinea vergrootte de communistische dreiging en beleidsmakers in zowel Nederland als de VS zagen dit met lede ogen aan.

De Koude Oorlog en de bijbehorende retoriek hadden invloed op de totstandkoming van het Nederlands beleid. De communisten waren niet alleen in Nederland, maar ook in Indonesië de vijand. Op pragmatische wijze wendde de Nederlandse regering de wereldwijde communistische dreiging aan regering om steun voor het Nederlandse standpunt rondom Nieuw-Guinea te vergaren. Voor de Nederlanders vormde de Amerikaanse drang tot *containment* een mooie reden om de Amerikanen juist op te roepen tot steun voor de Nederlandse zaak. Hoge Commissaris Baron van Bylandt dacht

---

<sup>123</sup> Pieter Joost Drooglever, *Een daad van vrije keuze: de Papoea's van westelijk Nieuw-Guinea en de grenzen van het zelfbeschikkingsrecht* (Amsterdam 2005) 315-316.

bijvoorbeeld in 1954 mee met minister Luns over tactieken om Amerikaanse steun voor het Nederlandse standpunt met betrekking tot Nieuw-Guinea te vergaren: *“Wat Nieuw Guinea betreft valt een verhoogde activiteit van Indonesische zijde te constateren in de pers en ongetwijfeld zal er ook diplomatieke activiteit zijn. Ik heb mij afgevraagd of ook onzerzijds niet enig vergif zou kunnen worden gestrooid. Er zit misschien wat in om speciaal in Amerika te trachten de gedachte te doen ingang vinden, dat achter de kunstmatige opblazing van deze “nationale” claim, waarvan men een jaar geleden bijzonder weinig merkte, naast Sukarno, vooral de communisten zitten. (...) Het zijn immers de communistische landen, die er vooral belang bij hebben dat Nieuw Guinea niet in gegarandeerd anti-communistische handen blijft. (...) De duidelijke afkeer van Ali Sastro in Colombo om mede te werken aan een veroordeling van het communisme, kan gebruikt worden om te betogen dat voor deze Indonesische regering de steun van de P.K.I. toch blijkaar belangrijk is. Dat de communisten in Indonesië ontzien worden is duidelijk. (...) Mij dunk, hoewel dit niet geheel met de waarheid strookt, is er wel iets op te bouwen voor de “Irian”-claim. Indien je er wat in ziet, zou de gedachte aan Van Royen kunnen worden doorgegeven.”*<sup>124</sup> Er was van zowel de kant van de Nederlandse regering, als van de kant van de Nederlandse vertegenwoordiging van de kroon in Indonesië sprake van pragmatisch gebruik van de communistische dreiging ten behoeve van het Nederlandse argument.

## Het streven naar Amerikaanse garanties

De Amerikaanse buitenlandse politiek ten aanzien van Indonesië veranderde begin 1958 na het mislukken van een grote opstand op Sumatra. Er was geen alternatief meer dan het steunen van Soekarno. Het doel was de president door middel van steun nog enigszins bij het westerse kamp te kunnen betrekken. Dit gebeurde onder andere door economische hulp en wapenleveranties. De Nederlandse regering was verontwaardigd door deze wapenlevering, gezien het feit dat het bewapenen van de Indonesische strijdkrachten een vergroting van de macht en dus een vergroting van de dreiging in Nieuw-Guinea zou betekenen.<sup>125</sup> Hierop zou Nederland niets anders kunnen doen dan het versterken van de verdediging van Nieuw-Guinea – het eiland was immers een frontlinie in de verdediging van het westen tegen het communisme.

De verandering van het Amerikaanse beleid ergerde de Nederlandse betrokkenen. De Nederlandse ambassadeur in de VS, Van Roijen, was niet bepaald te spreken over de Amerikanen, die, na belofte om Nederland te consulteren over wapenleveranties aan Indonesië, toch zonder overleg grote hoeveelheden wapens naar de archipel stuurden: *“(...) doch een gevoel van ergernis en van teleurstelling is nog steeds bij mij aanwezig. Ergernis over dit nieuwe blijk van het helaas reeds bekende feit, dat Washington zich weinig gelegen laat liggen aan onze belangen in Indonesië en geneigd is “to take us for granted” in de wereldpolitiek; teleurstelling over hetgeen niet anders gekwalificeerd*

<sup>124</sup> NL-HaNA, Luns, 2.21.351, inv.nr. 333, brief van Van Bylandt aan Luns, 13 mei 1954.

<sup>125</sup> Kersten, Luns, 213-215.

kan worden als een woordbreuk van de zijde van het State Department. Afgezien nog van het onfatsoenlijke van het niet nakomen van de herhaaldelijk gegeven belofte om ons te consulteren, indien er tot een verandering van beleid tegenover Djakarta zou worden besloten, is het bovendien zo kortzichtig – ik zou nog liever willen zeggen: zo gewoonweg stom – van het State Department één van zijn trouwste NATO-partners door deze woordbreuk tegen zich in het harnas te jagen.”<sup>126</sup>

Door de Amerikaanse bewapening en de daardoor noodzakelijke Nederlandse versterking van de verdediging in Nieuw-Guinea zou Nederland minder kunnen bijdragen aan de NAVO. Verder stelde Luns dat levering van wapens aan niet-communisten de groeiende invloed van de communisten niet zouden kunnen indammen en dat dit beleid dus zinloos was, maar dat de versterking van de verdediging van Nieuw-Guinea juist wel anticommunistisch zou werken. De regering van de VS was echter niet onder de indruk van deze argumenten.

Minister Luns ging over de kwestie Nieuw-Guinea met de Amerikaanse Secretary of State Dulles in gesprek en probeerde gedurende 1958 meerdere malen om Amerikaanse beloftes van steun bij een Indonesische aanval op Nieuw-Guinea te krijgen van Dulles. De Nederlandse regering dacht, als trouwe bondgenoot, te kunnen rekenen op de steun van de VS op het moment dat de dreiging vanuit Indonesië richting Nieuw-Guinea vanaf de tweede helft van de jaren '50 steeds groter werd. Toen de minister de gewenste garanties niet kreeg, raakte hij overtuigd van de vijandiger wordende houding van de VS tegenover Nederland.<sup>127</sup> Minister Luns kon de beperkte visie van de Amerikanen niet waarderen: *“Indien, hetgeen op het ogenblik niet waarschijnlijk lijkt doch niet uitgesloten is te achten, Amerika pressie op ons zou gaan uitoefenen om Nederlands Nieuw-Guinea af te staan, zou zulks, gezien de hier te lande diepe irritatie tegen de door Amerika sinds 1947 gevoerde politiek, weerstanden in Nederland wekken waardoor de positie van de Regering slechts versterkt zou worden.”*<sup>128</sup>

De houding van de Amerikanen werd ook door het Nederlandse volk niet gepikt, zoals de minister stelde, en ook binnen de politiek was men ongerust: *“Zoals ik trouwens reeds aan Young heb gezegd, is een en ander de climax van de reeks diepe teleurstellingen die wij van Amerika hebben moeten ondervinden sinds 1949. voor je eigen informatie diene, dat ik in het Kabinet matigend heb moeten optreden, daar er – met name van de zijde der K.V.P.-Ministers – zelfs de vraag werd opgeworpen of Nederland haar Natolidmaatschap maar niet beter zou kunnen opzeggen.”*<sup>129</sup>

Begin oktober 1958 was er een diner in Washington waarbij zowel Luns als Dulles aanwezig waren. Wederom ging Luns in op de zaak rondom Nieuw-Guinea en bevestigde hij de Nederlandse drang naar Amerikaanse garanties. Dulles krabbelde tijdens dit diner op het briefpapier van de Nederlandse ambassadeur Van Rooijen dat Nederland kon rekenen op de loyaliteit van de VS en dat

---

<sup>126</sup> NL-HaNA, Luns, 2.21.351, inv.nr. 675, brief van Van Roijen aan Luns, 2 juni 1958.

<sup>127</sup> Kersten, Luns, 221-222.

<sup>128</sup> NL-HaNA, Luns, 2.21.351, inv.nr. 463, brief van Luns aan A.H. Hasselman (Zaakgelastigde bij de Diplomatieke Vertegenwoordiging te Djakarta), 12 februari 1958.

<sup>129</sup> NL-HaNA, Luns, 2.21.351, inv.nr. 675, brief van Luns aan Van Roijen, 27 mei 1958.

de twee landen het eens waren over de beginselen van internationaal gedrag die stonden opgesteld in het Handvest van de VN. In wezen was de inhoud van het 'vodje' weinig concreet, maar voor Luns betekende het een geruststelling. Enkele dagen later verwees Dulles naar Taiwan (Formosa) – waar Washington een vloot had ingezet om vijandigheden te stoppen – in zijn antwoord op de vraag wat de VS zou doen als Indonesië geweld zou gebruiken. Door Nederlandse beleidsmakers werd dit antwoord geïnterpreteerd als een bevestiging van militaire steun bij een Indonesische aanval, maar Dulles had dit niet zo concreet bedoeld. De regering van de VS was juist uit op een vreedzame oplossing van het conflict en was ervan overtuigd dat de Indonesische regering Nieuw-Guinea niet militair aan zou vallen.<sup>130</sup>

## Gebroken relaties

In april 1959 besloot de Nederlandse regering om het vliegdekschip Karel Doorman op een reis naar het Verre Oosten te sturen. Deze reis stond in het teken van vlag- en machtsvertoon. De Karel Doorman zou goodwill kweken bij de landen die het schip zou aandoen. De reis zou daarnaast bijdragen aan de versterking van de verdediging van Nieuw-Guinea. Daarbij zou het langs Australië en Japan gaan in een poging steun voor de Nederlandse houding aangaande Nieuw-Guinea te vergaren. De reis van het vliegdekschip – die aanving op 30 mei 1960 – werd op het internationale toneel echter als gewapende dreiging geïnterpreteerd. Het schip stond immers vol met vliegtuigen en matrozen die de verdediging van Nieuw-Guinea konden versterken. De regeringen van de Verenigde Staten en Groot-Brittannië maakten zich zorgen om de gevolgen van dit Nederlands machtsvertoon voor de instabiele politieke verhoudingen in Indonesië.<sup>131</sup>

De Karel Doorman was hierdoor ook in Australië en Japan niet meer welkom. De havens in deze landen sloten voor het enorme vliegdekschip zodat de betrekkingen met Indonesië konden worden gespaard. De VS voelde zich bovendien voor voldongen feiten – namelijk de versterking van de verdediging van Nieuw-Guinea zonder overleg – gesteld, wat de betrekkingen tussen Nederland en de VS niet ten goede kwam. Verder voelde president Soekarno zich uiteraard ernstig bedreigd en kon door de reis van de Karel Doorman nu op internationaal toneel bewijzen dat de Nederlandse regering agressieve bedoelingen had.<sup>132</sup> De Indonesische president verbrak hierop alle betrekkingen met Nederland, zelfs op niet-diplomatiek niveau. Dit was zeer ongebruikelijk en gebeurde zelfs niet in volle oorlogssituatie. De Engelse ambassadeur in Indonesië behartigde hierna, op verzoek van de Nederlandse regering, de nog overgebleven Nederlandse belangen.<sup>133</sup>

<sup>130</sup> A. Kersten, *Het vodje van Dulles 1958-1962. Amerikaanse steun of een dagdroom van Luns?* Afscheidsrede, Universiteit Leiden, 14 oktober 2005, 6-7.

<sup>131</sup> Duco Hellema, *De Karel Doorman naar Nieuw-Guinea. Nederlands machtsvertoon in de Oost* (Amsterdam 2005) 7-8.

<sup>132</sup> Kersten, *Luns*, 246.

<sup>133</sup> NL-HaNA, Buitenlandse Zaken/Code-Archief 55-64, 2.05.118, inv.nr. 28219, afschrift van het Departement van Defensie, afdeling Marinestaf, bureau inlichtingen (Manila), 28 augustus 1960.

Dit alles had tot gevolg dat de Nederlandse regering zich nu op internationaal toneel moest bewijzen en een behoorlijke mate van medewerking zou moeten tonen om wezenlijke schade aan het imago van Nederland te voorkomen. Dit zette de kwestie Nieuw-Guinea op scherp.<sup>134</sup> Zowel Nederland als Indonesië zetten de weg naar een oplossing van het conflict over Nieuw-Guinea vanaf dit moment in, met name via de VN. Onder leiding van de VS praatten de beide landen in de Algemene Vergadering veel over een constructie die voor beide landen acceptabel zou zijn. Deze bestond echter niet: een trustschap zou door Indonesië niet geaccepteerd worden en Nederland was op haar beurt bij lange na niet toe aan het onmiddellijk verlenen van zelfbestuur aan de Papoea's. Bij de Nederlandse regering bleef – onder andere naar aanleiding van Indonesische infiltraties op het eiland – de angst bestaan dat de Sovjet-Unie zich met de problematiek zou gaan bemoeien. De Nederlandse regering leidde dit af uit de veelvuldige Russische wapenleveranties aan Indonesië.<sup>135</sup>

Uit een geheim rapport van het Comité Verenigde Inlichtingendiensten Nederland van begin 1960 bleek dat de Nederlandse regering rekening moest houden met communistische bemoeienis bij de kwestie – niet alleen vanuit Indonesië, maar ook vanuit de Sovjet-Unie. Door internationale waarschuwingen van de VS en Groot-Brittannië aan de Indonesische president aangaande militaire actie om Nieuw-Guinea was de agitatie niet verkleind, maar meer geheim geworden. Het Comité stelde in het rapport dat het gevaar van een actie tegen Nieuw-Guinea bezien moest worden in het licht van de algemene communistische politiek, en dan met name die van de Sovjet-Unie: *“Het is tot dusverre de communistische tactiek geweest de zich in deze gebieden voordoende locale spanningen op te vijzelen tot “bedreigingen van de wereldvrede; teneinde te bereiken, dat de Westelijke mogendheden onder druk van anti-Westerse sentimenten in de Afro-Aziatische landen en de door oorlogsvrees bevangen wereldopinie hun posities prijs geven. De “Irian”-kwestie biedt het Sovjet-blok de gelegenheid tot toepassing van de bovenbeschreven tactiek (...). (...) Het Sovjet-blok heeft de gelegenheid geschapen deze situatie te exploiteren door zijn levering van oorlogsmateriaal met bijbehorende “deskundigen” en verlening van economische en technische hulp.”*<sup>136</sup>

De communistische vorderingen in Indonesië droegen bij aan de Nederlandse zorgen. Vooral de houding van de Amerikanen stoorde Luns. Uit zijn archief blijkt dat de minister werkelijk kwaad was om de situatie waarin de VS de Nederlanders plaatste. Vooral toen begin 1960 bleek dat de Amerikaanse president, Eisenhower, van plan was om Indonesië in dat jaar een bezoek te brengen: *“Ik heb gezegd, dat, mocht de president van de Verenigde Staten een land bezoeken dat zich zo uitermate slecht tegen Nederland heeft gedragen (ik herinnerde aan het verscheuren van alle overeenkomsten met Nederland, aan de schandelijke processen tegen onschuldige Nederlanders, aan*

<sup>134</sup> Kersten, *Luns*, 246-248.

<sup>135</sup> *Ibidem*, 249-251.

<sup>136</sup> NL-HaNA, Luns, 2.21.351, inv.nr. 234, Rapport van het Comité Verenigde Inlichtingendiensten Nederland, gestuurd aan minister-president De Quay, 5 februari 1960.

het uitdrijven van tienduizenden van onze landgenoten en aan het confisceren van miljarden aan Nederlands kapitaal), zulks door onze publieke opinie ongetwijfeld en als een goedpraten van het Indonesische wangedrag en als een gebaar tegen Nederland zou worden beschouwd. Inter alia merkte ik op, dat het optreden van Fidel Castro, waarover Amerika zich zo opwindt, een "friendly prank" is vergeleken met wat Indonesië heeft misdaan tegenover Nederland."<sup>137</sup> Luns verzocht ambassadeur Van Roijen dan ook meerdere malen om de gehele kwestie rondom Nieuw-Guinea nog eens op te brengen bij zijn ambtsgenoot: "(...) het wordt in toenemende mate onaanvaardbaar dat Amerika, uitsluitend en alleen uit politiek opportunisme, de principes over zelfbeschikking en vrijheid der volkeren, waarop zij zich voortdurend en zo gaarne beroept zodra deze principes ten nadele van een van haar bondgenoten werken, als geheel irrelevant opzij schuiven in deze kwestie. (...) Zou het zin hebben om deze kant van de gehele kwestie, dus de principiële kant (waarbij n.l. alle argumenten ten gunste van Nederland pleiten), nog eens duidelijk aan de orde te stellen en te vragen waarom de Verenigde Staten haar eigen principes geheel verloochent om redenen van politieke opportuniteit? Het is n.l. een politiek cynisme Rusland waardig."<sup>138</sup>

## De kwestie Nieuw-Guinea opgelost

In de eerste helft van 1961 was minister Luns nog geenszins bereid Nieuw-Guinea op te geven. Hij meende dat Soekarno, nadat hij Nieuw-Guinea had ingelijfd, niet zou stoppen en zodoende campagnes zou beginnen om enkele andere eilanden in de regio onder Indonesisch beheer te krijgen, zoals Portugees Timor en het Britse deel van Noord Borneo.<sup>139</sup> De Amerikaanse president Kennedy had zijn handen in de regio echter vol. Zowel de VS als de VN waren voor internationalisering van het vraagstuk en in feite was dit de enige optie die Nederland had. Halverwege 1961 kwam de minister met het plan-Luns, wat inhield dat Nederland het beheer over het eiland zou behouden – onder toezicht van de VN – totdat de Papoea's klaar zouden zijn voor zelfbeschikking. Het plan werd afgewezen, zowel door de VS als door Indonesië. Ondertussen roerde de Indonesische president Soekarno zich meer en meer op het internationale toneel. Hij dreigde met een militaire bevrijdingsactie, wat bijdroeg aan de grote druk op de zaak.

Binnen Nederland was ook sprake van groeiende onvrede met het beleid ten aanzien van Nieuw-Guinea, zowel binnen het kabinet als bij de bevolking. Daarnaast was er ook – al vanaf voor de nationalisaties van 1957-1958 – vanuit de zakenwereld een actieve lobby gaande voor een snelle oplossing van het conflict. Dit alles droeg bij aan de verandering van de Nederlandse koers ten aanzien van het cruciale vraagstuk. Er was een enorme druk opgebouwd, zowel op het nationale als internationale toneel, die minister Luns niet langer kon negeren ondanks zijn neiging tot het

---

<sup>137</sup> NL-HaNA, Hoge Commissariaat Jakarta, 2.05.189, inv.nr. 409, codebericht van Luns aan Van Roijen, 20 januari 1960.

<sup>138</sup> NL-HaNA, Luns, 2.21.351, inv.nr. 675, brief van Luns aan Van Roijen, 24 maart 1960.

<sup>139</sup> NL-HaNA, Luns, 2.21.351, inv.nr. 675, brief van Luns aan Van Roijen, 24 maart 1960.

verdedigen van Nederlands grondgebied (en zo zag hij Nieuw-Guinea). Op 15 augustus 1962 werd in New York een akkoord getekend, waarin was bepaald dat de soevereiniteit over Nieuw-Guinea in 1963 – na een korte periode onder beheer van de VN – overgedragen zou worden aan Indonesië.

De Nederlandse regering was met de uitkomst niet bepaald blij, maar was wel opgelucht dat de gehele zaak nu afgerond was. Uit een brief van Luns aan de minister-president, Jan de Quay van de KVP, blijkt wel hoe pijnlijk de minister van Buitenlandse Zaken de gehele affaire vond, met name rondom de betrekkingen met de VS. Bij de brief gevoegd is een verslag van vijftien pagina's met daarin alle momenten – het waren er 55 – waarin de VS in de periode van mei 1958 tot maart 1962 toezeggingen had gedaan over steun aan Nederland in het geval van Indonesische agressie richting Nieuw-Guinea. In de brief worden enkele van deze incidenten uitgelicht door de minister, waarna hij concludeert dat *“vanaf begin maart 1962 het voor de Nederlandse Regering niet meer verantwoord was nog op Amerikaanse daadwerkelijke steun te rekenen. Vandaar dat ondergetekende de waarschijnlijkheid dat bij een openlijke aanval Nederland in feite alleen zou staan en geen steun zou verkrijgen, te groot heeft geacht om het risico te durven nemen het op een openlijke oorlog, die geheel door Indonesië was voorbereid, te laten aankomen en hij zich heeft aangesloten bij de opvatting, dat het uitermate onbevredigende accoord dat ons werd afgedwongen, diende te worden aanvaard.”*<sup>140</sup> Hieruit blijkt wel hoe verbitterd Luns was door het verloop van de kwestie en hoe zeer hij nog stond achter zijn oorspronkelijke plan, namelijk het behouden van Nieuw-Guinea.

Na de voor Luns zeer pijnlijke afronding van het conflict omtrent Nieuw-Guinea werden de betrekkingen tussen Nederland en Indonesië weer opgepakt. In oktober 1962 werd er al overeenstemming bereikt over het herstel der betrekkingen en over de uitwisseling van zaakgelastigden. In mei 1963 ging C.D. Barkman, de nieuwe tijdelijk zaakgelastigde, naar Indonesië. De eerste maanden moest de Nederlandse vertegenwoordiging werken vanuit Hotel Indonesia, omdat alle Nederlandse panden in 1958 in beslag waren genomen. De Nederlandse vertegenwoordiging was echter niet te stellig in de vraag om teruggave van de in beslag genomen panden, omdat het kweken van normale betrekkingen het grootste belang was op dat moment. Er mocht geenszins sprake zijn van een speciale relatie.<sup>141</sup>

Uit een stuk wat Luns schreef ter behandeling in de ministerraad begin 1963, blijkt de enorme verandering van de koers van de Nederlandse regering. Het stuk betreft vraagstukken in verband met het herstel van de betrekkingen met Indonesië en de minister beschrijft de tactiek die Nederland moet volgen om de Indonesische regering te vriend te houden: *“Voorop dient te staan, dat van Nederlandse zijde alles dient te worden vermeden, dat door Indonesië kan worden gezien als een poging tot terugkeer tot de oude verhoudingen, of het opdringen van onze diensten, dan wel als een poging tot bevoogding. Een bescheiden en enigszins terughoudend optreden is derhalve gewenst, doch*

---

<sup>140</sup> NL-HaNA, Luns, 2.21.351, inv.nr. 1123, brief van Luns aan De Quay, 4 september 1962.

<sup>141</sup> C.D. Barkman, *Bestemming Jakarta. Het herstel der Nederlands-Indonesische betrekkingen* (Amsterdam 1993) 15-17.

*gekoppeld aan de bereidheid tot positieve beantwoording van Indonesische initiatieven en – indien daarom gevraagd wordt, - bereidvaardige verlening van inlichtingen, bemiddeling en adviezen.”* Verder stelt de minister dat de investering de moeite waard zal zijn: *“Wij mogen derhalve niet bij voorbaat uitsluiten, dat zich kansen zullen voordoen, dat Nederland politiek, cultureel en economisch een nieuwe positie in Indonesië zal kunnen opbouwen en wij moeten dus bereid en gereed zijn deze aan te grijpen, als zij zich voordoen. De prijs is de inzet waard.”*<sup>142</sup>

Het herstel van de betrekkingen verliep langzaam, maar naar tevredenheid voor de Nederlanders. De kijk op de betrekkingen was vanuit een perspectief van korte termijn. Begin 1965 werd door de nieuwe ambassadeur, E.L.C. Schiff, aan de Directie Beleidszaken Indonesië (DBI) van het ministerie van Buitenlandse Zaken gevraagd wat de houding van de Nederlandse regering – en dus de Nederlandse ambassadeur ter plaatse – nu precies was ten aanzien van Indonesië. Het perspectief op de korte termijn bracht directe economische voordelen, maar ook het risico dat Indonesië de relatie permanent zou kunnen verbreken wanneer de Indonesische regering voor zichzelf niet genoeg voordelen zou kunnen halen uit de verbintenis. Het perspectief op de langere termijn zou zich richten op het leggen van een politieke en economische basis voor de toekomst, waarvan de vruchten in een stabielere periode geplukt zouden kunnen worden.<sup>143</sup>

De reactie hierop was dat Nederland op de langere termijn wilde investeren in Indonesië om ervoor te zorgen dat de handelsbelangen gegarandeerd zouden kunnen worden. De politieke situatie van dat moment baarde de Nederlandse regering echter zorgen: de opvolging van president Soekarno was een heikel punt en de uitkomst van de strijd hierom was van essentieel belang voor het kunnen garanderen van de Nederlandse economische belangen. Hoe dan ook, zou Nederland in politieke zaken neutraal moeten blijven, “ook waar het betreft de communistische invloed en het samengaan met Rood-China, ervan uitgaande, dat Indonesië zich er wel voor zal hoeden in de macht van Peking te geraken. Daarbij zouden goede relaties met Nederland het moreel van de anti-communistische krachten kunnen versterken.”<sup>144</sup>

De Indonesische regering had veel hoop gevestigd op de hernieuwde betrekkingen met Nederland en vanuit de Nederlandse regering moest ervoor gezorgd worden dat de Indonesiërs niet teleurgesteld zouden worden. Deze teleurstelling en de hierop volgende definitieve verwijdering van Nederland uit Indonesië zou koren op de molen van de communisten zijn, aldus DBI. De DBI was vrij optimistisch over de politieke ontwikkelingen in Indonesië. Aan elke situatie zou wel een mouw te passen zijn: “Zelfs een communistisch Indonesië zou op beperkte voet betrekkingen met het Westen moeten onderhouden. Daarvoor zou Nederland dan de aangewezen partner kunnen zijn.”<sup>145</sup> De

<sup>142</sup> Nationaal Archief, Den Haag, Nederlandse Ambassade in Indonesië (standplaats Jakarta), nummer toegang 2.05.188, inventaris nummer 885, stuk van Luns, 18 februari 1963.

<sup>143</sup> NL-HaNA, Ambassade Indonesië 1962-1974, 2.05.188, inv.nr. 884, brief van E.L.C. Schiff aan J. Rookmaker, 5 februari 1965.

<sup>144</sup> Ibidem, memorandum van Directie Beleidszaken Indonesië (DBI) aan Schiff, 5 maart 1965.

<sup>145</sup> Ibidem, ibidem.

Directeur Generaal Politieke Zaken, J.A. de Ranitz, was er echter van overtuigd dat de invloed van een communistische machtsovername op de relatie met Nederland alleen negatief kon zijn. De communisten zouden immers alle vormen van westerse bemoeienis, dus ook vanuit de oude vriend Nederland, permanent willen verwijderen.<sup>146</sup>

De Nederlandse beleidsmakers hielden, ondanks het feit dat er vanaf halverwege 1962 geen Nederlands grondgebied meer in de buurt lag, de ontwikkeling van het communisme in Indonesië in de gaten. De archipel was van groot belang in de internationale politiek, met de Sovjet-Unie, China en de VS vechtend om invloed daar. De positie die Nederland in Indonesië kon opbouwen was er dus een van groot belang, waarmee Nederland internationaal aanzien kon vergaren.

De ontwikkelingen rondom de opvolging van president Soekarno werden tevens op de voet gevolgd. Zijn verschuiving naar links in het politieke spectrum en de infiltratie van de communisten in alle gelederen van de maatschappij werden met lede ogen bekeken.<sup>147</sup> Alle mogelijkheden werden uitgebreid geanalyseerd en de vele geruchten die de ronde gingen waren ook in Nederland bekend. Begin februari 1965 kreeg het ministerie van Buitenlandse Zaken bijvoorbeeld een brief van de Nederlandse ambassadeur in Tokio over een document dat hij in handen had gekregen van een bevriende relatie. Dit document, in het Indonesisch geschreven, was volgens de ambassadeur een memorandum van de PKI, waarin plannen stonden voor een waarschijnlijke machtsovername.<sup>148</sup> Na analyse door de DBI bleek dat het document hoogstwaarschijnlijk uit de koker van het leger kwam – af te leiden uit de opzet en zakelijkheid van het document – en dat het een analyse over de eventuele acties van de PKI betrof. Ook sprak het over de mate waarin de PKI in de samenleving geïnfiltreerd was, althans, volgens de landmacht.<sup>149</sup>

Na de schimmige gebeurtenissen van 30 september 1965 volgden, zoals gezegd, weken waarin vooral door het leger met de beschuldigende vinger werd gewezen naar de PKI. Ook hiervan was de Nederlandse regering op de hoogte, onder andere via de Nederlandse ambassade, waar vandaan veelvuldig verslag werd uitgebracht over de politieke ontwikkelingen. De ambassade had natuurlijk informatie van de eerste hand, maar kon ook overleggen met de vertegenwoordiging van andere landen in Indonesië, zoals de VS, Australië en Polen. Halverwege november was bij de Nederlandse regering bekend dat de Indonesische samenleving werd gezuiverd van communistische elementen. De lagere rangen van de landmacht werden snel schoongeveegd en ook in de civiele sector werden communisten ontslagen en gearresteerd. In een bericht aan het ministerie van 17 november 1965 schrijft ambassadeur Schiff: *“Waar men zich, althans volgens Hidajat, ernstiger zorgen over maakt, is dat de anti-communistische actie hier en daar dreigt te ontaarden in een ‘free for*

<sup>146</sup> Ibidem, memorandum van J.A. de Ranitz aan Schiff, 22 maart 1965.

<sup>147</sup> Ibidem, codebericht van Schiff aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 5 maart 1965.

<sup>148</sup> NL-HaNA, Buitenlandse Zaken/Code-Archief 65-74, 2.05.313, inv.nr. 25507, telegram van W. Ch.E.A. de Vries aan de minister van Buitenlandse Zaken, 2 februari 1965.

<sup>149</sup> Ibidem, memorandum van DBI/PL intern, 8 februari 1965.

*all'. Dat in het kader van de algemene zuivering ook vele persoonlijke rekeningen worden vereffend, zoals eerder bericht, is wellicht onvermijdelijk, doch thans schijnen ook vetes tussen dorpen onderling onder de dekmantel van communistenjacht te worden uitgevochten, waarbij hele kampongs worden afgeslacht.”<sup>150</sup>*

Enkele weken later bericht Schiff dat de acties tegen de communisten onverminderd verder gaan, in de vorm van klopjachten en onthullingen over de rol van de PKI bij de coupoging. Ook schrijft de ambassadeur over geruchten rondom de dood van PKI leider Aidit – hij zou zijn neergeschoten bij zijn arrestatie.<sup>151</sup> In een later bericht van Joseph Luns aan de ambassade in Djakarta stelt de minister dat ook uit andere kringen bevestiging van de eliminatie van de communisten is gekomen. De Indonesische ambassadeur te Ottawa, Moekarto, had gezegd dat van de communisten niets meer gevreesd hoefde te worden. Luns: *“Troepen die thans teruggeroepen zijn, hebben duchtig huisgehouden en aantal communistische slachtoffers zou zijns inziens dichter bij honderdvijftigduizend liggen dan getal zevenentachtigduizend dat de president noemde. Aidit is waarschijnlijk dood, Njoto zit gevangen en Lukman houdt zich verborgen.”<sup>152</sup>* Ook de Nederlanders namen dus, met betrekking tot de zuivering van de Indonesische maatschappij van communisme, een afwachtende houding aan, waarbij de massamoorden door de vingers werden gezien omdat de gaande omwenteling in Indonesië een zeer welkome was.

## Nieuw-Guinea en het communisme in Indonesië

De kwestie rondom Nieuw-Guinea beheerste de Nederlands-Indonesische betrekkingen na de Ronde Tafel Conferentie, hier is geen twijfel over mogelijk. Nuancering is echter wel aan te brengen in dit kader. Het is gezinszins waar dat het voor Nederland alleen om Nieuw-Guinea ging. Ook de voortgang van het communisme werd op de voet gevolgd. Op het eerste gezicht lijkt de kwestie weinig te maken te hebben met de opkomst en groei van het communisme daar. Maar de vele Russische, Chinese en Oost-Europese – communistische – wapenleveranties aan Indonesië hebben invloed gehad de kwestie rondom het eiland. Gecombineerd met de groeiende macht van de PKI in de Indonesische politiek – en hun felle nationalistische woorden die opriepen tot het verwijderen van de Nederlanders uit de Indonesische samenleving en het herwinnen van Nieuw-Guinea – was de strijd om Nieuw-Guinea wel degelijk ook een strijd tegen het communisme. De dreiging van de Koude Oorlog had tot gevolg dat er consensus ontstond in de Nederlandse politiek over het beleid ten aanzien van communisme in Indonesië. De soevereiniteit over Nieuw-Guinea moest immers niet worden overgedragen aan een instabiel regime wat onder constante druk stond van het oprukkend communisme.

<sup>150</sup> NL-HaNA, Ambassade Indonesië 1962-1974, 2.05.188, inv.nr. 870, codebericht van Schiff aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 17 november 1965.

<sup>151</sup> Ibidem, codebericht van Schiff aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 4 december 1965.

<sup>152</sup> Ibidem, codebericht Luns aan de ambassade te Djakarta, 27 januari 1966.

Voor Nederland was het oprukkende communisme echter geen primaire reden om te interveniëren of om vast te houden aan Nieuw-Guinea. Hieraan lagen sentimentele en strategische redenen ten grondslag. Naar aanleiding van de stukken van het codearchief van Buitenlandse Zaken kan geconcludeerd worden dat er veelvuldig vanuit Djakarta en de andere posten in Zuidoost-Azië werd gerapporteerd over de ontwikkelingen van het communisme daar. In hoeverre hiernaar werd gehandeld, is een ander verhaal. De beleidsmakers waren blij met de informatie die zij verkregen vanuit het buitenland, maar het beleid werd in Nederland gemaakt.

Tot 1958 maakten de Nederlandse regering en het bedrijfsleven zich met het oog op de Nederlandse economische belangen in Indonesië wel degelijk zorgen om de vorderingen van het communisme daar. Toen die belangen eenmaal verloren waren gegaan was er minder noodzaak om controle op de politieke situatie te houden. Na de onteigening was het verbreken van de diplomatieke betrekkingen ook geen ramp voor de Nederlandse regering. Er waren immers geen economische winsten meer te behalen en ook de Nederlandse bevolking in Indonesië was grotendeels geëvacueerd gedurende 1958 en 1959 omdat de situatie er te gevaarlijk was geworden. De betrekkingen werden weliswaar voortgezet, maar op beperkte schaal. Vanaf dat moment was de Nederlandse regering meer afhankelijk van bondgenoten als Australië en Groot-Brittannië, zowel in de informatievoorziening als op het gebied van steun inzake Nieuw-Guinea.

## Conclusie

Strategische overwegingen van de Nederlandse regering en de beleidsmakers van het ministerie van Buitenlandse Zaken lagen ten grondslag aan het Nederlandse Indonesiëbeleid in de periode van 1950 tot 1965. Het besproken tijdvak is ten aanzien van het Nederlands beleid in te delen in twee afzonderlijke periodes, waarin twee verschillende motieven de bepaling van het Nederlandse beleid hebben beïnvloed.

Tot 1958 stonden het behoud en de bevordering van de economische belangen van Nederland in Indonesië centraal in de vorming van het beleid. De PKI – de communistische partij van Indonesië – bedreigde de economische macht van de Nederlanders door te roepen om verwijdering van elke vorm van neokolonialisme uit de Indonesische samenleving. Dit was gericht tegen alle westerse aanwezigheid – en dus ook die van de Amerikanen –, maar de Nederlanders hadden de meest vruchtbare positie in de archipel vanwege het koloniale verleden. De PKI maakte gebruik van het uitgebreide communistische netwerk om bijvoorbeeld via SOBSI stakingen te organiseren om hiermee het bedrijfsleven schade toe te brengen. De groeiende antiwesterse agitatie had tot gevolg dat de Nederlandse regering – die de ontwikkeling van het communisme in Indonesië al vanaf de jaren '20 in de gaten hield – het beleid op pragmatische wijze invulde. Het Nederlandse beleid tot 1958 was dus niet concreet ingevuld met anticommunistische maatregelen uit angst voor de verspreiding en hierop volgende indamming van de ideologie in Zuidoost-Azië. Het behoud en de uitbreiding van de economische belangen stond centraal en geopolitieke overwegingen zoals die van de Amerikanen – waarin de dominotheorie en containment centraal stonden – hadden hier niets mee te maken.

Vanaf 1958 was de kwestie rondom Nieuw-Guinea leidend in de vorming van het Nederlands beleid. Zowel de Nederlandse als de Indonesische regering maakte aanspraak op het gebied, waardoor de betrekkingen tussen de twee staten verslechterden. Onderhandelingspogingen faalden en de Nederlandse regering hield internationalisering van het conflict tot het begin van de jaren '60 tegen. Pas toen er echt geen andere optie meer was doordat er een gewapend conflict dreigde en Nederland geen enkele bondgenoot meer had, kon de kwestie onder leiding van de VN en de VS worden opgelost. Vanaf 1958 had de Nederlandse regering geen concrete belangen meer in Indonesië, waardoor de waarde van Nieuw-Guinea alleen nog maar groter werd. Vooral de sentimentele waarde was voor de Nederlandse regering van groot belang bij het vasthouden aan de kolonie: het was het laatste stukje Nederlandse grandeur in de Oost.

Om het Nederlandse standpunt kracht bij te zetten, maakte de Nederlandse regering gebruik van Koude Oorlog-retoriek, Minister van Buitenlandse Zaken Luns stelde bijvoorbeeld bij zijn Amerikaans ambtsgenoot dat de Nederlandse aanwezigheid in Nieuw-Guinea essentieel was voor het

indammen van het communisme in de regio. Nieuw-Guinea zou – als westers grondgebied in Zuidoost-Azië – een goede grenspost zijn tussen het communistische China, Korea en Vietnam en het (nog) niet communistische Indonesië, India en de Pacific. De Nederlanders zouden zo kunnen bijdragen aan de indamming van het communisme in Azië. Door gebruik te maken van dit Koude Oorlog-argument hoopte de Nederlandse regering Amerikaanse steun te krijgen voor het Nederlandse standpunt in de kwestie rondom Nieuw-Guinea. De Nederlandse regering voelde echter, zoals gezegd, geen concrete dreiging aan het adres van de Nederlandse politiek en de nationale veiligheid. De Nederlandse beleidsmakers maakten gebruik van het Indonesische communisme en de Amerikaanse zorgen omtrent de winsten van deze communisten om de eigen belangen gegarandeerd te krijgen.

De Nederlandse regering zag het communisme in Indonesië niet als concrete territoriale dreiging – zoals zij het communisme in Oost-Europa wel interpreteerde. Hierdoor speelden geopolitieke overwegingen nauwelijks een rol in de bepaling van het beleid. Ook de druk die uitging van het Amerikaanse beleid – waarin werd verwacht dat de westerse bondgenoten met eenzelfde bezieling meestreden tegen het communisme – had nauwelijks gevolgen voor de Nederlandse beleidsbepaling. Het Amerikaanse beleid stond op een gegeven moment zelfs lijnrecht tegenover het Nederlandse, voornamelijk op het gebied van Nieuw-Guinea. Waar de Amerikanen het indammen van het communisme als hoogste doel zagen, was dit voor Nederland geenszins een leidend motief binnen de beleidsbepaling ten aanzien van het landsdeel. Dit veroorzaakte een klein conflict tussen de Amerikaanse en Nederlandse regeringen.

Dat de relatie tussen de VS en Nederland door de kwestie rondom Nieuw-Guinea moeizaam was is duidelijk. Al eerder was er echter sprake van tegengestelde beleidsvoering ten aanzien van communisme in Indonesië. De Nederlandse regering had een bijzondere band met de archipel en had concrete economische belangen die zij diende te behartigen. De regering van de VS probeerde Indonesië in haar handelsnetwerk op te nemen en vast te zetten, wat door de pragmatische politiek van de Indonesische president Soekarno niet volgens plan verliep. Bovendien zagen de Amerikanen alles door een Koude Oorlog-bril, wat betekende dat de bestrijding van het communisme topprioriteit had. Voor de Nederlandse regering waren de economische belangen leidend. Het verschil van mening omtrent communisbestrijding in Indonesië sijnpelde echter niet door naar de andere gebieden waarop de Nederlandse en Amerikaanse regeringen intensief samenwerkten, zoals Europese eenwording en het opbouwen van een solide trans-Atlantische relatie. Het Nederlands beleid ten aanzien van communisme in Indonesië was een combinatie van pragmatische aanpak en geopolitieke noodzaak.

## Bibliografie

### Archieven:

- Nationaal Archief, Den Haag, Ministerie van Buitenlandse Zaken: Code-archief 1955-1964, nummer toegang 2.05.118.
- Nationaal Archief, Den Haag, Ministerie van Buitenlandse Zaken: Code-Archief 1965-1974, nummer toegang 2.05.313.
- Nationaal Archief, Den Haag, Nederlandse Ambassade in Indonesië (standplaats Jakarta), nummer toegang 2.05.188.
- Nationaal Archief, Den Haag, Hoge Commissariaat Indonesië (Jakarta), nummer toegang 2.05.189.
- Nationaal Archief, Den Haag, Ministerie van Koloniën en Opvolgers: Dossierarchief, (1859) 1945-1963 (1979), nummer toegang 2.10.54.
- Nationaal Archief, Den Haag, Archief Dr. J.M.A.H. Luns (levensjaren 1911-2002), nummer toegang 2.21.351.

### Literatuur:

- Abdulgani, R., 'Nationalism, Pancasila, Soekarno' in H. Soebadio en C.A. du Marchie Sarvaas (eds.), *Dynamics of Indonesian History* (Amsterdam 1978) pp. 257-276;
- Ampiah, K., *The political and moral imperatives of the Bandung Conference of 1955. The reactions of the US, UK and Japan* (Kent 2007);
- Barkman, C.D., *Bestemming Jakarta. Het herstel der Nederlands-Indonesische betrekkingen* (Amsterdam 1993);
- Boden, R., 'Cold War Economics: Soviet Aid to Indonesia' in *Journal of Cold War Studies* 10, nr. 3 (2008) pp. 110-128;
- Boden, R., 'The 'Gestapu' events of 1965 in Indonesia. New evidence from Russian and German archives' in *Bijdragen tot de Taal-, Land- en Volkenkunde* (BKI) 163-4 (2007) pp. 507-528;
- Brouwer, J.W., 'De Nieuw-Guineakwestie' in J.W. Brouwer en J. Ramakers (red.), *Parlementaire geschiedenis van Nederland na 1945, deel 7. Het kabinet-De Quay. 1959-1963. Regeren zonder rood* (Amsterdam 2007) pp. 149-245.
- Brouwer, J.W. en P. van der Heiden, 'Conclusies' in J.W. Brouwer en P. van der Heiden (red.), *Parlementaire geschiedenis van Nederland na 1945, deel 6. Het kabinet-Drees IV en het kabinet-Beel II. 1956-1959. Het einde van de rooms-rode coalitie* (Den Haag 2004) pp. 307-318;

- Brouwer, J.W. en J. van Merriënboer, 'Lopende en onomstreden zaken' in J.W. Brouwer en P. van der Heiden (red.), *Parlementaire geschiedenis van Nederland na 1945. Deel 6. Het kabinet-Drees IV en het kabinet-Beel II. 1956-1959. Het einde van de rooms-rode coalitie* (Den Haag 2004) pp. 103-144;
- Christie, C., *Ideology and Revolution in Southeast Asia 1900-1980. Political Ideas of the Anti-Colonial Era* (Richmond 2001);
- Cohen, W.I., *The Cambridge History of American Foreign Relations. Volume IV. America in the Age of Soviet Power, 1945-1991* (New York 1993);
- Dake, A.C.A., *In the spirit of the Red Banteng. Indonesian communists between Moscow and Peking* (Jakarta 2002);
- Dake, A.C.A., *The Sukarno File, 1965-1967. Chronology of a defeat* (Leiden 2006);
- Drooglever, P.J., *Een daad van vrije keuze: de Papoea's van westelijk Nieuw-Guinea en de grenzen van het zelfbeschikkingsrecht* (Amsterdam 2005);
- Easter, D., 'Keeping the Indonesian pot boiling': Western covert intervention in Indonesia, October 1965 – March 1966' in *Cold War History* 5, no. 1 (Feb. 2005) pp. 55-73;
- Feith, H., *The decline of constitutional democracy in Indonesia* (New York 1962);
- Giebels, L.J., *De stille genocide. De fatale gebeurtenissen rond de val van de Indonesische president Soekarno* (Amsterdam 2005);
- Glennon, J.P., *Foreign Relations of the United States, 1955-1957. Volume XXII. Southeast Asia* (Washington 1989);
- Hellema, D., *Buitenlandse politiek van Nederland. De Nederlandse rol in de wereldpolitiek* (Utrecht 2006);
- Hellema, D., *De Karel Doorman naar Nieuw-Guinea. Nederlands machtsvertoon in de Oost* (Amsterdam 2005);
- Hindley, D., *The Communist Party of Indonesia, 1951-1963* (Berkeley 1964);
- Kahin, A.R. en Kahin, G.M., *Subversion as foreign policy. The secret Eisenhower and Dulles debacle in Indonesia* (New York 1995);
- Keefer, E.C., *Foreign Relations of the United States, 1964-1968. Volume XXVI. Indonesia; Malaysia-Singapore; Philippines* (Washington 2001);
- Kersten, A., *Luns. Een politieke biografie* (Amsterdam 2010);
- Kersten, A., *Het vodje van Dulles 1958-1962. Amerikaanse steun of een dagdroom van Luns? Afscheidsrede*; Universiteit Leiden, 14 oktober 2005;
- Koster, B., *Een verloren land. De regering Kennedy en de Nieuw-Guinea kwestie 1961-1962* (Baarn 1991);

- Leffler, M.P. en O.A. Westad (eds.), *The Cambridge History of the Cold War. Volume I Origins* (Cambridge 2010);
- McCormick, Th.J., *America's half-century. United States foreign policy in the Cold War* (Baltimore 1989);
- McMahon, R.J., *Foreign Relations of the United States, 1958-1960, Volume XVII Indonesia* (Washington 1994);
- McMahon, R.J., 'US national security policy from Eisenhower to Kennedy' in M.P. Leffler en O.A. Westad (eds.), *The Cambridge History of the Cold War. Volume I Origins* (Cambridge University Press 2010) pp. 288-311;
- Meijer, J.F., *Den Haag - Djakarta: de Nederlands-Indonesische betrekkingen, 1950-1962* (Utrecht 1994);
- Mehr, N., 'Constructive Bloodbath' in Indonesia. *The United States, Britain and the Mass Killings of 1965-66* (Nottingham 2009);
- Mortimer, R., *Indonesian communism under Sukarno. Ideology and politics, 1959-1965* (Londen 1974);
- Rovers, F., *Voor recht en vrijheid. De Partij van de Arbeid en de Koude Oorlog. 1946-1958* (Amsterdam 1994);
- Siracusa, J.M., *Into the dark house. American diplomacy and the ideological origins of the Cold War* (Claremont 1998);
- Subritzky, J., *Confronting Sukarno. British, American, Australian and New Zealand diplomacy in the Malaysian-Indonesian confrontation, 1961-5* (Basingstoke 2000);
- Törnquist, O., *Dilemmas of Third World Communism. The destruction of the PKI in Indonesia* (Londen 1984);
- Traa, M., *De Russen komen! Nederland in de Koude Oorlog* (Amsterdam 2009);
- Vickers, A., *A History of Modern Indonesia* (Cambridge University Press 2008);
- Wardaya, B.T., *Cold War shadow. United States foreign policy toward Indonesia 1953-1963* (Jogjakarta 2007).