



PROF. MR. B. V. A. RÖLING

**Nieuw-
Guinea**
wereldprobleem!

VAN GORCUM

NIEUW GUINEA

ALS WERELDPROBLEEM

De recente gebeurtenissen in Indonesië plaatsen de kwestie Nieuw Guinea in een benauwende actualiteit. Een actualiteit die te beklemmender is, nu wel duidelijk wordt, dat Nederland geen reële oplossing voor ogen staat of... er de ogen voor sluit.

Professor Röling, hoogleraar in het volkenrecht te Groningen, die van 1946 tot 1948 als rechter aan het Internationaal Tribunaal voor het Verre Oosten te Tokio verbonden was, belicht in dit geschrift de Nieuw-Guinea-kwestie als een probleem van wereldbetekenis.

Vele jaren werkzaam in het kader der Verenigde Naties, heeft hij de ontwikkeling van dit probleem wel van heel nabij meegemaakt. In een drietal hoofdstukken geeft Professor Røling eerst een terugblik op het ontstaan van de kwestie Nieuw Guinea, stelt daarna een objectief onderzoek in naar de wereldopinie, om tenslotte in een boeiend en helder betoog vooruit te zien naar een oplossing van dit acute probleem, voor de gehele wereld van zulk een vitale betekenis.

Op Nederland rust de taak tot spoedige oplossing te komen. Daartoe is nodig inzicht in de feiten en de verhoudingen.

Dit geschrift wil een bijdrage leveren tot dit inzicht.

NIEUW GUINEA ALS WERELDPROBLEEM

PROF. MR. B. V. A. RÖLING

NIEUW GUINEA ALS WERELDPROBLEEM



ASSEN - MCMLVIII

VAN GORCUM & COMP. N.V. - G. A. HAK & DR. H. J. PRAKKE

Gedrukt ter Koninklijke Drukkerij Van Gorcum & Comp.

INHOUDSOPGAVE

WOORD VOORAF	7
INLEIDING	9
I - ACHTERGROND VAN DE NIEUW GUINEA KWESTIE . .	11
II - DE BEHANDELING IN DE XII-DE ALGEMENE VER- GADERING VAN DE VERENIGDE NATIES	45
III - BESCHOUWINGEN OVER DE HUIDIGE STAND DER NIEUW GUINEA KWESTIE	79

WOORD VOORAF

DEZE studie over de volkenrechtelijke en internationaal-politieke aspecten van de Nieuw Guinea kwestie is grotendeels geschreven op zee, tussen New York en Rotterdam, van 12 tot 21 december 1957. Niet alle bronnen stonden daarbij ter beschikking. Ik moest putten uit vroeger verzamelde gegevens en destijds gemaakte notities. Maar verontrust door wat ik zag en hoorde op de XIIde Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, heb ik gemeend op zo kort mogelijke termijn mijn opvatting te moeten kenbaar maken. Er is periculum in mora! Een meer complete studie ware wenselijk. Zij kan op het ogenblik nauwelijks geschreven worden. Zeker zou lange tijd daarmede gemoeid zijn.

Maar tot de mogelijkheden behoorde een uiteenzetting van de kwestie, berustend op de bekend zijnde feiten en omstandigheden. Berustend op die feiten en omstandigheden, die bij het vormen van de publieke opinie hier en in Indonesië een rol hebben gespeeld – of een rol zouden hebben moeten spelen.

Het is niet mijn bedoeling geweest om bij bepaalde gebeurtenissen de nadruk te leggen op de schuldvraag. Zo heb ik b.v. de Indonesische onredelijkheden en verdragsschendingen niet breed uitgemeten, en ze alleen genoemd voor zover ze voor de Nieuw Guinea kwestie van belang waren. Deze onredelijkheden en verdragsschendingen zouden veel van de Nederlandse verontwaardiging en gekrenktheid kunnen verklaren. Zij zijn niet wezenlijk voor aard en oplossing van het huidige conflict. Dit is een geschrift, dat wil bijdragen tot de vorming van een Nederlandse publieke opinie. Vandaar, dat op Nederlandse daden en houdingen méér de nadruk is gelegd, dan op Indonesische.

In het eerste deel is de recente geschiedenis, sinds de oorlog, beschreven, voorzover die geschiedenis van belang is voor de Nieuw Guinea kwestie. Weggelaten zijn de feiten, die daar minder verband mee hadden.

In het tweede deel wordt een overzicht gegeven van de behandeling van de Nieuw Guinea kwestie ter XIIde Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. Dit overzicht kan een inzicht geven van de op dit moment in de wereld levende overtuigingen, zoals deze mede door politieke verbondenheid of eigen internationale positie zijn bepaald. Deze internationale positie verklaart ook het feit, dat de stem van de Verenigde Staten tijdens de beraadslagingen niet werd gehoord. Conflict van belang en loyaliteit gaf hier aanleiding tot zwijgen en, bij de stemming, tot onthouding.

In het derde deel worden verschillende aspecten van het Nieuw Guinea conflict belicht. Het maakt geen aanspraak op volledigheid. Het geeft, ontleend aan de juridische en politieke situatie, de redenen, die ertoe leiden in dit conflict een bepaalde aangegeven koers aan te bevelen.

Het gaat in dit geschrift dus om een terug-zien (deel I), een rond-zien (deel II) en een vooruit-zien (deel III). En ik ben mij bewust menigeeen in diep verankerde gevoelens en opvattingen te kwetsen. Het is dan ook pas na lange aarzeling, en onder diepe indruk van wat ik in het internationale milieu te New York hoorde en zag, dat ik besloot mijn opvatting en de redenen daarvoor ter publieke discussie te stellen. Ik werd in dat besluit versterkt door de overtuiging, dat er een kloof bestaat tussen de houding van de Nederlandse Regering, en de opvattingen levend bij de meerderheid van de Nederlandse bevolking.

Uit de impasse te geraken waarin een „ijskast-politiek” ons gebracht heeft, is het doel van deze studie, waarvan het derde deel verscheen in het januari-nummer van „Socialisme en Democratie”.

INLEIDING

Voor de vierde, en, naar de herhaalde verklaring van Indonesië, laatste maal stond de kwestie Nieuw Guinea op de agenda van de XIIde Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. Alvorens in te gaan op de discussie aldaar, is het nodig een overzicht te geven van de gebeurtenissen, die leidden tot deze kwestie, tot dit geschil (dispute). Het gaat om een belangrijk geschil. Niet alleen omdat het de verhoudingen tussen Nederland en Indonesië tot in het hart raakt, maar ook omdat het mede de verhoudingen Europa-Azië beïnvloedt, ja zelfs van beslissende betekenis kan zijn voor de positie van bepaalde gebieden van Azië in de koude oorlog.

Op de invloed, die deze kwestie heeft voor de verhouding Europa-Azië wees Italië (P.V. 909 p. 37)¹, terwijl Zweden (P.V. 910 p. 81) nadruk legde op de „wide and pernicious political repercussions, first of all in Asia”, die niet-oplossen van de kwestie zou meebrengen. Uit de verklaringen van de Indonesische vertegenwoordigers bleek, voor de verstaander, duidelijk de mogelijkheid van communisme, indien niet aan de wens van Indonesië werd toegegeven. De „grave consequences” waarvan Mr. Sastroamidjojo sprak (P.V. 912 p. 68-70), werden door Dr. Subandrio in de plenaire vergadering verduidelijkt. Niet alleen ging het hier over de maatregelen „short of war” die Indonesië tegen Nederland nemen zou (P.V. 906, p. 53). „In one way or another, this dispute is likely to become an object of the overall struggle in international power politics”. „West Irian is a vital problem for Indonesia

¹ Met P.V. 909 wordt verwezen naar het proces-verbaal van een bepaalde zitting van de Politieke Commissie, waarin de kwestie Nieuw Guinea werd behandeld. De officiële aanduiding is A-C 1 - P.V. 909.

which might affect the basic course and development of our national life and policies".¹

Door de sentimenten, die door dit conflict gewekt worden is zijn oplossing van wereld-belang. Voor Nederland is vóór alles van betekenis de invloed die het conflict heeft op de „présence néerlandaise" in Indonesië. Voor Europa is van belang de mate waarin door dit conflict de klove tussen Europa en Azië wijder wordt.² Voor de wereld is het van betekenis, daar in dit conflict het Sovietblok op extreme wijze partij koos voor Indonesië, de communistische invloed daardoor ongetwijfeld toenam, en de neiging in Indonesië bevorderd werd, desnoods tegen beter weten in, steun te zoeken bij Rusland.

Het enorme belang, dat met deze kwestie gemoeid is, rechtvaardigt een bezinning op het probleem. Het is niet onmogelijk, dat door velen de consequenties van bepaalde houding niet worden onderkend. Het is nodig, dat in Nederland ook het standpunt van de tegenpartij en zijn medestanders duidelijk wordt ingezien. De stemming in de V.N. toont duidelijk waar de grenzen lopen van de partij-kiezende groepen. Indonesië had aan haar zijde geheel Azië behalve Formosa-China, het gehele Arabische blok en Afrika behalve de Unie van Zuid-Afrika, het gehele Soviet-blok, een vijftal Zuid-Amerikaanse Staten en Griekenland. Dat betekent, volgens de gedelegeerde van Yemen, dat Indonesië de steun heeft van 2/3 van de wereldbevolking.³

¹ Plenaire Vergadering 29 nov. 1957, A.-P.V. 724 blz. 61.

² Van belang is hierbij dat het verdrag betreffende de Europese Economische Gemeenschap bepaalde voorzieningen treft voor Nieuw Guinea.

³ A.-C1-PV 910 blz. 79-80, waarbij blijkbaar, en terecht, het continentaal China geteld werd bij de supporters. De houding van Griekenland werd bepaald door de wens medestanders te winnen in de Cyprus-kwestie.

ACHTERGROND VAN DE NIEUW GUINEA KWESTIE

OM de betekenis van het huidige conflict te vatten, dient men terug te gaan in de geschiedenis, daar telkens op die geschiedenis een beroep wordt gedaan. Van Nederlandse kant is men geneigd daarbij alleen een betrekkelijk kort verleden in aanmerking te nemen, beginnend met het eerste Nederlands-Aziatisch contact. Indonesië heeft, als Aziatische mogendheid, een verder strekkend geheugen. Het verschil komt duidelijk tot uiting in het Rapport van de Commissie Nieuw Guinea (Irian) 1950.¹ De Nederlandse historische beschouwingen (2de stuk blz. 73 v.v.) gaan veel minder ver terug dan de Indonesische (3de stuk blz. 49 v.v.), die, beginnende in het prehistorisch tijdperk, en het rijk van Madjapahit groot gewicht gevend, tot heel andere conclusies komen.

Van belang voor ons is, dat in een verdrag van 1660 met Tidore, de rechten van de Sultan op gebieden van het huidige Nieuw Guinea werden erkend², evenals in 1797 door de Molukse Gouverneur, terwijl gedurende het Engelse tussenbestuur het

¹ Uitgave Secretariaat van Ned.-Indonesische Unie, 's-Gravenhage 1950. De Commissie werd ingesteld naar aanleiding van de Ronde Tafel Conferentie. Daar de Commissie het niet eens kon worden werden aparte rapporten opgemaakt door de Nederlandse leden (Het Nederlandse Hoofdbestanddeel) en door de Indonesische leden (Het Indonesisch Hoofdbestanddeel).

² Zie *Nieuw Guinea* onder redactie van Dr. W. C. Klein uitgegeven voor het Molukken-Instituut, Amsterdam 1937; daarin Mr. W. A. Hovenkamp: Bestuur, Justitie, Politie en Financiën, Deel II, blz. 379-455; voorts *Nieuw Guinea, De ontwikkeling op economisch, sociaal en cultureel gebied, in Nederlands en Australisch Nieuw Guinea*, onder hoofdredactie van Dr. Ir. W. C. Klein; Staatsdrukkerij 's-Gravenhage 1954; daarin Drs. L. G. Boldingh: Bestuur, Politie en Justitie, Deel III, blz. 178-230.

recht van Tidore op de Papoease eilanden en een deel van Nieuw Guinea bij de wet werd geregeld, welke regeling door de Conventie van 1814, een internationaal karakter kreeg. Volgens Stbl. 1824 No. 26 werd dit gebied, als staande onder de soevereiniteit van Tidore, onder de residentie Ternate gebracht, en het met Tidore overeengekomene uitdrukkelijk bevestigd. In 1848 werd bij geheim verdrag met de Sultan het territorium nader omschreven¹, al bleef er onzekerheid, en handelde Nederland niet altijd naar dezelfde opvattingen.² Een contract van 1860 gaf aan Nederland het recht om gebied onder rechtstreeks bestuur te brengen. In het begin van deze eeuw werd een overeenkomst met de Sultan van Tidore opgesteld waarbij deze tegen een schade-loosstelling van zijn rechten afstand deed t.a.v. Zuid Nieuw Guinea.³ Wat ook de juiste betekenis van deze overeenkomst moge zijn, in 1909 werd door de Sultan een korte verklaring getekend, waarvan art. 4 aan de Ned. Regering de bevoegdheid gaf, op elk door haar gewenst moment de rest van Nieuw Guinea van Tidore af te scheiden. Van die bevoegdheid heeft de Ned. Regering gebruik gemaakt in juli 1949 (Stsbl. 1949 No. 180), kort voor de Ronde Tafel Conferentie, waarbij het tot het landschap Tidore behorende zelfbestuursgebied van de residentie Nieuw Guinea van dit landschap afgescheiden, en onder rechtstreeks bestuur gebracht werd.⁴ Het gebied werd samengevoegd

¹ „de kust van N.G., vanaf Kaap B. op 140° 47' O.L. aan de Noordkust, langs de gehele kust westwaarts om, tot aan de 141ste lengtegraad aan de zuidkust, met al het land, daartussen liggende, voor zover het blijken zal Nederlands gebied te zijn”, Boldingh o.c. blz. 183.

² Verg. Hovenkamp o.c. blz. 404.

³ Soms wordt als datum 1901 genoemd (Boldingh), soms 1905 (Hovenkamp). Deze laatste merkt daarbij op: „Dit contract is echter nimmer door de Regering goedgekeurd” (o.c. blz. 405). In het „Verslag van de Studie Commissie Nieuw Guinea”, ingesteld bij Gouvernementsbesluit van 15 maart 1948 No. 3 wordt als datum genoemd 1901 (blz. 12).

⁴ Volgens Boldingh berustte de bevoegdheid om dit te doen op het verdrag van 1860 (o.c. blz. 182).

onder een resident. Geen nieuwe organen werden in het leven geroepen. De residentie werd niet opgenomen in de federale structuur. Vandaar de aparte juridische positie, die het gemakkelijker maakte ter Ronde Tafel Conferentie t.a.v. Nieuw Guinea een bijzondere regeling te bedingen.¹

De feitelijke bemoeiingen met Nieuw Guinea zijn van weinig betekenis geweest. Het land, ongeveer tienmaal zo groot als Nederland, vormt een onherbergzaam oord. Een vestiging in 1828 werd in 1836 opgeheven. Daarna werden wel plannen gemaakt voor nieuwe vestiging, maar het kwam er niet van tot 1898. Op het einde van de vorige eeuw vonden inderdaad vestigingen plaats. Directe aanleidingen daartoe waren enerzijds de beslissingen van het Congres van Berlijn volgens welke voor erkenning van koloniaal bezit daadwerkelijke occupatie nodig was, anderzijds de mogelijkheid dat andere Europese landen op het toneel zouden verschijnen. Ook Engelse klachten speelden een rol. In 1906 werd aan de toenmalige kapitein H. Colijn opdracht verleend om rapport uit te brengen over de wenselijkheid het gehele landschap bij het rechtstreeks bestuurd gebied in te lijven. Colijn constateerde weinig invloed van Tidore („de betrekking tussen Tidore en Nieuw Guinea is er een van bloot theoretische aard”), maar adviseerde tot handhaving van de zelfbestuursstatus (hetgeen een voortbestaan van de rechtsverhouding met het Sultanaat impliceerde) om de hoge kosten van rechtstreeks bestuur. Colijn rapporteerde: „Zolang uit de ondernomen verkenningen niet blijkt, dat er in de toekomst wat van het eiland te verwachten is, of er uitzicht is op goedmaking van de kosten, die invoering van rechtstreeks bestuur op de duur zeker mede brengt, doet men het beste de bestuurstaak in het geheel niet te aanvaarden, doch blijve het zelfbestuur gehand-

¹ Verg. A. Arthur Schiller: *The formation of Federal Indonesia 1945-1949*, The Hague-Bandoeng 1955, p. 91, 206-207, 360 noot 67.

haafd en bepale onze taak zich tot het uitoefenen van een toezicht van zeer beperkte aard". En zo geschiedde.¹

Op de gebeurtenissen en afspraken na de Tweede Wereldoorlog wordt herhaaldelijk een beroep gedaan in de Nieuw Guinea kwestie. En inderdaad, dit geschil heeft een onbetwistbaar juridisch aspect, dat slechts kan begrepen worden op de grondslag van de naoorlogse feitelijkheden en toezeggingen.

Als men die gebeurtenissen overziet, dan ontkomt men niet aan de indruk van het tragische, onontkoombare, dat groeide uit onkunde en onverstand. Gedurende de oorlog was Nederland van het toenmalig door Japan bezette Ned. Indië afgesloten. Men had daarom nauwelijks enig begrip van wat in de oorlogsjaren in Ned. Indië was gebeurd, en welke veranderingen hadden plaats gegrepen in de houding van de Indonesische bevolking. Een militaire nederlaag van het moederland betekent gemeenlijk het einde van de koloniale verhouding. De onafhankelijkheidsbeweging van Zuid-Amerika had directe relatie met de Napoleontische oorlog tegen Spanje. De nederlaag van Rusland tegen Japan in 1905 was het sein voor de emancipatie van Azië. De nederlaag van Nederland tegen Duitsland en Japan in de Tweede wereldoorlog ontnam aan Nederland het aanzien, dat de noodzakelijke grondslag was voor de aanvaarding van de verhouding van onderschikking.

Zelfs de Nederlandse en Ned. Indische autoriteiten, die in Engeland en Australië verbleven gedurende de oorlog, misten het contact met Ned. Indië. Er was daar geen ondergrondse, die met Nederland voeling hield. Zoals Van Mook uitdrukkelijk toegaf², benaderde men Ned. Indië en zijn leiders in een volstrekte onkunde van wat zich had afgespeeld. In een nota van

¹ Verslag van de Studie-commissie Nieuw Guinea, ingesteld bij Gouvernementsbesluit van 15 maart 1948, No. 3, blz. 13-14.

² J. H. van Mook: Indonesië, Nederland en de wereld. Amsterdam 1949, biz. 71 v.v.

september 1945 berichtte Van Mook aan Mountbatten: „It is obvious that this republican movement is a restrictive one and that its pattern is a dictatorship after the Japanese model... It is to be seriously doubted that the puppet-government has much of a following, and it is of particular importance that this extremist organisation not be recognized in any way directly (since it is)... simply a Japanese creation.¹

Eerder dan anderen zag Van Mook zijn misvatting. Op de conferentie van Pangkal Pinang (okt. 1946) verklaarde hij: „Misled by outward appearances... we originally reported the Republic too much as a Japanese invention... When we look back into history, it is apparent that in the Republic forces were at work which signified more and were rooted deeper than the mere surge of terrorism...²

Volgens de toenmalige Ned. Regering diende allereerst de orde te worden hersteld.³ In die geest werd de verklaring van 1 oktober 1945 afgelegd. Tien dagen later verklaarde Van Mook, dat onderhandeling niet was uitgesloten, waarop het aftreden van Van Starckenborgh volgde.⁴

De Republiek had zich hardnekkig verzet tegen landing van Nederlandse troepen vóór haar officiële erkenning. In okt. 1945 landden de eerste eenheden. In nov. 1945 trokken Soekarno en Hatta zich terug in Djokjakarta. Daarna ontbrandde de terreuractie van de Indonesische gewapende bendes, die van Japanse wapens waren voorzien. Het was tegen deze terreur, dat door de Engelse bevelhebber Japanse troepen ingezet werden – feit waardoor de wereld, nauwelijks op de hoogte van wat er gebeurde en hoe de toestanden waren in de kampen, – geschokt werd⁵,

¹ Gec. in Charles Wolf: *The Indonesian Story. The birth, growth and structure of the Indonesian Republic*, New York 1948 p. 10.

² Gec. in Charles Wolf o.c. p. 14.

³ Verg. P. S. Gerbrandy: *Indonesië*, London 1950, p. 128-129.

⁴ Verg. B. H. M. Vlekke: *Geschiedenis van den Indischen Archipel*, Roermond-Maastricht 1947, blz. 494.

⁵ Verg. Charles Wolf o.c. p. 23.

terwijl in Nederland een verontwaardiging groeide over het wan-gedrag en de wreedheden der Indonesische eenheden.

Op 7 nov. 1945 kwam de Ned. verklaring af, dat Indonesië deelgenoot zou worden in een koninkrijk, zodanig geconstrueerd, dat het nationale zelfrespect van alle deelnemers zou zijn gewaarborgd. Deze verklaring werd 9 nov. door Soekarno afgewezen. Het nieuwe Indonesië, waarvan de onafhankelijkheid 17 aug. 1945 door Soekarno en Hatta was uitgeroepen¹, wilde niets minder dan de volledige onafhankelijkheid.

Het is niet wel mogelijk hier in details de daarop volgende gebeurtenissen te beschrijven. Enkele data dienen genoemd.

De geweldplegingen, begonnen met de landing van de Nederlandse troepen, duurden voort tot december 1945.² Op 15 dec. 1945 ging Van Mook naar Nederland. Van Oyen en Helfrich werden teruggeroepen. De Engelsman Christison werd vervangen door Archibald Clark-Kerr. 10 febr. 1946 vond een ontmoeting tussen Van Mook en Sharir plaats. 16 febr. verklaarde Nederland, dat na een overgangstijd de vrije keus zou staan aan Indonesië, maar de Republiek werd nog niet erkend. 19 mei 1946 verklaarde Nederland zich bereid de Republiek de facto te erkennen.

De volgende maand, 14 juni had de overdracht plaats door het South East Asian Command aan Nederland van het vroegere Ned. Oost Indië, behalve Java, Sumatra en de Riouwgroep.³

¹ Van de veranda van het huis van de Japanse kolonel Maeda! Maeda zag zeer scherp de verandering, die zich in Indonesië had voltrokken. Zijn Rapport van 1946 besloot hij „In conclusion, the political and social changes in the East Indies which have been disturbed by this great war are both profound and fundamental. Above all, the very fact that the line of continuity with the pre-war situation has been cut off clearly, should be faced directly and correctly by the authorities who try to plan a peaceful solution to this affair”. (gec. bij A. A. Zorab: *De Japanse bezetting van Indonesië*, Leiden 1954, blz. 125).

² Zie Van Mook: *The Stakes of democracy in South-East Asia*. London 1950, p. 210.

³ Zie David Wehl: *The birth of Indonesia*. London 1948, p. 128.

2 Juli werd aan Van Mook opdracht gegeven te beginnen met de opbouw van de door Nederland beoogde federatie. Eerste stap daartoe was de *Malino-conferentie* (19 juli 1946), waar representanten van deelgebieden – er waren delegaties van Borneo en Oost-Indonesië – samenkwamen. De Republiek zag het als een vergadering van handlangers van Nederland. Onbetwistbaar is, dat de delegaties door Nederland waren samengesteld. Minister Jonkman verklaarde in de Tweede Kamer „dat de aanwijzing van vertegenwoordigers in vele gevallen een willekeurig karakter dragen moest”.¹

Op deze Conferentie werd het beoogde doel uiteengezet: de federatie van de Indonesische deelstaten. Van Mook verklaarde daarbij, en dit is van belang voor de Nieuw Guinea kwestie, „and when in the long run, all parts of Indonesia should like to unite into one single republic, then there is no objection against that either, if only this takes place without threat or compulsion.”²

In oktober 1946 had te *Pangkal Pinang* een conferentie plaats met vertegenwoordigers van verschillende volksgroepen (Chinezen Arabieren, Indo-Europeanen). Zij aanvaardden de beslissing van Malino omtrent een geheel Indonesië omvattende federatie, maar maakte een voorbehoud in Resolutie II lid 6.

„Een aantal afgevaardigden acht het noodzakelijk de mogelijkheid te scheppen en open te houden van aansluiting bij Nederland van daarvoor in aanmerking komende gebieden van Indonesië, dan wel van een afzonderlijke status dier gebieden binnen het koninkrijk”.³

¹ Gec. bij Mr. Dr. C. Smit: De Indonesische Quaestie. Leiden 1952, blz. 107.

² Bij David Wehl: The birth of Indonesia, London 1948, p. 129. De resoluties van de Malino conferentie zijn opgenomen in „Ronde Tafel Conferentie, Feiten en Documenten”, 's-Gravenhage 1949, blz. 85 v.v.

³ Tekst in „Ronde Tafel Conferentie, Feiten en Documenten” 's Grav. 1949, blz. 94. Verg. ook de heldere uiteenzetting van de gebeurtenissen in „Nieuw Guinea als probleem van het Nederlandse volk”, Rapport van de Commissie voor internationale zaken van de oecumenische Raad van Kerken in Nederland, Amsterdam 1956, blz. 3 v.v. (verder te citeren als „Rapport van de Oecumenische Raad”).

Deze gedachte werd nader uitgewerkt in Motie No. 3, die, na te hebben overwogen dat er groepen Nederlanders zijn die uit Indonesië weg zullen willen, en dat voor deze groepen zowel Nederland als Ned. Indië verantwoordelijk zijn, speciaal Nieuw Guinea als toevluchtsoord noemde. Ik moge letterlijk citeren:

„O. dat de verlangens van een goed deel hiervan uitgaan naar Nieuw Guinea;

O. voorts, dat ook bij andere bevolkingsgroepen in Indonesië soortgelijke benardheid bestaat en mitsdien soortgelijke verlangens gekoesterd worden;

Spreekt de noodzaak uit, dat er voor dit doel in die landen (waaronder in de eerste plaats Nieuw Guinea) geboden mogelijkheden door de Indische Regering met steun der Nederlandse ten spoedigste en ten volle worden uitgebuit, terwijl een deel der conferentie van oordeel is, dat aan Nieuw Guinea in verband met het voorgaande een, van Indonesië afgescheiden, afzonderlijke staatkundige status binnen het koninkrijk moet worden toegekend”.

We vinden hier de gedachte van Nieuw Guinea als een toevluchtsoord, als een veilige haven voor degenen, die in het nieuwe bestel van Indonesië geen plaats zouden kunnen vinden. Deze gedachte was de grondslag van de wens van een bijzondere status voor Nieuw Guinea. Men kan deze gedachte vinden bij Gerbrandy, „we can provide in New Guinea a haven for those who wish to live in conditions of safety and tolerance if the stresses within the Indonesian Republic become too severe”¹, maar ook in de officiële regeringsuitlatingen. De gedachte van de veilige haven voor Indo-Europeanen was de reden waarom men wenste, dat Nieuw Guinea niet in de Republiek Indonesia zou opgaan.

14 oct. 1946 kwam de wapenstilstand met de Republiek tot stand; op 15 nov. 1946 werd de Overeenkomst van Linggadjati ondertekend, die 25 maart 1947 werd geratificeerd.² Deze over-

¹ P. S. Gerbrandy: *Indonesia*, London 1950, p. 185.

² Tekst in „Ronde Tafel Conferentie, Feiten en Documenten”, blz. 102 v.v.

eenkomst van Linggadjadi is voor de kwestie van Nieuw Guinea van groot belang, want naar haar werd verwezen in de latere documenten. Zij vormt de grondslag van de juridische verhouding van Nederland en Indonesië. Van belang zijn de volgende bepalingen:

art. 2. De Ned. Regering en de Regering van de Republiek werken samen tot de spoedige vestiging van een soevereine, democratische staat op federatieve grondslag, genaamd de Verenigde Staten van Indonesië.

art. 3. De V.S. van Indonesië zullen omvatten het gehele grondgebied van Ned. Indië...

Maar de artt. 3 en 4 maken uitzondering voor gebieden, die langs democratische weg te kennen geven een bijzondere verhouding tot de Verenigde Staten van Indonesië of Nederland te wensen.

Ongelukkigwijze heeft de overeenkomst van Linggadjadi een lange en verwarde geschiedenis. De Commissie-Generaal, die het ontwerp mede had tot stand gebracht, schreef op de ontwerp-overeenkomst een toelichting¹, die de Nederlandse interpretatie weergaf. Op die toelichting werd in de Kamer voortgebouwd. Minister Jonkman verklaarde, dat door de ondertekening Nederland zich tot niets meer zou verplichten, dan uit die toelichting voortvloeide. Dergelijke beperking werd ook in de motie Romme-Van der Goes van Naters vastgelegd.² De Commissie-Generaal, weer terugkerend naar Indonesië, was slechts gemachtigd Linggadjadi te ondertekenen „met deze verstande dat die ondertekening haar (de Regering) tot niet meer of anders zou verbinden dan wat volgens de door de Commissie-Generaal opgestelde toelichting was overeengekomen, met onverkorte inachtneming van wat zij zelve op 10 en 19 dec. in de Tweede Kamer had verklaard”.³

Toen de Republikeinse delegatie hiervan op de hoogte was

¹ Bijlage B. der M.v.A. op de begroting voor overzeese gebiedsdelen, Bijlagen der Handelingen der Staten-Generaal 1946-1947, Eerste Kamer.

² Zie over de parlementaire beraadslagingen, Smit o.c. blz. 113 v.v.

³ Smit, o.c. blz. 123.

gesteld, antwoordde zij, slechts te zijn gemachtigd het ontwerp te ondertekenen, zoals het luidde, en nader werd bepaald door bindende correspondentie. Het bleek, dat de wederpartij overtuigd raakte, dat er twee Linggadjati's waren, het oorspronkelijke, en het door de motie Romme-Van der Goes van Naters „aangeklede” ontwerp. De Commissie-Generaal bestreed dit standpunt, waarop bij brief van 15 maart door de Republikeinse delegatie ermede werd ingestemd, dat door de ondertekening Nederland zich tot niets méér verplichtte dan voortvloeide uit het „aangeklede” ontwerp, het ontwerp dus geïnterpreteerd met inachtneming van de regeringsverklaringen van 10 en 17 december, die weer verwezen naar de toelichting door de Commissie-Generaal.

De Commissie-Generaal had zich niet ontveinsd, dat de artt. 3 en 4 van Linggadjati nauwelijks op Nieuw Guinea toepasselijk konden worden geacht. Men realiseerde zich, dat nadere overeenkomsten de mogelijkheid dienden te scheppen om Nieuw Guinea een bijzondere status te verschaffen. Die nadere overeenkomsten zijn niet tot stand gekomen. Enkele weken na de regeringsverklaring van 10 dec., waarin de wens dat Nieuw Guinea een bijzondere status zou krijgen werd uitgedrukt, werd door Van Mook een verklaring afgelegd, die van Indonesische zijde niet anders kon worden geïnterpreteerd, dan het opgeven van die op 10 dec. geuite wens.

Het is begrijpelijk, dat herhaaldelijk door Indonesië op Linggadjati beroep gedaan werd om te betogen, dat Nieuw Guinea sinds Linggadjati bestemd was om deel uit te maken van de V.S.v.I. Immers – en daarover zijn alle partijen het eens – er was geen sprake van, dat de Papoea's op democratische weg hun voorkeur zouden kunnen te kennen geven. De meerderheid van de Papoea's heeft nog geheel geen contact gehad met Nederlanders of Indonesiërs. Zij leven in het stenen tijdperk, sommige stammen nog kanibaal, vijandig-tot-de-dood onder elkaar en tegenover de buitenwereld.

Te menen, dat uit de artt. 3 en 4 zou kunnen volgen, dat Neder-

land het beheer over Nieuw Guinea zou kunnen behouden totdat de bevolking tot een politieke expressie op democratische wijze in staat zou zijn, lijkt duidelijk in strijd met de gebruikte tekst. Er wordt immers gesproken van een spoedige oprichting van de federatieve staat, die het geheel van Nederlands Indië zal bevatten, behoudens de mogelijkheid, dat gebieden op democratische wijze te kennen geven een bijzondere positie te willen innemen.

De Nederlandse leden van de „Commissie Nieuw Guinea 1950”, ingesteld naar aanleiding van de in 1949 gehouden Ronde Tafel Conferentie, overwogen of de beherende mogendheid in de plaats kon treden van de in de artt. 3 en 4 bedoelde bevolking. Ik citeer uit het Rapport ¹: „Men kan weliswaar stellen, dat Nederland als beheervoerende mogendheid het recht moet hebben in de plaats dier bevolking te treden, maar uit de overeenkomst is dat niet dadelijk te lezen.² Men zou dus op grond van dit artikel kunnen menen, dat Nederland verplicht is om Nieuw Guinea in te brengen als deel van de Republiek der V.S.v.I. Doch zo eenvoudig ligt de zaak niet en tot deze consequentie heeft Nederland zich nimmer verbonden”. Met dit laatste doelde de Commissie op de verklaring van Minister Jonkman van 10 dec. 1946 in de Tweede Kamer. Jonkman sprak daar immers de wens uit, dat in de geest van de artt. 3 en 4 van Lingadjati „ook Nieuw Guinea een eigen status t.o.v. het Koninkrijk (nieuwe stijl) en de Verenigde Staten van Indonesië moet kunnen verkrijgen, al zou misschien de autochthone bevolking zich nog moeilijk kunnen uitspreken; in het bijzonder behoort daar de mogelijkheid opengehouden te worden voor grotere volksplantingen van Nederlanders, op de

¹ Rapport van de Commissie Nieuw Guinea (Irian) 1950, 's Gravenhage 1950, 2de stuk: Het Nederlandse Hoofdbestanddeel, blz. 104.

² Het komt mij voor, dat hier beter zou kunnen staan; uit de overeenkomst blijkt het tegendeel. Het ging erom, dat geheel Nederlands Indië zou worden de V.S.v.I., behoudens de gebieden, die op democratische wijze te kennen gaven anders te willen, zoals Ambon wel zou hebben geprefereerd.

eerste plaats van Indische Nederlanders, die onder eigen bestel willen leven".¹ „Aldus”, zo vervolgen de Nederlandse leden van de Commissie Nieuw Guinea, „werd door de Nederlandse Regering voor Nieuw Guinea een uitzondering gemaakt, welk feit ook aan de andere partij bekend was en waarin zij heeft berust (vgl. de brief van de Indonesische delegatie van 15 maart 1947)”. „Vast staat derhalve, dat Nederland zich bij de ondertekening dezer overeenkomst t.a.v. Nieuw Guinea tot niets verbonden heeft, integendeel, voor Nieuw Guinea onomstotelijk heeft vastgelegd, dat dit gebied niet in zijn rechtspositie was bepaald door Linggadjati” (o.c. blz. 104).

De redenering lijkt mij niet zo sterk als de gebruikte woorden zouden doen vermoeden. Het is nu eenmaal zo, dat bij internationale overeenkomsten de opvattingen van partijen, van geringe betekenis zijn, als de woorden van de overeenkomst duidelijke taal spreken. Maar, belangrijker nog dan deze overweging, van Nederlandse zijde werd, in verband met heftig protest van Indonesische zijde tegen de bijzondere Nederlandse interpretatie van Linggadjati², kort daarop het omgekeerde betoogd.

Van 18-24 dec. 1946 had plaats de conferentie van Den Pasar (Bali), waar de staat Oost-Indonesië werd gesticht. In het oorspronkelijke Nederlandse voorstel werd het voorbehoud gemaakt, „dat nader zal worden beslist omtrent de indeling van het grondgebied van de huidige residentie Nieuw Guinea”. Dit was dus geheel in overeenstemming met de wens uitgedrukt in de regeringsverklaring van 10 dec. daaraan voorafgaande. Maar dit voorbehoud stuitte op grote weerstand. De meerderheid der conferentie achtte het in strijd met de geest van Malino en Linggadjati. Ten slotte werd het voorgestelde voorbehoud in gewijzigde vorm aanvaard. Het luidde nu, en ik cursiveer de op wens der conferentie toegevoegde woorden:

¹ Hand. Staten Generaal 1946-1947, Bijlagen 341 blz. 4, gec. bij Smit o.c. blz. 227. (Zie ook p. 97-98 noot 2).

² O.a. van Anak Agoeng Gde Agoeng, op 19 dec. 1946.

„dat nader zal worden beslist omtrent de indeling van het grondgebied van de huidige residentie Nieuw Guinea en zijn verhouding tot de Staat Oost-Indonesië en de toekomstige Verenigde Staten van Indonesië”.

In deze vorm werd het voorbehoud aanvaard, en vond het zijn plaats in de „Regeling tot vorming van de Staat Oost-Indonesië, Stbl. 1946 No. 143”, nadat Van Mook had verklaard, „dat het bepaald niet de bedoeling van de Regering is om Nieuw Guinea buiten Indonesië te sluiten, maar wel om zorgvuldig na te gaan, op welke wijze het binnen het raam van Indonesië behoort te worden ingepast”. En „Uit de door de Regering voorgestelde toevoeging blijkt, dat het de bedoeling is het gebied binnen het raam van de Verenigde Staten van Indonesië te houden”. Tevens had Van Mook zich akkoord verklaard met de strekking van een motie, waarin werd aangedrongen op spoedig onderzoek naar de mogelijkheid van aansluiting van Nieuw Guinea bij de Staat Oost-Indonesië.¹

Weliswaar verklaarde Van Mook tevens, dat het in het algemeen juister geacht moet worden „een dergelijk – in wezen niet-Indonesisch – gebied niet te koppelen aan een Indonesische Staat, doch veeleer tot een bijzonder territoir te maken, hetwelk men naar bevind van zaken zal kunnen verbinden aan de V.S. van Indonesië, de Nederlands-Indonesische Unie of Nederland”. Nader overleg zou hier nodig zijn. Maar voor Van Mook stond vast, dat „de regeling van de status van Nieuw Guinea altijd rekening zou moeten houden met de betrekkingen tussen dit land en Indonesië, waarvoor het op den duur wellicht een belangrijk kolonisatiegebied zou worden en waarmede het zonder twijfel in één of andere vorm verbonden zou moeten blijven”.

Gezien deze gang van zaken kan men nauwelijks betogen, zoals

¹ Gegevens ontleend aan het „Verslag van de Studie-Commissie Nieuw Guinea”, ingesteld bij Gouvernementsbesluit van 15 maart 1948, No. 3, blz. 1 v.v.

Van Mook later gedaan heeft ¹, dat op Den Pasar de status van Nieuw Guinea onbeslist bleef. Nog veel minder kan men daaruit de conclusie trekken, waartoe de Nederlandse leden van de „Commissie Nieuw Guinea (Irian) 1950” kwamen.² Zij betogen: uit de genoemde zinsneden wordt een positieve toezegging afgeleid, doch dit is niet juist. Immers deze uitspraken waren in strijd met de Nederlandse regeringsverklaring van 10 dec. daaraan voorafgaande. „Op grond daarvan kan aan zulk een daarvan afwijkende uitspraak van de Luitenant-Gouverneur-Generaal geen verbindende kracht worden toegekend”.

Maar hoe nu? Zou een dubieuze regeringsverklaring – waarin een wens, een bedoeling wordt tot uitdrukking gebracht, met een beroep op de artt. 3 en 4, die naar de eigen bewoording nauwelijks toepasselijk konden zijn – opwegen tegen en prevaleren boven de uitdrukkelijke toezegging van de hoogste Nederlandse vertegenwoordiger? De toezeggingen door Van Mook waren welbewust gegeven, na Indonesisch verzet tegen de oorspronkelijke versie van het voorbehoud, en zij leidden tot een besluit – de vorming van de Staat Oost-Indonesië – dat door de Nederlandse Regering officieel werd aanvaard en tot uitvoering werd gebracht.

De juridische interpretatie, zoals die door het Nederlandse deel van de „Commissie Nieuw Guinea (Irian) 1950” werd gegeven, lijkt mij zeer aanvechtbaar.

Mocht er al enige juridische betekenis wat betreft de status van Nieuw Guinea kunnen worden toegekend aan de „aankleding” van Linggadjati, dan verdween deze betekenis geheel door de toezeggingen die Van Mook namens de Nederlandse regering te

¹ In „Indonesië, Nederland en de wereld”, blz. 162.

² Zie Rapport van de Commissie Nieuw Guinea (Irian) 1950, uitgave Secretariaat van de Nederlands Indonesische Unie, 's Gravenhage 1950, 2de stuk, blz. 98 v.v., waarin het Nederlandse deel van de Commissie geeft een „Kort commentaar op de meest gebruikelijke argumenten voor de Indonesische aanspraken”.

Den Pasar deed, welke toezeggingen leidden tot door de Nederlandse Regering aanvaarde resultaten. Die toezeggingen betekenden het tegendeel van hetgeen nu in de Regeringsverklaring van 10 dec. 1946 pleegt te worden gelezen.

Het bovengenoemde punt is van belang, misschien van beslissend belang, voor de juridische positie van partijen in de Nieuw Guinea kwestie. En die juridische positie is van betekenis. Zij kwam immers telkens ter sprake in de discussie ter XIIde Algemene Vergadering. Ook in de toekomst zal zij nog een beslissende rol kunnen spelen.

De Linggadjadi-overeenkomst werd 25 maart 1947 geratificeerd. Van meet af was men zich daarbij bewust, dat Nederland en de Republiek de inhoud van de overeenkomst op verschillende wijze uitlegde, dat partijen onder de gebruikte woorden verschillende dingen verstonden. Op 21 maart 1947 deelde Minister Jonkman in de Kamer mede, dat beide partijen vasthielden aan de eigen interpretatie. In die wetenschap werd geratificeerd.¹ Het is de ontoelaatbare wijze van handelen, die een van de redenen was van de latere moeilijkheden, maar die ook ter Ronde Tafel Conferentie gevolgd werd.

Die onenigheid van interpretatie betrof niet in de eerste plaats Nieuw Guinea. Het ging om de interpretatie van de bedoelde coöperatie en de beoogde federatie. Ondanks art. 2, waarin bepaald werd, dat Nederland en de Republiek zouden samen werken om te komen tot een staat op federatieve grondslag, begon Nederland buiten de Republiek om deelstaten te vormen, zoals Oost-Indonesië op de Conferentie van Den Pasar. Daarin zag de Republiek een poging van Nederland om talrijke deel-

¹ Verg. David Wehl, o.c. p. 159, en het „Rapport van de Oecumenische Raad”, blz. 5, waarin wordt gezegd: „Deze historische feiten moeten tot de conclusie leiden, dat ten aanzien van inhoud en strekking der overeenkomst van Linggadjadi tussen de twee daarbij betrokken partijen onverzoenbare meningsverschillen bestonden, één dier verschillen – al werd dit nergens met zoveel woorden gezegd – betrekking hebbend op Nieuw Guinea”.

staten, die Nederland gunstig gezind waren, op te richten, zodat uiteindelijk de Republiek in de federatie slechts een bescheiden stem zou hebben. Dat was volgens velen inderdaad mede de bedoeling van Nederland¹, terwijl van meet af de Republiek zich een federatie voorstelde waarin zij een overheersende positie zou innemen.

Over coöperatie en over federatie dacht men verschillend, en al spoedig na de ratificatie regende het wederzijdse beschuldigingen. Het is voor ons onderwerp niet van belang daar nader op in te gaan. Een betrekkelijk objectieve waarnemer, Charles Wolf, schrijft erover: „It is impossible to determine quantitatively which side was guilty of the greater number of violations. The indictments on both sides were substantial”.²

De moeilijkheden leidden eindelijk tot de eerste politieactie, 21 juli 1947. Het is gemakkelijk achteraf deze politieactie af te keuren. Men is nu geneigd zich af te vragen hoe het mogelijk was, dat een Nederlandse Regering daartoe kon komen. Voor ons van belang is, dat art. 17 lid 2 van de Linggadjati-overeenkomst een arbitrageclausule bevatte, en dat Nederland weigerde de door Indonesië gevraagde arbitrage te aanvaarden.³ Volgens Nederlandse opvatting ging het niet om geschillen, die uit de overeenkomst zelf waren voortgevloeid. Maar het is vanzelfsprekend, dat de wereldopinie zeer werd bepaald door het feit, dat de partij, die met geweldpleging begon, had geweigerd een bestaande arbitragebepaling te honoreren.

De politieactie had twee grote consequenties. Sharir ging naar India, en bij die gelegenheid legde Nehroe een verklaring af, die men een Asian-Monroe-doctrine zou kunnen noemen. Op 24 juli 1947 verklaarde Nehroe: „No European country, whatever it may

¹ Verg. Smit, o.c. p. 111 en p. 131.

² Charles Wolf: *The Indonesian Story. The birth, growth and structure of the Indonesian Republic.* New York 1948, p. 106.

³ Verg. daarover Wolf, o.c. blz. 129; George Mc Turnan Kahin: „Nationalism and revolution in Indonesia”, New York 1952, p. 206 v.v.

be, has any right to set its army in Asia against the people of Asia. The spirit of the new Asia will not tolerate such things". Het lijkt mij, dat deze woorden niet licht moeten worden opgevat. Zij zijn, waar zij inderdaad de geest van het huidige Azië weergeven, nog steeds van belang, en dienen in het oog gehouden te worden ook in de huidige moeilijkheden rond Nieuw Guinea.

De andere belangrijke consequentie was, dat de Verenigde Naties in het conflict werden betrokken. Door India en Australië.

De reden van India is reeds gegeven. Voor Australië speelden vooral militaire gezichtspunten een overwegende rol. De ervaring in de Tweede Wereldoorlog had geleerd, dat een vrij land, of een land dat spoedig onafhankelijk zou worden, zoals de Philippijnen, tot het laatste vocht, terwijl een kolonie passief bleef of collaboreerde met de vijand. Australië was van mening, dat slechts een onafhankelijk Indonesië bescherming zou kunnen bieden tegen een opdringend Azië. Het had op die grond ook de maatregelen genomen, die zo onnoemelijk leed brachten aan de in de kampen levende Nederlanders.

De Veiligheidsraad behandelde de klacht, ondanks het beroep van Nederland op de exceptie van „domestic jurisdiction” (art. 2 lid 7), op de grondslag van Hoofdstuk VII. 1 Augustus werd een resolutie tot het staken van het vuren gegeven, die 3 aug. door Nederland, en 5 aug. door de Republiek werd aanvaard. Een Commissie van Goede Diensten werd ingesteld, die zou werken op de basis van Linggadjati. Begin november begonnen de besprekingen, onder auspiciën van deze C.G.D. Zij werden in december voortgezet op de Renville, waar 17 januari 1948 de *Renville-overeenkomst* tot stand kwam. Deze bevestigde de „cease fire”, en hield daarnaast 12 beginselen en 6 additionele punten in. Voor ons van belang zijn vooral:

Beginsel I: de handhaving van de beginselen van Linggadjati.

Beginsel VI: na 6 maanden en binnen het jaar zouden er verkiezingen zijn over de status van de gebieden buiten de Republiek.

Beginsel IX: „Onafhankelijkheid voor de volken van Indonesië”.

Wat betreft de additionele punten dienen genoemd:

1. De soevereiniteit over geheel Nederlands Indië blijft bij Nederland tot aan de overdracht.
4. In de verschillende gebieden van Java, Madoera en Sumatra zal een volksstemming worden gehouden na 6 maanden maar binnen het jaar.
6. Iedere staat mag speciale positie kiezen t.a.v. de Republiek en Nederland, overeenkomstig de artt. 3 en 4 van Linggadjati.¹

De Renville-overeenkomst werd door de Republiek met moeite, en slechts onder sterke Amerikaanse pressie² aanvaard. Zij werd in Nederland eveneens aanvaard, maar, tenminste in de ogen van de Republiek, vrij spoedig geschonden. Nederland ging nl. door met het oprichten van deelstaten. Een week na Renville werd reeds een volksstemming gehouden op Madoera, zonder toezicht van de C.G.D., en zonder de zesmaandse termijn af te wachten. Van Mook achtte de uitvoering van de Renville-overeenkomst onmogelijk, toen de C.G.D. erop stond, dat de Republiek vrijelijk propaganda zou mogen maken in onder Nederlands gezag staand gebied. Hij wenste geen gelegenheid te geven tot propaganda en intimidatie.³

Ter verduidelijking van de juridische situatie mag de grondwetswijziging van 1948 niet onvermeld blijven. Art. II luidde: „Waar in de artt. 1, 62, 63, 77, 125, 171, 191 en 192 van de Grondwet wordt gesproken van Nederlands Indië of van Curaçao, wordt daarvoor gelezen: Indonesië, onderscheidelijk: de Nederlandse Antillen”.

¹ Tekst in „R.T.C., Feiten en Documenten”, blz. 112 v.v.

² Graham, het Amerikaanse lid van de C.G.D. ijverde zeer voor de aanvaarding, en argumenteerde op het motief „from bullets to ballots”, verg. Kahin, o.c. p. 228. Een nieuwe Republikeinse regering aanvaardde ten slotte de overeenkomst in de overtuiging, dat de bevolking republikeins zou stemmen.

³ Van Mook: *The Stakes of Democracy*, o.c. p. 259.

Een nieuw art. 209 luidde: „Voor zover enig deel van Indonesië niet gaat behoren tot de V.S.v.I., zullen de betrekkingen van dat gebiedsdeel tot deze Staten en tot het Koninkrijk, bedoeld in het 5de lid van dit artikel, zoveel mogelijk in overeenstemming met de beginselen van dit Hoofdstuk afzonderlijk worden geregeld.”

Over Nieuw Guinea werd in de Grondwet niet gerept, al beoogde dit art. 209 lid 7 bijzondere voorziening o.a. voor Nieuw Guinea open te laten.¹

Ook Renville bracht geen oplossing. Nederland ging door deelstaten op te richten, terwijl de Republiek meende, dat dit gezamenlijk werk behoorde te zijn. De Bijeenkomst voor Federaal Overleg werd ingesteld; de Bandoengse Resolutie B.F.O., van 15 juli 1948, behandelde uitvoerig de Federale Interim Regering.²

Smit (o.c. blz. 181) schrijft „De Nederlandse regering ging verder met het scheppen van nieuwe deelstaten en het houden van door haar georganiseerde verkiezingen van parlementen, waarbij de bedoeling voorzat de Republiek op dezelfde wijze in de V.S.v.I. in te passen. Om dat te bereiken moest de Republiek echter eerst door het Nederlandse leger worden bezet”.

1 Nov. 1948 werd de Luitenant Gouverneur-Generaal Van Mook door Minister Sassen ontslagen. Hij werd door zijn werkzaamheid gewantrouwd in Nederland en de Republiek. David Wehl schrijft: „It would be difficult to say whether Van Mook was disliked more by the extremists in Jogjakarta or in The Hague” (o.c. p. 155). Zelden zal een vertegenwoordiger van Nederland in moeilijker omstandigheden hebben gewerkt. Van Mook erkende later zelf, in de aanvang de ware betekenis van de revolutie en haar exponenten te hebben miskend. Toen hij de diepte peilde van de verandering, die zich in Nederlands Indië gedurende de oorlog had voltrokken, moest hij werken in opdracht

¹ Verg. hierover A. Arthur Schiller: *The formation of federal Indonesia 1945-1949*, The Hague-Bandoeng 1955, p. 51.

² Tekst in „Ronde Tafel Conferentie, Feiten en Documenten”, o.c. blz. 122 v.v.

van een Regering en een Parlement, waarin slechts weinigen inzagen hoe de verhoudingen lagen en wat er op het spel stond. Indien men naar zijn raad zou hebben geluisterd, zou de huidige relatie van Nederland tot Indonesië een ander, en een beter, aanzien hebben. Een groot man! En als zovele grote mannen in de Nederlandse geschiedenis, miskend door zijn tijdgenoten.

De tweede politionele actie begon 18 dec. 1948, de tweede kapitale blunder, zoals we nu geleidelijk ons realiseren. Ook nu werd de zaak direct aan de Veiligheidsraad voorgelegd.¹ De behandeling eindigde met een Resolutie, waarin de „cease fire” werd bevolen, en het in vrijheid stellen van de politieke gevangenen.

Nederland traineerde met de nakoming, 28 dec. 1948 werd een nieuwe resolutie aangenomen. Op 28 januari 1949 werd een resolutie aangenomen waarin de C.G.D. vervangen werd door de U.N.C.I., de „United Nations Commission for Indonesia”. 11 Februari trad Minister Sassen af. 1 Maart werd het eerste rapport van de U.N.C.I. uitgebracht, waarin te lezen stond, dat Nederland nog geen uitvoering had gegeven aan de V.N.-besluiten en bevelen. Intrekking van de Marshall-hulp dreigde, en in het algemeen werd de toestand onhoudbaar. De Nederlandse Regering werd bereid tot een vervroegde soevereiniteits-overdracht. Met deze opdracht vertrok Van Royen naar Indonesië. Zijn besprekingen leidden tot de Van Royen-Roem overeenkomst van 7 mei 1949², waarin tot een Ronde Tafel Conferentie werd besloten. Van belang is de verklaring van Van Royen onder punt 4³: „Met volledig voorbehoud van het zelfbeschikkingsrecht van de Indonesische volkeren, zoals dat wordt erkend in het akkoord van Linggadjati en de beginselen van de „Renville”-wapenstilstand, zal de Nederlandse regering zich onthouden van de instelling of erkenning van negara's of

¹ Zie „Indonesië in de Veiligheidsraad van de V.N., nov. 1948-jan. 1949”. Publikatie Min. v. B. Z., 's Gravenhage 1949.

² Tekst „Ronde Tafel Conferentie, Feiten en Documenten”, blz. 136 v.v.

³ Tekst „R.T.C., Feiten en Documenten”, blz. 137.

doeraks op het gebied, dat vóór 19 dec. 1948 onder republikeins gezag stond, en van de uitbreiding van bestaande negara's en doeraks ten koste van bedoeld gebied". Punt 6 van zijn verklaring hield in een erkenning van de Renville-beginselen.

Gedurende de behandeling van de Nieuw Guinea kwestie werd telkens ter sprake gebracht de uitspraak van Dr. van Royen gedurende de discussie in de Veiligheidsraad naar aanleiding van de tweede politionele actie: „The dispute is not about the question of whether or not Indonesia will become independent. All parties agree that what used to be the Netherlands East Indies should become an independent State”.¹

Ter weerlegging van het betoog van Mr. Sastroamidjojo in de Politieke Commissie, op 26 nov. 1957², dat hieruit voortvloeit, dat Nederland toezegde het gehele voormalige Nederlands Oost Indië te laten opgaan in de nieuwe staat, inclusief Nieuw Guinea, beriep Mr. Schürmann zich op de woorden, die door Dr. van Royen in aansluiting daaraan gezegd werden, nl.: „We shall stand by the political principles we accepted in the Linggadjati and the Renville agreements and we shall carry them into effect”.³

De Nederlandse vertegenwoordigers merkte daarbij op: „One of these principles was and had always been that New Guinea should obtain a separate status of its own". Zoals wij boven zagen is deze interpretatie van Linggadjati, gezien wat te Den Pasar gezegd en besloten werd, in hoge mate aanvechtbaar.

De Ronde Tafel Conferentie vond plaats van 23 aug.-2 nov. 1949. Eraan was voorafgegaan een „Memorandum R.T.C.", van 22 juni 1949, inhoudend wat also zou worden besproken. We vinden daar genoemd onder E „Andere punten", waarna een opsomming volgt, eindigend met „en Nieuw Guinea”.⁴

Om het belang van de R.T.C. voor de kwestie Nieuw Guinea

¹ Official Records Security Council, 3rd year 22 Dec. 1948, p. 11.

² General Assembly, A - CI - PV 912, p. 42.

³ General Assembly, A - CI - PV 912, p. 78.

⁴ Tekst in „R.T.C., Feiten en Documenten", blz. 139 v.v.

moge hier in zijn geheel het „Charter van Souvereiniteitsoverdracht” volgen.

Artikel 1

1. Het Koninkrijk der Nederlanden draagt de volledige souvereiniteit over Indonesië onvoorwaardelijk en onherroepelijk over aan de Republiek der Verenigde Staten van Indonesië en erkent deze mitsdien als een onafhankelijke en soevereine Staat.

2. De Republiek der Verenigde Staten van Indonesië aanvaardt deze souvereiniteit op de voet van de bepalingen van haar Constitutie, welke in ontwerp ter kennis is gebracht van het Koninkrijk der Nederlanden.

3. De overdracht van de souvereiniteit zal plaats hebben uiterlijk 30 December 1949.

Artikel 2

Ten aanzien van de residentie Nieuw Guinea is overeengekomen:

a. gezien het feit, dat het nog niet mogelijk is gebleken de standpunten van partijen nopens Nieuw Guinea overeen te brengen, waardoor deze in geschil blijven,

b. gezien de wenselijkheid om de Ronde Tafel Conferentie met goed resultaat te beëindigen op 2 November 1949,

c. gezien de belangrijke factoren, die in ogenschouw moeten worden genomen bij de oplossing van het vraagstuk Nieuw Guinea,

d. gezien het beperkte onderzoek, dat kon worden ingesteld en voltooid ten aanzien van de problemen, die samenhangen met het vraagstuk Nieuw Guinea,

e. gezien de moeilijke taak, waarvoor de deelgenoten in de Unie zich al dadelijk zullen zien gesteld, en,

f. gezien de beslotenheid van partijen tot handhaving van het beginsel om door vredelievende en redelijke middelen alle geschillen op te lossen, die later mochten blijken te bestaan of te rijzen,

dat de status quo van de residentie Nieuw Guinea zal worden gehandhaafd met de bepaling, dat binnen een jaar na de datum van overdracht van de souvereiniteit aan de Republiek der Verenigde Staten van Indonesië het vraagstuk van de staatkundige status van Nieuw Guinea zal worden bepaald door onderhandelingen tussen de Republiek der Verenigde Staten van Indonesië en het Koninkrijk der Nederlanden.

Er is bijzonder getwist over de betekenis van de woorden uit art. 2 „dat de status quo van de residentie Nieuw Guinea zal worden gehandhaafd”. Een officiële briefwisseling beoogde verduidelijking te brengen. Zij zouden betekenen „met voortzetting van het gezag van de regering van het Koninkrijk der Nederlanden over de residentie Nieuw Guinea”.¹

Wordt daardoor de tekst duidelijker? Het is bekend, dat met pijnlijke nauwkeurigheid werd vermeden om het woord „sovereiniteit” te gebruiken, daar de Republiek pertinent weigerde om een tekst te aanvaarden, waaruit zou blijken, dat de soevereiniteit over Nieuw Guinea bij het Koninkrijk zou blijven. Om uit de impasse te geraken, en tot een voor allen aanvaardbare oplossing te komen, werd door de U.N.C.I. een tekst opgesteld, die dubbelzinnig was, die iedere partij gelegenheid gaf er het hare van te denken, en die dus door de partijen naar eigen believen kon worden geïnterpreteerd. Het is dezelfde methode, die gevolgd werd bij de overeenkomst van Linggadjati, en daar tot zulke desastreuze consequenties leidde.

Men vermeed dus welbewust het gebruik van het woord „sovereiniteit”. Wellicht bij vergissing is het toch binnengeslopen, en wel in het „Agreement concerning the assignment of citizens”. Daaraan was een „Note” toegevoegd, o.a. inhoudend „None of the provisions of this agreement shall apply to the nationality of the inhabitants of the residency of New Guinea in case the sovereignty over this territory is not transferred to the Republic of the United States of Indonesia”.² Juristen, gewend

¹ Verg. Smit, o.c. blz. 231. De Engelse tekst van de brief van 2 nov. 1949, ondertekend door Hatta en Sultan Hamid luidde: „The clause in art. 2 of the Draft Charter of Transfer of Sovereignty reading, The status quo of the residency of New Guinea shall be maintained’ means, through continuing under the Government of the Netherlands”. Tekst in „Resultaten van de R.T.C., nitgegeven door het Secretariaat, blz. 84. Het was het antwoord op een gelijkkluidend voorstel van Minister van Maarseveen, blz. 83.

² Tekst van Verdrag en Aantekening in „Resultaten van de R.T.C.”, blz. 52.

om nauwkeurig geredigeerde wetsteksten te hanteren, zullen wellicht aan deze bepaling grote waarde toekennen, en eruit concluderen, dat dus van de gedachte werd uitgegaan, dat de soevereiniteit van Nieuw Guinea bij Nederland bleef. Het lijkt mij, dat, ter interpretatie van het hoofdverdrag, waarin zo zorgvuldig het woord soevereiniteit werd vermeden, een internationale rechter aan deze „Note” niet die beslissende betekenis zou toekennen.¹

Op 27 dec. 1949 had de soevereiniteitsoverdracht plaats. Aan de Republiek der Verenigde Staten van Indonesië, die deze soevereiniteit aanvaardde op voet van de bepalingen van haar constitutie, in ontwerp ter kennis gebracht (art. 1 lid 2 Charter van Soevereiniteitsoverdracht).

Intussen begon men direct aan de opbouw van een unitaire staat. De verwerkelijking daarvan werd vergemakkelijkt door het besluit van de Inter-Indonesische Conferentie van 2 aug. 1949², dat er maar één Indonesisch leger zijn zou. De vorming van de unitaire staat was volstrekt in strijd met letter en geest van de besluiten der Ronde Tafel Conferentie. Maar de federale gedachte was in de ogen van vele Indonesiërs besmet door de Nederlandse ijver via die federale opbouw in Indonesië invloed te houden.³ Het is onmiskenbaar, dat in die Nederlandse ijver de gedachte aan een verdeel-en-heers politiek niet geheel vreemd was. Zo werd in Indonesië geleidelijk de federale structuur gezien als een laatste rest van koloniale invloed. De unitarische beweging werd bijzonder gevoed door de Westerling-opstand, waarin

¹ In die zin mijn noot onder Hof van Justitie Ned. Nieuw Guinea, 21 maart 1956, N.J. 1956 No. 512.

² Verg. Communiqué onder C. Veiligheid 1 sub c. Tekst in „R.T.C., Feiten en Documenten”, blz. 154.

³ Verg. Smit o.c. blz. 131 over de bedoelingen van de Malino-politiek. Van Mook betoogde in „The Stakes of Democracy in South East Asia” p. 219, dat de Malino conferentie geen „puppetshow” was, maar „an important beginning of reconstruction”.

naar de opvatting van menig Indonesiër de werkelijke bedoelingen van Nederland tot uiting kwamen.¹

De Regering van de Republiek der Verenigde Staten van Indonesië werkte mee aan de vorming van de eenheidsstaat. Reeds op 15 aug. 1950 werd die eenheidsstaat een feit, ondanks verzet in bepaalde gebieden. Men denke aan de opstand van Abdoel Aziz in Makassar, en de tragische ontwikkeling in Ambon, waar 14 april 1950 de onafhankelijkheid van de Staat Zuid-Molukken werd uitgeroepen, en gevechten lang voortduurden.

Buitenlandse waarnemers, zowel zij die vooral pro-Nederlands, als ook zij die pro-Indonesisch dachten, zijn eensgezind over wat A. Arthur Schiller (o.c. p. 9) noemt het „Dutch imposed character” van het federalisme.² Het lijkt mij, dat Kahin (o.c. p. 463-464) niet ver van de waarheid is, als hij schrijft „More than anything else the change from the federal Republic of the United States of Indonesia to the new unitarian Republic represented the desire of the population to shake off the legacy of Dutch colonial rule. For despite the full sovereignty enjoyed by the R.U.S.I., the preponderant majority of the Indonesian population saw its federal structure as Dutch-imposed and a relic of colonialism. For them the liquidation of federalism meant the final triumph of the Republic of Indonesia proclaimed in August 1945”.

Het is vanzelfsprekend, dat een staat als Indonesië een federale structuur behoeft. Maar voor menig Indonesiër is de federale gedachte besmet met de Nederlandse associatie – zoals na de Duitse bezetting bepaalde Duitse instellingen werden afgeschaft ondanks het feit dat zij op zich zelf beschouwd goed waren. Het is enigzins zo met de federale gedachte, die in Indonesië zal bloeien zo spoedig men los is gekomen van het „koloniale complex”, dat nu nog veler gedachten beheerst.

Volgens art. 2 van het Charter van Souvereiniteitsoverdracht

¹ Verg. Kahin o.c. p. 454, Smit, o.c. blz. 252.

² Voor de beschrijving van de wettelijke maatregelen, die leidden tot de eenheidsstaat, zie Schiller, o.c. p. 536 v.v.

zouden de daar bedoelde besprekingen binnen het jaar plaats vinden. In december 1950 had te 's Gravenhage dergelijke Nederlands-Indonesische bespreking plaats. Bij die gelegenheid stelde Nederland voor, de soevereiniteit over Nieuw Guinea over te dragen aan de Unie. Dit voorstel werd door Indonesië verworpen. Indonesië wenste overdracht van de soevereiniteit aan Indonesië. Op 9 jan. 1951 verklaarde Mohammed Natsir in het Indonesische Parlement: „Onderhandelingen, die niet op overdracht van soevereiniteit zijn gebaseerd, zullen vruchteloos zijn, zelfs indien een derde partij daarbij tegenwoordig zou zijn”. In het Rapport van 3 april 1951, dat de U.N.C.I. aan de Veiligheidsraad uitbracht¹, staat te lezen: „The Indonesian Government was prepared to resume negotiations only if it were understood in advance that sovereignty over Western New Guinea would be transferred to Indonesia”. In deze tijd was dus de opvatting van de Indonesische Regering, dat de soevereiniteit over Nieuw Guinea nog steeds verbleef bij Nederland, maar dat, krachtens art. 2, Nederland verplicht was deze soevereiniteit alsnog over te dragen.

In deze houding kwam echter spoedig verandering. Uit een Indonesische Nota van 10 nov. 1951 blijkt, dat de Indonesische Regering zich op het standpunt plaatste, dat de overgedragen soevereiniteit alreeds Nieuw Guinea had bevat. Naar aanleiding daarvan heeft de Nederlandse Regering voorgesteld dit juridisch twistpunt, betreffende de uitleg dus van het Charter van Soevereiniteitsoverdracht, aan het Internationale Hof van Justitie voor te leggen.²

Hetzelfde standpunt werd door Indonesië ingenomen op de

¹ Report U.N.C.I., 2 april 1951, Doc. S 2087, p. 23.

² De geschilderde gang van zaken is uitvoerig weergegeven in de rede van Mr. Schurmann ter Elfde Algemene Vergadering der V.N. Zie de publikatie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken; „Ned. Nieuw Guinea in de 11de Algemene Vergadering van de V.N.”, No. 49, blz. 129 v.v. Verg. ook het eerder genoemde „Rapport van de Oecumenische Raad”, blz. 10 v.v.

Nederlands-Indonesische Conferentie, die in januari en februari 1952 te 's Gravenhage gehouden werd. Indonesië eiste de erkenning van Indonesische souvereiniteit. Op het laatste ogenblik werd door de Indonesische delegatie de mogelijkheid van „joint Indonesian-Dutch responsibility” geopperd, maar aan dit voorstel, op het laatst gedaan, kon, mede in verband met regeringsmoeilijkheden in Indonesië, geen aandacht meer geschonken worden.¹

De bereidheid van Nederland tot onderhandelen, en tot het vinden van een oplossing, werd verminderd door het feit, dat de Indonesische staatsvorm was gewijzigd van een federale tot een unitaire. Een regeling waarbij het recht van minoriteiten werd veilig gesteld, werd daardoor zoveel moeilijker te vinden.

Op 10 nov. 1952 verklaarde President Sukarno in een rede: „Van nu af aan zullen wij alleen onder elkaar over de toekomst van Nieuw Guinea praten. Wij zullen eenzijdig maatregelen treffen volgens de plannen, die ons goeddunken en wij zullen met de Nederlanders nergens meer over spreken”.

Dit leidde allereerst tot de wens van Indonesië de Unie op te heffen. 12 Aug. 1954 werd te 's Gravenhage het protocol getekend tot opheffing van de Unie. Nadien achtte Nederland zich ontslagen van iedere onderhandelingsverplichting, daar die verplichting als Uniepartner, ten aanzien van een Uniepartner was aangegaan.

In september 1954 werd de kwestie Nieuw Guinea door Indonesië aanhangig gemaakt bij de Verenigde Naties.² Het resultaat was, dat een resolutie waarin werd aangedrongen op onderhandelingen wel in de Politieke Commissie een twee-derde meerderheid wist te verwerven, maar niet in de Plenaire Vergadering. De verworping van de genoemde resolutie betekende een grote teleur-

¹ „Rapport van de Oecumenische Raad”, blz. 11.

² Men zie de publikatie van het Ministerie van B. Z.: „Ned. Nieuw Guinea in de Negende Algemene Vergadering van de V.N.”, No. 37, 's Gravenhage 1955.

stelling voor Indonesië. Sudjarwo eindigde zijn rede, op 10 dec. 1954 gehouden na de stemming, met de verklaring, dat er een oplossing moest gevonden worden. „May my Government be given the strength to seek this solution in a peaceful way”.¹

Bij de behandeling van de Nieuw Guinea kwestie kwam ook de Australische houding duidelijk tot uiting. Door de vertegenwoordiger van Australië werd het zonder twijfel gelaten, dat Australië de verdediging van Australië niet te scheiden achtte van die van Nieuw Guinea.² „New Guinea has been shown to represent the very key to Australia's defense”.³ Zoals destijds Australië op grond van militair-strategische overwegingen zich volledig geschaard had achter Indonesië's wens tot onafhankelijkheid, zo schaarde het zich nu met volle overgave achter Nederland, ter voorkoming dat Nieuw Guinea tot Indonesië zou gaan behoren. Duidelijk komt ook dit standpunt tot uiting in het boek dat Minister Casey in 1955 publiceerde. Daarin schreef hij: „The links which Dutch New Guinea has with Australian New Guinea, and the great strategic importance the whole island of New Guinea has for Australia, means that Australia has a vital and legitimate interest in the future of Dutch New Guinea. Its importance has been clearly demonstrated in two world wars, especially when the Japanese gravely threatened Australia by their landings in New Guinea. It is on our doorstep, and we cannot be indifferent to what becomes of it. We have therefore a right to a voice in any discussions which would change its present status”.⁴ Het is zonder twijfel, dat elke regeling, beoogd voor Nieuw Guinea, met de Australische opvatting rekening zal moeten houden, al behoeft die opvatting geen beslissende betekenis te worden toegekend.

¹ Publ. No. 37, blz. 339.

² Publ. No. 37, blz. 174.

³ Publ. No. 37 blz. 194.

⁴ R. G. Casey: *Friends and Neighbors*. The Michigan State College Press 1955, p. 143.

De Nieuw Guinea kwestie werd behandeld op de Conferentie van 29 Afro-Aziatische landen, gehouden te Bandoeng april 1955.¹ In het Slot-communiqué schaarden zich de 29 landen eensgezind achter Indonesië wat betreft Nieuw Guinea, verklarend: „The Asian-African Conference, in the context of its express attitude on the abolition of colonialism, supported the position of Indonesia in the case of West Irian based on the relevant agreements between Indonesia and the Netherlands”. „The Asian-African Conference urged the Netherlands government to re-open negotiations as soon as possible, to implement, their obligations under the above-mentioned agreements and expressed the earnest hope that the United Nations would assist the parties concerned in finding a peaceful solution to the dispute”.

De conferentie schaarde zich achter Indonesië in haar opvatting, dat Indonesië reeds nu soeverein is over West Nieuw Guinea, en dat Nederland dus onrechtmatig, gebruik makend van militaire macht, zijn positie in Nieuw Guinea handhaaft.

De kwestie Nieuw Guinea werd vervolgens behandeld op de tiende Algemene Vergadering van de V.N., september tot december 1955², op verzoek van 15 Afro-Aziatische landen. Intussen was tussen Nederland en Indonesië overeengekomen, dat een ministerconferentie zou plaats hebben, waarbij uitdrukkelijk gestipuleerd was, dat ieder zijn standpunt in zake de soevereiniteit van Nieuw Guinea handhaafde.³ De Algemene Vergadering nam een resolutie aan, gesteund door Nederland en Indonesië, waarin zij de hoop uitsprak, dat de Conferentie zou slagen.⁴

¹ Verg. hierover „Het internationaal politiek gebeuren in 1954 en 1955”, in Internationale Spectator X - 1956 - blz. 3-52. Tekst van het Slot-communiqué, blz. 505-515.

² Zie de publikatie No. 42 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken „Nederlands Nieuw Guinea in de Tiende Algemene Vergadering van de V.N.”, 's Gravenhage 1956.

³ Agenda opgenomen in Publ. No. 42, blz. 57.

⁴ Tekst opgenomen in Publ. No. 42, blz. 58.

Deze Conferentie, gehouden te Genève, december 1955-februari 1956, mislukte, uiterlijk gezien op grond van Nederlandse eisen betreffende een arbitrage-clausule.

In de loop van het jaar 1956, 21 april, werden door Indonesië de R.T.C.-verdragen opgezegd. In Indonesië volgde de instelling van een provincie West-Irian.

Van belang voor de kennis der Indonesische opvattingen, is de rede die Soekarno op 17 mei 1956 hield voor het Amerikaanse parlement.¹ Hij constateerde: „The world is passing through the period of Asian and African nationalism”, wat hij „a young and progressive creed” noemde. „Nationalism may be an out-of-date doctrine for many in this world; for us of Asia and Africa, it is the mainspring of our efforts. Understand that, and you have the key to much of post-war history. Fail to understand it, and no amount of thinking, no torrent of words, and no Niagara of dollars will produce anything but bitterness and disillusionment” (l.c. p. 398). Nieuw Guinea behoorde in de oudheid tot de staat van Modjopahit. Het behoorde tot het Nederlandse imperium. „In all ways, and by ties of common colonial experience, West-Irian has been, and still is, an essential part of Indonesia”. De proclamatie van 17 aug. 1945 betrof geheel Indonesië, ook Nieuw Guinea. „The agreements by which Holland recognized that independence and that sovereignty had made reference to the whole territory of the Netherlands East Indies. But in part of our land, a part of the territories covered by those agreements, is still a colonial cancer in the body politic of our motherland” (l.c. p. 400).

Op verzoek van 16 Afro-Aziatische landen werd de kwestie Nieuw Guinea geplaatst op de agenda van de Elfde Algemene Vergadering van de V.N.² Een ontwerp-resolutie werd ingediend,

¹ Tekst van de rede opgenomen in de Internationale Spectator X - 1956 - biz. 396-408.

² Zie Publ. 49 van het Ministerie van B. Z.: „Nederlands Nieuw Guinea in de Elfde Algemene Vergadering van de V.N.”, 's Gravenhage 1957.

die onderhandeling tussen de beide partijen beoogde, en een Commissie Goede Diensten, bestaande uit drie personen, wilde in het leven roepen ter vergemakkelijking van de onderhandelingen.¹ Australië wees wederom op het groot strategisch belang voor Australië, en verzette zich op die grond tegen overgang van Nieuw Guinea tot Indonesië. Deze opvatting, zo zeide de Australische minister wordt gedeeld door een „vast majority of the Australian people”.² Intussen was van belang, dat later door de Australische gedelegeerde werd betoogd „At no time have I ever suggested... that this matter should be decided upon strategic grounds”.³

De Nederlandse gedelegeerde, Mr. Schürmann, verklaarde, dat er geen sprake kon zijn te beschikken over het lot van de Papoea's, zonder deze te raadplegen.⁴ Naar hij mededeelde, was het Indonesische standpunt in deze anders. Op een vraag van een parlements lid, of de Papoea's wel bij Indonesië wilden behoren, had de toenmalige Minister-President Ali Sastroamidjojo geantwoord: „De regering kan het niet eens zijn met de door het lid Burhanudin gemaakte opmerking, dat de Republiek Indonesië van tevoren de bevolking van West Irian moet raadplegen of zij werkelijk bereid is de vereniging met Indonesië te aanvaarden”.⁵ Nederland baseerde de niet-bereidheid om afstand te doen van Nieuw Guinea op zijn verantwoordelijkheid voor de Papoea. Sudjarwo trok de eerlijkheid van dit argument in twijfel, en preees Australië,

¹ Tekst in Publ. 49, blz. 69.

² Tekst in Publ. 49, blz. 147. In 1954 was verklaard, dat geen enkel Australiër in deze er anders over dacht. Indonesië deelde, in de loop der discussie mede, dat het hoofd van een parlementaire Australische missie op 9 nov. 1956 had verklaard, na het bezoek een beter begrip te hebben voor het Indonesische standpunt, en van mening te zijn, dat een oplossing binnen afzienbare tijd zou bereikt worden (Publ. 49, blz. 113).

³ Tekst Publ. 49, blz. 230.

⁴ Publ. 49, blz. 139.

⁵ Publ. 49 blz. 140.

dat rondweg zijn houding motiveerde met zijn eigenbelang van defensie.¹

De voorgestelde resolutie kreeg niet de vereiste tweederde meerderheid.

Het moge hier worden geconstateerd, dat intussen het officiële Indonesische standpunt ten tweede male was gewijzigd. Tot 10 nov. 1951 gold de opvatting, dat de R.T.C. voor Nieuw Guinea een voorbehoud t.a.v. de souvereiniteit maakte, maar Nederland verplichtte tot overdracht van die souvereiniteit binnen het jaar.

Van 10 nov. 1951 tot 1956 gold de opvatting, dat bij de souvereiniteitsoverdracht ook de souvereiniteit van Nieuw Guinea was overgedragen, en slechts voorbehoud was gemaakt voor de feitelijke gezagspositie aldaar.

Sinds de opzegging van de R.T.C.-overeenkomsten geldt de opvatting, dat de souvereiniteit over Nieuw Guinea behoort bij Indonesië sinds het uitroepen van de onafhankelijkheid op 17 aug. 1945. Dit is dus uitdrukkelijk in strijd met het vroeger ingenomen standpunt.² Maar de nationale trots wordt nu eenmaal meer gestreeld door de herinnering aan genomen, dan door de herinnering aan gekregen onafhankelijkheid.

Er was reeds herhaaldelijk gelegenheid te wijzen op de betekenis van het nationalisme in Azië. Op het moment, dat in Europa geleidelijk het bewustzijn doorbreekt, dat op nationale basis noch economische, noch militaire, noch culturele problemen kunnen worden opgelost, is het nationaal bewustzijn in de nieuwe onafhankelijke landen alles overheersend. Het heeft daar nog een vitale functie, als bescherming tegen politieke en economische krachten, die van buiten een bedreiging vormen. En het wordt ondergaan als een noodzakelijk bindmiddel intern, tot bundeling van krachten, om zo tot een eenheid te geraken, die in de wereld haar plaats kan opeisen en handhaven. Het lijkt mij, dat in

¹ Publ. 49 blz. 189.

² Verg. Publ. 49 blz. 134 v.v.

Europa die Aziatische behoefte aan nationale bundeling van krachten al te gemakkelijk wordt onderschat.

Dat Aziatische nationalisme kan zich nauwelijks beroepen op eenheid van taal, godsdienst of ras. Het meest voor de hand liggende aangrijpingspunt is het gemeenschappelijk koloniaal verleden. Zoals Dr. van Royen destijds verklaarde in de Veiligheidsraad ¹: „The unity of Indonesia, which has gradually grown, is a product of common Netherlands sovereignty... Common existence under the Netherlands Crown has created a sense of Indonesian nationality and the will towards an Indonesian State...”

Dezelfde gedachte werd duidelijk uitgedrukt door Dr. Sudjarwo in de Politieke Commissie tijdens de behandeling van de kwestie Nieuw Guinea ter Negende Algemene Vergadering. Daar verklaarde hij: „For many decades, indeed, when Indonesia was still the Dutch colony known as the Dutch East Indies, Indonesia fought for its freedom and independence; it fought to be free from colonial domination. It fought for the transfer of the Dutch East Indies from a colonial status to that of a free, independent national State, Indonesia. The boundaries of this State can, therefore, only be the boundaries of the former Dutch East Indies. Neither more or less! Our national movement for independence, the national movement of the Indonesian people, consequently and naturally concerned itself with the freedom of what was then the Dutch East Indies, the freedom of the country in which they lived”.²

Ook Van Mook had er reeds op gewezen, dat voor het opkomend, door Westerse ervaring gewekt, nationalisme de oorspronkelijke Aziatische eenheden gemeenlijk te klein waren, en meestal door het koloniale bewind als eenheden waren aangetast door de vorming van een grotere, politieke en economische eenheid. „The

¹ Security Council. Off. Records. Third year No. 132, 383th and 389th Meetings, p. 20.

² Publ. No. 37, blz. 94.

political centre, the governmental authority, reposed in the colonial capital and the nation every nationalist had in mind was to be coextensive with the colony as it had emerged from the accidents of imperial history".¹ Voor de Nieuw Guinea kwestie is dit van zeer grote betekenis. „Het argument van de historische continuïteit is immers het enige relevante”, zoals terecht is opgemerkt.²

¹ H. J. van Mook: *The Stakes of Democracy in South East Asia*, London 1950, p. 82.

² A. Teeuw: *Het conflict met Indonesië als spiegel voor Nederland*, 's Gravenhage – Bandung, 1956, blz. 12.

II

DE BEHANDELING TER XII^{DE} ALGEMENE VERGADERING

A. Algemene opmerkingen

OP 16 aug. 1957, ongeveer een goed half jaar nadat de elfde Algemene Vergadering geen 2/3 meerderheid voor het Indonesisch standpunt had kunnen opbrengen, werd opnieuw verzocht de kwestie Nieuw Guinea op de agenda, nu van de twaalfde Algemene Vergadering, te plaatsen. Het verzoek werd deze keer gedaan door 21 Afro-Aziatische landen. Met 49 stemmen vóór, 21 tegen en 11 onthoudingen werd de kwestie op de agenda geplaatst, en behandeld in de Politieke Commissie van 20 tot 26 nov. 1957. Bij de aanvang van de discussies werd door 19 Afro-Aziatische landen een resolutie ingediend (A-C1-L 193), die ten slotte door de Politieke Commissie met 42 stemmen voor, 28 tegen en 11 onthoudingen werd aanvaard. Zij luidde:

„*The General Assembly,*

Having considered the Question of West Irian (West New Guinea),

Viewing with deep concern that the prolongation of this political dispute is likely to endanger the peaceful development of that area,

Realizing that a peaceful solution of this problem should be obtained without further delay,

1. *Invites* both parties to pursue their endeavours to find a solution of the dispute in conformity with the principles of the United Nations Charter;

2. *Requests* the Secretary-General to assist the parties concerned as he deems it appropriate in the implementation of this reso-

lution and submit a report of the progress to the thirteenth session of the General Assembly."

Ter plenaire vergadering, waar voor het aannemen van deze resolutie, op grond van art. 18 van het Handvest, een 2/3 meerderheid nodig was, werd die versterkte meerderheid niet bereikt. Er waren 41 stemmen vóór, 29 tegen, en 11 onthoudingen. Het was, volgens herhaalde Indonesische verklaring, de laatste maal, dat door Indonesië de kwestie voor de V.N. zou worden gebracht. Herhaaldelijk werd ook aangekondigd, dat, als wederom geen steun van de V.N. werd verkregen, Indonesië andere wegen zou gaan bewandelen om het gestelde doel te bereiken. Maatregelen zouden worden genomen tegen Nederland, alle maatregelen die nodig zouden blijken, „short of war”, zoals door Subandrio uitdrukkelijk werd verzekerd (P.V. 906, p. 53).

Dit in uitzicht stellen van sancties, indien de V.N. geen steun zouden verlenen, werd van de aanvang af door Indonesië verbonden met een verzoek om spoed. De zaak duldde nauwelijks enig uitstel. Met een beroep op de bestaande spanningen in Indonesië werd gevraagd om prioriteit van behandeling. Ter gelegenheid van de vaststelling van de agenda van de Politieke Commissie, op 8 okt. 1957, verklaarde Subandrio: „Recent events in Indonesia show that it would not be possible for us to discuss this question, as in previous years, at the end of the session, in December, since, as I mentioned during the General debate, this has been the fourth time that Indonesia has submitted this item to the General Assembly, and the people of Indonesia are becoming more or less impatient. Before things might happen in the wrong direction in Indonesia, my delegation would earnestly ask your consideration to give priority to this item immediately following the item on disarmament and the item on the effects of atomic radiation” (P.V. 865).

Zo geschiedde, al werd, in verband met de langdurige besprekingen over ontwapening en atoomstraling, toch eerst 29 nov. 1957 de beslissing in de Plenaire genomen.

Nog voor de behandeling in de Politieke Commissie was aangevangen werd, op 6 nov. 1957, het „Joint Netherlands-Australian Statement concerning the future of New Guinea” gepubliceerd. De inhoud ervan was de volgende:

„The Netherlands and Australian Governments base their policies with regard to the territories of New Guinea, for which they are responsible, on the interests and inalienable rights of their inhabitants in conformity with the provisions and the spirit of the United Nations Charter.

„The territories of Netherlands New Guinea, the Australian trust territory of New Guinea, and Papua are geographically and ethnologically related and the future development of their respective populations must benefit from co-operation in policy and administrations.

„The Australian and Netherlands Governments are therefore pursuing, and will continue to pursue, policies directed toward the political, economic, social and educational advancement of the peoples in their territories in a manner which recognizes this ethnological and geographical affinity.

„At the same time, the two Governments will continue, and strengthen, the co-operation at present existing between their respective administrations in the territories.

„In so doing the two Governments are determined to promote an uninterrupted development of this process until such time as the inhabitants of the territories concerned will be in a position to determine their own future.”

De tekst van dit joint-statement is hier volledig gegeven, daar er gedurende de discussie herhaaldelijk over werd gesproken.

Voor nader in te gaan op deze discussie dient een praeliminaire vraag te worden beantwoord. Met name naar de betekenis van de besproken resolutie. Herhaaldelijk werd betoogd, dat het een zeer onschuldige, eigenlijk een niets-om-het-lijf-hebbende resolutie was: een simpele invitatie aan partijen om een oplossing van hun geschil te zoeken in overeenstemming met de beginselen

van het Handvest, en een verzoek aan de Secretaris Generaal om daarbij de partijen te assisteren „as he deems it appropriate” en te rapporteren aan de 13de Algemene Vergadering. Door velen werd er de nadruk op gelegd, dat de resolutie zelf geen standpunt in het conflict innam. De resolutie „does not tend to prejudge the issue in dispute in any way” (Nepal¹).

Van andere zijde werd echter betoogd, dat de resolutie niet zo onschuldig was als zij er uit zag. Aanvaarding zou, volgens velen, betekenen: steun aan de eis van Indonesië. „If this draft text were adopted”, zo betoogde Australië², „it would mean that the United Nations would have been led into a situation of giving implicit support to a unilateral claim put forward by one Member State to gain possession of some territory of another State, and to absorb the people of that territory”.

Italië (P.V. 909, p. 52 v.v.) wees op het feit, dat in de resolutie het conflict over Nieuw Guinea een „political dispute” wordt genoemd. Italië wees er op, dat de basis van het conflict was de interpretatie van de verdragen van 1949. Door nu, na de eenzijdige opzegging van die verdragen door Indonesië, het conflict een „politiek conflict” te noemen, kon het lijken of de Algemene Vergadering dergelijke eenzijdige opzegging van onder de auspiciën der V.N. gesloten verdragen billijkte, en aanvaardde dat nu het conflict van een juridisch tot een politiek was geworden. Eenzelfde strekking had, volgens de Italiaanse gedelegeerde, de verwijzing naar de beginselen van het Handvest. Immers daaruit kon opgemaakt worden, dat de verplichtingen van partijen niet meer door de gesloten overeenkomsten, maar slechts door de algemene beginselen van het Handvest werden beheerst. Twee beginselen van dat Handvest, het respect voor verdragen en het beginsel van zelfbeschikking, hadden dan toch zeker speciaal genoemd moeten zijn.

Ook het verzoek aan de Secretaris Generaal achtte Italië be-

¹ PV 908 p. 12. Verg. ook Japan P.V. 907 p. 41.

² PV 907 p. 26, Verg. ook P.V. 910, p. 31.

denkelijk. Wat partijen nodig hadden was de juridische voorlichting door een competent hof omtrent hun juridische positie. „No one can reasonably expect that the Secretary General should be charged with the responsibility of acting as a judge in a legal case” (o.c. p 56). Maar als hij niet als zodanig handelt, dan betekent het inschakelen van de Secretaris Generaal wederom het nadruk leggen op de politieke aspecten van de zaak.

Ook Zweden was van mening, dat de „onschuldige” invitatie tot het vinden van een oplossing „could be interpreted as being, in fact, an appeal directed to the Netherlands Government to give up what it considers to be its lawful title to a certain territory and to hand over that territory to the administration of another country” (P.V. 910, p. 82).

De Engelse gedelegeerde analyseerde de termen van de resolutie om te concluderen, dat zij „a less than impartial attitude” opleverden. De derde paragraaf „would in effect constitute an implicite endorsement of the veiled threat in Dr. Subandrio’s statement . . . that, if his Government fails to get satisfaction on this occasion, this may be its last effort to achieve a settlement through the U.N.” (P.V. 911 p. 36).

Inderdaad, als men uitgaat van de herhaalde verklaringen van het Indonesisch Gouvernement, dat slechts zal kunnen worden gesproken op de basis van erkenning van de souvereiniteit van Indonesië, dan is de uitnodiging om te onderhandelen een duidelijk partij kiezen. Maar in de resolutie staat dat Indonesisch standpunt niet te lezen, en volgens sommige voorstanders van de resolutie was dat ook niet er in opgesloten. Een Nederlandse politiek van het aanvaarden van de resolutie, na uiteenzetting van het Nederlandse standpunt, ware zeer wel denkbaar geweest. Het rapport van de 13de Algemene Vergadering had dan, indien de besprekingen zouden hebben gefaald in het bereiken van overeenstemming, duidelijk de punten in geschil kunnen bevatten. Op die basis zou de Algemene Vergadering beter hebben kunnen oordelen. Dat was, naar mijn indruk, het standpunt dat

Japan (P.V. 907, p. 34 v.v.) aanbeval, waarbij het een soort tussenstandpunt wilde innemen tussen Europa en Azië.¹ Weliswaar steunde Japan de joint-resolution. Maar voor de keuze werd als reden gegeven, dat het bestaan van een conflict niet kon ontkend worden, dat de V.N. een rol gespeeld had bij de conflicten in de jaren 1947-1949, dat de V.N. nog steeds een verantwoordelijkheid had. Daarom was Japan van mening, „that the UN is responsible, at least partially, for a peaceful settlement of this question, which originated mainly in the ambiguity of the wording of the treaty concluded at that (R.T.) conference”. De ondertekening van de Bandoeng Declaratie verhinderde Japan niet verzet aan te tekenen tegen de woorden in het „explanatory memorandum”; „West Irian, the easternmost part of the Republic of Indonesia”, daar de vraag aan wie dit land toebehoorde nog diende te worden uitgemaakt. (P.V. 907, p. 37)

B. Het Indonesisch betoog

Het standpunt door Indonesië ingenomen ter XIIde Algemene Vergadering was gebaseerd op de huidige opvatting van Indonesië, dat Nieuw Guinea reeds behoort tot Indonesië. Dit komt ook tot uiting in de boven aangehaalde woorden van de toelichting op de ingediende resolutie. Sukarno had reeds veel eerder dit standpunt ingenomen. Op 17 aug. 1950 verklaarde hij in een rede: „In our present constitution it is especially laid down that the territory of our State comprises the entire former Netherlands Indies”.

In de verschillende Indonesische interventies werd op dit

¹ Dit is ook de bedoeling van de Japanse politiek. Verg. Kase Toshikazu: „Japan and the United Nations”, in „Japan Quarterly”, IV - 1957 - p. 296-302. Volgens de schrijver is het zo, dat de Westerse mogendheden „look to Japan to provide a diplomatic cushion, so to speak, in the process of readjusting their somewhat strained relations with the Asian-African countries” (p. 298). „Japan is regarded as a convenient, if not an ideal, arbiter in the conflict between Occident and Orient” (p. 299).

standpunt de nadruk gelegd. Steeds werd herhaald: Nieuw Guinea behoort tot Indonesië, zoals het vroeger behoorde tot Ned. Oost Indië. Destijds werden verklaringen afgelegd door Van Mook, Van Royen e.a., dat Ned. Indië onafhankelijk zou worden. De tekst van de gesloten overeenkomsten sluit daarbij aan. Het komt overeen met de nationaliteitsgedachte. „Indonesian unity is based not on any theory of racial or ethnical unity but on a unity derived through centuries of being together, which is the true meaning and test of nationality, and consolidated in our common experiences under foreign rule.¹ „For us”, zei Dr. Sastroamidjojo, „so far as the territory of West Irian is concerned, it is and has always been part and parcel of Indonesian territory, formerly known as the Netherlands East Indies. There is no such thing as an issue of transfer of a territory, to change the boundaries of a State. Today the Status of this territory has been raised from a Residency to a province, an ordinary administrative unit in the administration of the Republic of Indonesia, as West Irian was an administrative unit in the administration of the Netherlands East Indies”. (P.V. 908, p. 86).

De gesloten verdragen erkennen Nieuw Guinea als deel van het vroegere Ned. Indië, en als deel van het huidige Indonesië, waaraan de souvereiniteit onvoorwaardelijk werd overgedragen. De opzegging van de RTC-verdragen heeft op de effectiviteit van die overdracht geen invloed. De rechten van Indonesië zijn gebaseerd op historische, politieke en constitutionele werkelijkheden. De formele overdracht van souvereiniteit had reeds plaats gehad voor de opzegging. „In any case, the Charter of Transfer of Sovereignty constitutes a relinquishment of their (the Neth.) colonial claim and a formal acknowledgment of the complete sovereignty of the formerly colonized people of Indonesia. Such a relinquishment and acknowledgement, relating to the facts as they then were, could not be affected by any sub-

¹ Minister Subandrio, A-C1-PV 905 p. 7.

sequent termination of the Charter".¹ Er wordt dan ook in de Indonesische „statements” geen beroep gedaan op een Nederlandse plicht tot verder onderhandelen, gebaseerd op art. 2 van het Charter. Die plicht wordt alleen geconstrueerd uit de noodzaak het bestaande conflict vreedzaam op te lossen.

Waarom wilde en wil Nederland Nieuw Guinea niet erkennen als deel van Indonesië? Uitdrukkelijk constateerde Subandrio, dat Nederland geen belang had „either in terms of economics or in terms of security.”² Het was slechts, constateerde Sastroamidjojo „to satisfy, to some extent, a certain section of the Dutch people who were unable to admit so soon the inevitable fact that the Netherlands had to relinquish formally its colonial sovereignty over the whole of Indonesia, due to the establishment of Indonesia's independence”. (P.V. 912, p. 51) Men beroept zich nu in Nederland op het belang van de Papoea's „which rings hollow in view of what the Netherlands Government has done in past centuries and up to the very present for the people of West Irian” (P.V. 912, p. 41), volk dat telkens wordt aangeduid door Nederland als primitief, als levend in het stenen tijdperk. En dit na meer dan honderd jaar Nederlands bestuur! (P.V. 907, p. 53).

De kwestie Nieuw Guinea is daarom geen territoriale kwestie, die een juridische oplossing vraagt. Zij is een koloniale kwestie, een van onafhankelijkheid, van liquidatie van laatste resten van „colonial rule” (P.V. 908, p. 86). Aan de Papoea's, deze „fellow citizens” de vrijheid te weigeren is een „crime against humanity” (P.V. 908 p. 88). Dat het een koloniale kwestie is, blijkt temeer uit de motieven waarmee wordt gewerkt, uit het beroep op de „mission sacrée”. „In fact, the arguments of a mission sacrée are the typical arguments of colonialism” (P.V. 912, p. 48).

Een ander beroep, dat Nederland doet, is het beroep op het recht van zelfbeschikking „Erkenning van het recht van kleine

¹ Sastroamidjojo, PV 912 p. 52.

² Plenaire zitting 29 nov. A-PV. 724, p. 61.

eenheden over het eigen lot te bepalen zou de ondergang van de Staat Indonesië betekenen, zou meebrengen „the disintegration of the Indonesian national State” (P.V. 905, p. 9-11). Het „sacred principle of self-determination” in dit verband te gebruiken, met name op grond daarvan een koloniaal bewind te bestendigen, betekent slechts „to flout the very meaning of this principle”. Dat beginsel is logisch verbonden met het beginsel van nationale onafhankelijkheid, nationale vrijheid en nationale soevereiniteit. Deze werden bereikt in de strijd met Nederland. De onafhankelijkheid daarmee bereikt „was nothing else than the realization of the principle of self-determination of peoples” (P.V. 912, p. 41). Nederland verklaart, de bewoners van Nieuw Guinea te willen opvoeden om hen dan het eigen lot te laten kiezen, zo zeide Sastroamidjojo. Maar de Indonesische taal mogen zij niet leren, het gebruik van die taal wordt tegengegaan. Blijkbaar gaat men er van uit, dat ze nooit voor Indonesië zullen opteren. (P.V. 912, p. 46) Indonesië zal nooit dulden, dat West-Irian een plaats wordt voor „white settlers”. betogde Subandrio (P.V. 905, p. 19). De „joint-Netherlands-Australian declaration” werd gezien als een eerste begin van de poging om van de beide delen van Nieuw Guinea één staat te maken (P.V. 912, p. 46). Het is nonsens, om daarbij een beroep te doen op de gelijksoortigheid van de bewoners van beide delen van het eiland. Dat zou men ook kunnen betogen voor Borneo en Timor. Maar Indonesië denkt niet aan eisen t.a.v. de niet Indonesische delen daarvan. De grenzen van het koloniale rijk zijn beslissend (P.V. 912, p. 56).

De Indonesische gedelegeerden waren er op uit de voorgestelde resolutie als bijzonder onschuldig voor te stellen. „The draft resolution is indeed very, very mild” verklaarde Subandrio (P.V. 905, p. 53). Zij vraagt niet aan de Assemblée „to pass judgment” (P.V. 912, p. 57). Men wilde slechts de weg aanwijzen om tot elkaar te komen. Bij besprekingen behoefde men zich niet tot Nieuw Guinea te beperken. Indonesië wenst behoorlijke

relaties met Nederland.¹ „We want to come to a reconciliation with the Netherlands by negotiation on this problem. We want to promote our economic relations; we want to normalize our relations with them. But if, of course, there is no compromise from the Netherlands side, I think we are now able to take other action short of war” (P.V. 906, p. 53).

Dat was het ultimatum dat telkens weer naar voren kwam: oplossen van dit conflict, desnoods in groter verband – , wat wellicht zou kunnen duiden op voor Nederland aanvaardbare regelingen indien het in zake Nieuw Guinea bereid was toe te geven – of vijandschap met maatregelen die Nederlandse belangen ernstig zouden treffen.

De verkapte dreiging speelde een rol van meet af aan. Op 3 okt. 1957, gedurende het „general debate” verklaarde Subandrio betreffende de kwestie Nieuw Guinea: „The only question is whether the U.N. is the place where its solution may be worked out, or whether we must embark upon another course, even at the risk of aggravating conditions in Southeast Asia and perhaps inviting cold war tensions to muddy further the waters of peace in that region of the world” (P.V. 700). En op 7 nov. verklaarde Sukarno: „So far we have pursued the struggle for West Irian's freedom through the U.N. However if the U.N. fails us, we will resort to methods which will startle the world”. De gehele kwestie werd als een „matter of urgency” voorgedragen: het Indonesische volk was het wachten moe, en kon niet langer in toom gehouden worden (P.V. 905, p. 2–6). „No nation with any sense of self-respect can continue to allow its reasonable request for negotiations to be ignored, mainly because the other party thinks it can afford to take such an attitude on the basis of its present superiority in physical strength. This is a very dangerous attitude to assume and might lead to unforeseen and undesirable – even explosive – events in the international field. If we are forced to relinquish our present preoccupation with peaceful, constructive

¹ Subandrio A-C1-PV 905 p. 21, Sastroamidjojo A-C1-PV 912 p. 63.

activities in the domestic sector and international field and instead concentrate on building up our physical strength, the prevailing fundamentals of our foreign relations may change in character, too".¹ Sastroamidjojo heeft het gevaar van het niet bereiken van een vredelievende oplossing nader uitgewerkt. „The consequences will be very grave indeed" verklaarde hij (P.V. 912, p. 68-70). Hij bracht daar het militaire element bij te pas. „Negotiations or what? That is the very issue". Geruchten gaan, dat „the Dutch are preparing other military moves aside from the strengthening of their naval forces in and around West Irian waters in order allegedly to protect Dutch interests. Whatever the truth of these rumours, the inevitable alternative to negotiations seems indeed to be an invitation to, or reliance on, physical strength".² Reeds had Subandrio daarop gezinspeeld in verband met de Ned. Australische declaratie. Het „joint-statement" is „somewhat of a mystery" verklaarde hij. Wat het woordelijk inhoudt is eigenlijk slechts bevestiging van bestaande politiek. Daarom wijst het op andere betekenis, betekent het „military implications". Zelfs als deze beslist zouden ontkend worden – „any kind of alliance directed against the country with which a dispute exists can only degenerate into a military alliance, especially when the policy of these countries in regard to West Irian is based upon the preponderant physical force at their disposal." Tot nu toe heeft Indonesië zich niet toegelegd op militaire kracht. Maar we kunnen anders. Tot nu toe waren westerse Allianties in Azië gericht op de afweer van vreemde ideologieën. „But if alliances of Western Powers are now directed against Indonesia the whole psychology of Indonesia – and perhaps of Asia as a whole – with regard to the West might be imbued with new doubts. Were this to happen, it would be tragic indeed for all of us" (P.V. 905, p. 17).

Nadat de stemming in de Plenaire Vergadering had plaats ge-

¹ Subandrio, PV 905, p. 13-15.

² Plenary Meeting, A-PV 724 p. 38.

vonden kwam Subandrio nog eens hierop terug. „Up till now we have done our utmost to conduct our policy in such a way as to discourage any action which might lead to disturbances in the territory under dispute, West Irian, and its surroundings. To maintain this policy would be indeed an almost impossible task for any Indonesian Government now”. Maar nog andere internationale consequenties zijn te verwachten. „In one way or another, this dispute is likely to become an object of the overall struggle in international power politics.” „West Irian is a vital problem for Indonesia which might affect the basic course and development of our national life and politics”. „The Indonesian Government, as a sovereign Government, which is responsible for the well-being of 82 million people will continue with a clear conscience now to shoulder the heavy task laid upon us until we have accomplished the security of the whole of Indonesia, including West Irian” (A.-P.V. 724, p. 61-62).

Het lijkt mij, dat deze woorden niet misverstaan dienen te worden, al zijn zij geformuleerd in de voorzichtige, Aziatische vorm. Allereerst: dwangmiddelen tegen Nederland, t.a.v. de 45 duizend Nederlanders in Indonesië, en de 5 à 6 milliard Nederlands kapitaal aldaar. Maar dat is niet het einde. Bewapening, zo nodig, en niemand behoeft er aan te twijfelen, dat dit Russische wapenen zullen zijn. En een politiek die zich keert tegen het Westen, dat betekent nog sterkere toenadering tot Soviet-Rusland. *De kwestie West-Irian wordt zo het motief, dat door extreme elementen kan gebruikt worden om, tegen sterke bestaande weerstand in, van Indonesië een communistische op Rusland georiënteerde staat te maken.* Het leek mij, dat in enkele van de Indonesische redevoeringen niet alleen de dreiging daarmee, maar ook de angst daarvoor, te beluisteren viel.

c. Het Nederlandse antwoord

Het standpunt van Nederland werd ter XIIde Algemene Vergadering uiteengezet door Minister Luns en ambassadeur Schür-

mann. Men kan dat standpunt aanduiden als de vóór alles juridische opvatting. En dat is begrijpelijk. Niet Nederland wilde verandering, en hij die handhaving wil van het bestaande is geneigd zich op het recht te beroepen.

In zijn eerste interventie verklaarde Mr. Schürmann, dat het dispuut, dat tussen Indonesië en Nederland bleef bestaan na de RTC, niet betrof de vraag van de souvereiniteit van Nieuw Guinea. „That question was settled once and for all by the agreement that was then reached” (P.V. 905, p. 26). Nieuw Guinea bleef bij Nederland. Nederland is zich bewust van zijn plicht, neergelegd in het Handvest der V.N., om vóór alles te laten gelden het belang van de bewoners van het gebied. Door Nieuw Guinea over te geven aan Indonesië of daarover te gaan onderhandelen „the Netherlands would be forsaking its duty to the inhabitants”. Nederland heeft beloofd, dat de bewoners van Nieuw Guinea de gelegenheid zullen krijgen „as soon as they are able to express their will, to decide for themselves their own political future”. „The Netherlands cannot and will not comply with any Indonesian demands for annexation of Neth. New Guinea or enter upon any negotiations concerning the future status of that territory, without its inhabitants having exercised the right, granted to them by the Netherlands, of deciding their own political future” (P.V. 905, p. 23–25).

De plicht om te onderhandelen, neergelegd in het Charter van Souvereiniteitsoverdracht, was aanvaard op de grondslag van art. 43 van de Indonesische constitutie, en art. 2 van de „Overgangsovereenkomst”, beide uitgaande van de gedachte, dat de delen van de federatie vrij zouden zijn hun positie binnen de federatie te bepalen, terwijl genoemd art. 2 lid 2 ook de mogelijkheid open liet van een bijzondere verhouding tot Republiek en tot Nederland, buiten de federatie.¹

Vandaar dat, zonder schending van in het Handvest V.N. genoemde plichten, kon overeengekomen worden binnen het jaar

¹ Tekst in „Resultaten van de RTC”, blz. 44.

te onderhandelen over de toekomstige politieke status (P.V. 905, p. 28-30). Nederland heeft aan zijn onderhandelingsplicht voldaan, en onder meer voorgesteld de Souvereiniteit op te dragen aan de Unie. Het was Indonesië, dat weigerde nog verder te onderhandelen. Sindsdien is echter de federale structuur in Indonesië verlaten voor een unitaire staat, en zijn de R.T.C. overeenkomsten door Indonesië opgezegd. Daardoor zijn alle Nederlandse verplichtingen om te onderhandelen, als ze nog bestonden, komen te vervallen. Ja, is zelfs de grondslag vervallen waarop, met inachtneming van het V.N. Handvest, een oplossing zou mogelijk zijn. Indonesië, dus doende, „by its own actions, demolished the basis on which any solutions, compatible with the principles of the Charter of the United Nations, as well as any negotiations aimed at finding such a solution, would have been possible.” (P.V. 905, p. 32)

Minister Luns accentueerde deze onmogelijkheid voor Nederland. „The Netherlands stand is that we cannot negotiate with Indonesia about the future of Netherlands New Guinea because that future must be decided in due course by the inhabitants of the territory themselves” (P.V. 909, p. 72).

De kwestie Nieuw Guinea is, volgens de Nederlandse visie, een juridisch geschil over een bepaald territoir, en de weg om een juridisch geschil op te lossen is de kwestie voor te leggen aan het Internationale Hof. Nederland heeft dat herhaaldelijk aangeboden. Indonesië ziet de kwestie echter als een politiek, als een koloniaal probleem. Er is daarbij beroep gedaan zo betoogde Mr. Schürmann, op de verklaring van Bandoeng, die elk kolonialisme afkeurde, maar een dergelijke verklaring verloochent het Handvest der V.N. Er is een vorm van kolonialisme, die in dat Handvest genoemd wordt „administration of Non-Self-Governing Territories”. „This modern form of colonisation, approved by all States which have signed the Charter, finds its signification not in the interest of the Administering Power, but in that of the inhabitants of the Territory who still need

some assistance in order to achieve their own self-government. It is this administration, this new form of what one might term „Charter colonialism”, that the Netherlands does indeed exercise in Netherlands New Guinea” (P.V. 912, p. 81).

Nederland zal die door het Handvest erkende taak uitvoeren. Het zal alles doen om die taak in de kortst mogelijke tijd te volbrengen, Daarbij denken we niet in eeuwen, maar eerder „in terms of decades” (P.V. 912, p. 82).

Indonesië heeft wel beweerd, dat Nieuw Guinea zou behoren tot de nieuwe staat, betogende, dat de nieuwe natie alles omvatte, wat gemeenschappelijk het vroegere Nederlands bestuur had ondergaan. Mr. Schürmann ontkende niet, dat onder Nederlands bestuur orde en „convivencia” was ontstaan „between the populations of the various parts of the Malayan archipelago and that they were thereby welded into one nation”. Nieuw Guinea had echter in deze „convivencia” nooit gedeeld, omdat Nederlands bestuur daar eerst in het begin van deze eeuw was uitgeoefend, en de ontoegankelijkheid van het terrein voor contact met de bewoners een belemmering was geweest (P.V. 912 p. 76). De beginselen van Bandoeng zijn dus geheel niet toepasselijk. Men moet daarbij niet vergeten, dat te Bandoeng het standpunt van Indonesië werd gesteund „based on the relevant agreements between Indonesia and the Netherlands”, en een beroep gedaan werd op Nederland „to implement its obligations under the abovementioned agreements”. De gedelegeerden daar konden niet vermoeden, dat een jaar later Indonesië deze overeenkomsten eenzijdig zou opzeggen. (P.V. 912, p. 82).

De Nederlandse gedelegeerden namen eveneens een strict juridische positie in t.a.v. de voorgestelde resolutie. Er is een incongruentie tussen de gevolgde redenering en datgene wat van Nederland gevraagd wordt, zo betogde Mr. Luns. Men stelt, dat de souvereiniteit over Nieuw Guinea reeds bij Indonesië berust, dat dit land deel is van Indonesië, om vervolgens onderhandelingen te vragen tussen Nederland en Indonesië om de

kwestie op te lossen. De *stelling* van Indonesië betreft een zuiver juridische kwestie. Volgens art. 92 van het Handvest is alleen het Internationale Hof geroepen dit juridische geschil te beslechten. De *eis*, die men er aan verbindt is een politieke eis, via onderhandeling die Indonesische soevereiniteit te erkennen. Maar onderhandeling zou alleen zin hebben als Indonesië zijn eis van erkenning der Indonesische soevereiniteit zou laten vallen (P.V. 909, p. 64-67).

Zowel lid 1 als lid 2 van het „operative part” van de voorgestelde resolutie waren in strijd met het geldende recht, volgens Mr. Schürmann. De eerste paragraaf vraagt partijen om te pogen hun geschil op te lossen. Maar de voorstellers hebben buiten twijfel gelaten, dat zij met „the dispute” bedoelen de onenigheid tussen partijen ontstaan door de Indonesische opvatting, dat Nieuw Guinea behoort tot de Indonesische staat. Dit geschil betreft een zuiver juridische kwestie, en deze kwestie dient eerst opgelost, b.v. door het Internationale Hof, vóór onderhandelingen kunnen plaats vinden.

De tweede paragraaf is „incompatible with the provisions of the Charter which do not permit the General Assembly, as distinct from the Security Council, to impose on any party against its will any particular procedural measure such as mediation or, as it is called in this draft resolution, assistance”. Deze bepaling is „definitely ultra vires of the General Assembly” (P.V. 912, p. 83-85).

In de plenaire vergadering werden deze argumenten nog eens door Mr. Luns toegelicht. Niet de Algemene Vergadering maar het Hof was volgens het Handvest (artt. 36 en 92) geroepen over de juridische kwestie te beslissen, met name aan wie de Souvereiniteit over Nieuw Guinea toekwam. Erkenning door Nederland van de Indonesische soevereiniteit zou daarbij niet alleen in strijd zijn met uitdrukkelijk aan de Papoea's gegeven beloften, maar ook met de bepalingen van Hoofdstuk XI van het Handvest. Het verzoek aan de Secretaris Generaal partijen te assis-

teren, gedaan terwijl een van de partijen gekant was tegen deze assistentie, was eveneens in strijd met het Handvest. Art. 33 laat de keuze van de middelen om tot de oplossing van een geschil te geraken geheel aan de partijen over (PV 724, p. 42).

Beide Nederlandse woordvoerders uitten zich ook over politieke aspecten van de Nieuw Guinea kwestie. De Afro-Aziatische groep had weliswaar deze kwestie voor de V.N. gebracht als een geschil „likely to endanger the peace”. Maar wie bracht hier de vrede in gevaar? In Nieuw Guinea heerste volstrekte rust en orde. De dreiging kwam van Indonesië zelf. Mr. Schürmann herinnerde aan hetgeen Dr. Subandrio tijdens het algemeen debat over de Nieuw Guinea kwestie verklaarde: „The only question is whether the U.N. is the place where its solution may be worked out, or whether we must embark upon another course, even at the risk of aggravating conditions in South-East Asia and perhaps inviting cold war tensions to muddy further the waters of peace in that region of the world” (A-PV. 700). En aan wat President Sukarno op 7 nov. verklaarde: „if the U.N. fails us, we will resort to methods which will startle the world”. Hij herinnerde ook aan het door Minister Sudibjo geleide „Committee of Action for the Liberation of West Irian”, dat zijn campagne begon met de georganiseerde molestatie van de Nederlandse bevolking.

Mr. Schürmann constateerde uitdrukkelijk: „if there is any threat to the peace, that threat does not come from the Netherlands, it comes from Indonesia”. Hij sprak in dit verband van „a wholly objectionable and impermissible effort at intimidation of the General Assembly”, dat hiermede beoogd kon zijn (P.V. 905, p. 36-37).

Minister Luns herinnerde enige dagen later aan de verklaring van de Indonesische gedelegeerde: „But if, of course, there is no compromise from the Netherlands side, I think we are now able to take other actions short of war. It is not intimidating this Assembly; it is only that we are able to take other actions which might harm the Netherlands interests also”.

En hij noemde in dit verband de verklaring van de Indonesische militaire attaché te Peking, op 12 okt. 1957: „It has always been the firm determination of the Armed Forces of my country to liberate West Irian from the colonialist and imperialist rule of the Dutch”. En hij citeerde een persbericht ¹, volgens hetwelk President Sukarno zou hebben verklaard: „Indonesia must use force if the Irian issue is rejected by the U.N. We should not beg for Irian's freedom, but we must demand with force”, en waarbij hij de natie opriep „to unite for the common struggle to free Irian”. (P.V. 909, p. 71-72).

Uitdrukkelijk werden dus geconstateerd, van Nederlandse zijde, de Indonesische intenties die omvatten niet alleen maatregelen tegen Nederlandse belangen in Indonesië, maar ook de dreiging om met geweld Irian te veroveren.

Toch was in de conclusie van Minister Luns, waarin hij sprak over de betekenis die de kwestie Nieuw Guinea voor Nederland had, het juridische, principiële gezichtspunt overwegend. Hij noemde de kwestie „a very serious one for the Netherlands”, om drie redenen. Ten eerste omdat gepoogd wordt de territoriale integriteit van het Koninkrijk te schenden door dreiging en door misbruik van de Assemblée, en om als niet ter zake doende op zij te schuiven „the principal of equal rights and self-determination of peoples”. Ten tweede omdat er delegaties zijn, die de opvatting schijnen te huldigen, „that the respect for the obligations arising from treaties and other sources of international law can be disregarded and that a State which has taken the unprecedented step of announcing to the world that it would no longer be bound by any of the agreements entered into with my country can do so with impunity and at the same time demand negotiations on claims based on the very agreements which it has itself impudiated.” Ten slotte, omdat de Indonesische Regering „has allowed foreign nationals living in Indonesia, and for whose safety and well-being the Indonesian Government bears full

¹ New York Times, 19 nov. 1957.

responsibility, to be molested and has even incited the population to commit these outrages" (P.V. 908, p. 76).

In deze gedachtengang had voordien ook Mr. Schürmann gesproken. „In this intervention I have endeavoured to show that the dispute between my country and Indonesia should not be regarded as merely a quarrel about a piece of property owned by the one and coveted by the other. What is at stake is the future of one of the largest islands in the world, the right of its population to choose its own road into that future and the maintenance of the principles that have inspired the Charter of the U.N. Beside these great issues all other considerations appear of minor and secondary significance" (PV 905 p. 41).

Het is de vraag of daar alle mogelijke politieke consequenties van het conflict in verdisconteerd waren. Uit de gesproken woorden zou wellicht kunnen worden geconcludeerd, dat de Indonesische bedreigingen niet geheel au serieux werden genomen. Tenminste zou dit kunnen volgen uit de laatste woorden, die Minister Luns sprak vóór in de Plenaire Zitting tot de stemming werd overgegaan: „I shall therefore now conclude my statement by expressing my strong hope that the General Assembly will persist in the course which it has pursued for four years and will again reject this misconceived proposal. I trust that it will not be too much to expect that, once this has been done, Indonesia will turn its mind to other and more urgent matters and will realize that an improvement in its relationship with my country would be in its best interest, also. If that is the case – as I most earnestly hope – then Indonesia will still find the Netherlands prepared to extend to it the hand of friendship" (A. PV 724, p. 42).

Deze toekomstverwachting moge zo uitgesproken zijn „pour besoin de la cause". Zij was weinig gefundeerd, en de gebeurtenissen, die direct op de verwerping van de resolutie volgden, waren er mede in flagrante strijd.

d. Standpunten door andere Staten ingenomen

Het was de vierde maal, dat de Nieuw Guinea kwestie in de V.N. werd besproken. Het is daarom begrijpelijk, dat men niet geneigd was diep op de kwestie in te gaan. Dat was vorige malen herhaaldelijk geschied. Het ging nu meer om betrekkelijk korte uiteenzettingen van een standpunt, waarbij de aan dat standpunt ten grondslag liggende argumenten soms nauwelijks werden gegeven.

Allereerst dan waren er de staten, die zich op strikt *formeel-juridisch* standpunt plaatsten, en op die grond de competentie van de Algemene Vergadering om zich met de kwestie in te laten ontkenden. België deed dit met een beroep op art. 2 par. 7 van het V.N.-Handvest (P.V. 908, p. 28-30), evenals Frankrijk (P.V. 910, p. 71), de Dominicaanse Republiek (P.V. 911, p. 27), China (P.V. 911, 41) en de Unie van Zuid-Afrika (A-P.V. 724, p. 53)

Het ging hier om een vraag, die volledig viel binnen de „domestic jurisdiction” van Nederland, en daarom verboden terrein was voor de Algemene Vergadering. In tegenstelling tot vorige behandelingen, had deze maal Nederland zich niet op dit formeel-juridische standpunt geplaatst.

België en Frankrijk ontkenden niet, dat er een conflict was, maar dit betrof uitsluitend de interpretatie van het Charter van Souvereiniteitsoverdracht. Het was dus een volstrekt juridisch conflict, en volgens de bepalingen van het V.N.-Handvest kunnen dergelijke conflicten alleen beslecht worden door het Internationale Hof. Ook Spanje (P.V. 909, p. 12-13) meende dat art. 2 lid 7 optreden onmogelijk maakte voor de Algemene Vergadering, die ook overigens incompetent was zich bezig te houden met „territorial claims”.

Een ander formeel-juridisch argument werd naar voren gebracht door Uruguay; de Algemene Vergadering is niet bevoegd de middelen ter oplossing van een conflict voor te schrijven. Uit de bepalingen van het Handvest vloeit voort, dat de Veiligheidsraad

bepaalde methoden mag voorschrijven. Echter niet de Algemene Vergadering. „We believe that the Assembly has no power to act and cannot intervene in a controversy in such a manner as to indicate to the parties the methods of negotiation to be followed, nor can the Assembly set up a commission or nominate a person to act. This type of action is an action which falls within the purview of the Security Council in accordance with the provisions of the Charter” (P.V. 910, p. 63-65). Inderdaad zegt art. 11, dat de Algemene Vergadering wel aanbevelingen kan doen aan de leden, maar dit is slechts met betrekking tot de beginselen van samenwerking (art. 11 lid 2). Volgens art. 11 lid 2 dient elke vraag, die optreden („action”) vereist naar de Veiligheidsraad te worden verwezen. Deze mening werd gedeeld door Peru. Prof. Belaunde had bezwaar tegen de inleidende paragrafen van de voorgestelde resolutie „since we consider these paragraphs to be contrary to the pertinent Articles of the Charter which direct the Assembly to refer such matters to the Security Council”. Daarnaast had hij bezwaar tegen par. 2 van het „operative part”, „because it requests a type of negotiation which, to a great extent, presupposes mediation”, terwijl het nu eenmaal volgens het Handvest art. 33 zó is „that the parties involved in this problem have the right to choose freely”. (P.V. 911, p. 21).

Daarnaast waren er delegaties, die een oordeel uitspraken over de juridische verhouding van partijen – het materieel-juridisch standpunt –, en op grond van dat oordeel hun houding bepaalden. Allereerst waren er, die op grond van een onderzoek op de merites van de zaak, tot de conclusie kwamen, dat het een strikt juridisch geschil was, dat, naar de algemene regel, voorondersteld in art. 36 lid 3 van het Handvest, beslecht diende te worden door het Hof. Men zie byv. de verklaringen van Cuba (P.V. 905, p. 10).

Anderen meenden, dat inderdaad de kwestie allerlei aspecten had, maar dat eerst vast moest staan hoe juridisch de stand van zaken was. Art. 2 van het Charter van Souvereiniteitsoverdracht

impliceert immers, dat mogelijkerwijs Indonesië een recht op Nieuw Guinea heeft (Haiti, P.V. 906 p. 51, Italië P.V. 909, p. 43). Vóór de Algemene Vergadering stappen kon aanbevelen, zou de juridische positie dienen te worden vastgesteld.

Na analyse van de situatie suggereerde ook Zweden de inschakeling van het Hof, dat zich zou dienen uit te spreken zowel over de soevereiniteitspositie, als over het al dan niet bestaan van een onderhandelingsplicht (P.V. 910, p. 83).

Weer andere delegaties begonnen met een juridisch oordeel te geven, om vervolgens, al naar gelang dat oordeel uitviel, de voorgestelde resolutie te steunen of te bestrijden. De eerste groep nam daarbij aan, dat bij de soevereiniteitsoverdracht ook de soevereiniteit over Nieuw Guinea was begrepen. De tweede groep ging er van uit, dat door Nederland die soevereiniteit over Nieuw Guinea uitdrukkelijk was voorbehouden. Het bleek hier, dat een bepaalde juridische interpretatie vaak afhankelijk was van de wens een bepaalde positie in te nemen, dat politieke vriendschap of bepaalde politieke situatie vaak van beslissende betekenis was voor het juridische inzicht.

Een enkel voorbeeld. Ceylon vond het nauwelijks nodig in te gaan op de verschillende gesloten overeenkomsten. Zij tonen duidelijk de bedoeling om soevereiniteit over het gehele gebied van het vroegere Ned. Oost Indië over te dragen. „Documentary proof abounds as to what the intentions of the Dutch were. To put it mildly – if you read your documents, as many have done – I can only call it a breach of faith. There is not the slightest doubt that they intended to give the whole area covered by the Netherlands East Indies to the people of Indonesia; And to find some flimsy excuse and technicality later on, in order to retain this hold on this colonial territory certainly does not become this great nation” (P.V. 906, p. 30-31).

Sommigen maakten het daarbij wel heel bont in hun verklaringen om de „goede zaak” te dienen. Volgens Bolivia behoorde het volk van Nieuw Guinea tot Indonesië „because they live in the

same state of mind as that of the inhabitants of all the islands of the archipelago", terwijl elders aan Nederland werd verweten, dat zij de Papoea's gelaten hadden in het stenen tijdperk (P.V. 908, p. 17). Dezelfde gedelegeerde, die blijkbaar een grote persoonlijke grief tegen Nederland had, beriep zich op de latijns-amerikaanse doctrine van de „uti possidetis juris" (ofwel uti possidetis van 1810) en de „uti possidetis de facto".¹ Op laatstgenoemd machtsbeginsel zou Nederland zich beroepen, terwijl het zuivere rechtsbeginsel voor de positie van Indonesië pleitte (P.V. 908, p. 22). Intussen werd Nederland verweten, dat het, door de poging de zaak voor het Hof te brengen, probeerde deze politieke kwestie te verdraaien tot „a mere juridical one" (P.V. 908, p. 26). Maar de bochten waarin deze gedelegeerde zich wist te wringen blijken het duidelijkst uit zijn betoog, dat Nederland eenzijdig art. 2 van het Charter van Souvereiniteitsoverdracht zou hebben opgezegd door de „Netherlands-Australian Joint Declaration" (P.V. 908, p. 27). En dit na de opzegging van alle R.T.C.-overeenkomsten door Indonesië! Het lijkt mij, dat aan juridische betogen als dat van Quiroga Galdo geen aandacht behoeft besteed te worden. Hij begon met te stellen „the people of Bolivia are profoundly anti-colonialist and their government acts in conformity with the political philosophy of our day" (P.V. 908, p. 12). Dit moge de politieke verklaring zijn van zijn juridische onzin.

Een andere consequentie van dergelijke politieke, antikoloniale houding was de opvatting waarbij het juridische argument werd

¹ De uti possidetis doctrine is de leer, dat de grenzen van de nieuwe onafhankelijke Amerikaanse staten zouden gevormd worden door de grenzen van de vroegere Spaanse administratieve eenheden. Verg. Rousseau: *Droit international public*, Paris 1953, p. 260, en vooral J. P. A. François, *Handboek van het Volkenrecht*, 2de druk, Zwolle 1949, I blz. 70-71. Waar de regel „uti possidetis, ita possideatis" (verwijzend naar de Spaanse posities) niet werd aanvaard, zoals door Brazilië, daar beriep men zich op „uti possidetis de facto", waar niet de vroegere koloniale indelingen, maar het feitelijk bezit de doorslag gaven.

gedegradeerd tot zinloze haarkloverij. Zo verklaarde Burma: „In order to have a proper perspective of the question it is necessary to view it from the historical, geographical, political and emotional aspects. Mere hair-splitting from a purely legal and juridical point of view will lead us nowhere" (P.V. 909, p. 57).

De gedelegeerde van Sudan verklaarde: „The fact that the Government of the Netherlands has recognized this transfer of sovereignty to be complete and irrevocable leaves no room for doubt that West Irian was intended to be covered by that instrument . . ." (P.V. 910, p. 16). Hij wilde blijkbaar niet inzien dat de „volledige soevereiniteit" genoemd in art. 1 van het Charter van Souvereiniteitsoverdracht doelt, in verband met de eveneens geschapen Unie, op de kwaliteit van de soevereiniteit, niet op de kwantiteit van de soevereine staat Indonesië, en dus met de status van Nieuw Guinea niets te maken heeft.

Zoals de Afro-Aziatische Bandoeng-groep in zijn juridische appreciatie bepaald werd door politieke en emotionele affecten, zo was dat ook het geval met de groep Europa en de blanke Common-wealth landen, die met Nederland zich verbonden voelden.

Een bijzondere positie nam ook het Soviet-blok in. Hier overwoog niet zozeer de vriendschap en verbondenheid, maar het streven om in elk conflict tussen Europa en Azië het vuurtje te stoken, en onvoorwaardelijk partij te kiezen voor Azië. De weg werd hier gewezen door de stelling van Lenin, dat het communisme zou zegevieren via Azië. „The Communists have their own fish to fry in Asia", zoals de Australische gedelegeerde opmerkte (P.V. 907, p. 23). De argumenten waarmee de gekozen positie werd verdedigd waren daarom voor het Soviet-blok van minder belang. Natuurlijk werden de overeenkomsten zo uitgelegd, dat alle gelijk was aan de Indonesische zijde. Ik bespaar de lezer het betoog van de gedelegeerde van Soviet-Rusland (P.V. 906, p. 33 v.v.) eindigend met de uitroep „Justice must be restored" (p. 43). En eveneens de reeks van welbewuste leugens van de vertegen-

woordiger van de Ukraine (P.V. 907, p. 46 v.v.), die uitwijdde over „this richly endowed territory”, dat tevens dienen moest voor de „military basis”, die Nederland in Azië nodig had (p. 47), en die het wanbeleid van Nederland o.m. wilde aantonen door de stelling „millions of inhabitants are serviced by only one doctor”¹ (p. 48).

Door Indonesië werd de Nieuw Guinea kwestie gesteld als een politiek conflict, met name als een koloniaal conflict. En de meerderheid der V.N.-leden, zij het niet een twee-derde meerderheid, was het daarmee eens. Men zag het conflict als de politieke strijd van een vroeger gekolonialiseerd land, dat vocht om een deel ervan, destijds op slinkse wijze achtergehouden bij de onafhankelijkheidserkenning.

Gedurende het debat kwam de anti-koloniale gezindheid sterk tot uiting. Zij houdt in, dat elke vorm van kolonialisme onjuist is, dat zelfs het beste kolonialisme een kwaad is. Hier ligt het wezensverschil met de houding van de Volkenbond, die uit was op goed koloniaal beleid, terwijl een meerderheid in de V.N. uit is op afschaffing van de koloniale verhouding. De Bandoeng-conferentie drukte dit uit door de unaniem aanvaarde verklaring dat „colonialism in all its manifestations is an evil which should speedily be brought to an end”. Dit betekent inderdaad een afkeuring van de bepalingen in het Handvest van de V.N., gericht op behoorlijke koloniale administratie, als neergelegd in Hoofdstuk XI. „Het „Charter-colonialism” waarover Mr. Schürmann sprak (P.V. 912, p. 81) wordt evenzeer veroordeeld als elke andere vorm van kolonialisme. Deze onvoorwaardelijk anti-koloniale houding werd onder meer verdedigd door Malakka („My government stands firmly against any form of colonialism, wherever and whenever it arises in any part of the world, whether in New Guinea, in Africa or anywhere else”, P.V. 907, p. 61),

¹ Naar de officiële schatting is de bevolking van West Nieuw Guinea ongeveer 700.000.

Japan (P.V. 907, p. 36) en Bolivia (P.V. 908, p.12). Saoudi-Arabië noemde de Nieuw Guinea kwestie „a classical case of a colonial issue or to put it precisely, a vestige of a liquidated colonial issue”, en, na Nederland bijzonder onheus bejegend te hebben, gaf het grootmoedig toe „It is not pleasant, to put it mildly, for a country to be a colonial Power. This is how the world feels about it” (P.V. 909, p. 22). Daarbij dient men te bedenken, dat in de voorstelling van de Afro-Aziatische groep kolonialisme verbonden is met de overheersing van gekleurde volken door de blanke. Vandaar dat de satelliet-verhouding, de verhouding van de Europese, blanke, mogendheid Rusland tegenover zijn randstaten – verhouding die door de Westerse wereld als modern kolonialisme wordt bestempeld en afgekeurd – voor de gekleurde wereld niets met kolonialisme te maken heeft.

T.a.v. Nieuw Guinea werd door anderen betoogd, dat het ging om de keuze tussen twee koloniale verhoudingen, kolonialisme door Nederland of kolonialisme door Indonesië, „two different colonialisms”, zoals Cuba betoogde. De Nederlandse koloniale verhouding opent de mogelijkheid van zelf-beschikking in de toekomst, de inlijving bij Indonesië sluit dat voor altijd uit (P.V. 905, p. 46). De Nederlandse souvereiniteit is niet absoluut, immers beperkt door de bepalingen van Hoofdstuk XI, de Indonesische zou dat wel zijn (Israël, P.V. 910, p. 87). Brazilië verklaarde zich fel anti-koloniaal; maar de anti-koloniale houding brengt helemaal niet mede, dat overdracht dient plaats te hebben door de „distant colonial power” aan de buurstaat, vooral niet nu daarvoor Nieuw Guinea de status van „non self governing territory” zou verliezen (P.V. 912, p. 17).

Deze voorstelling, dat het hier ging over de keuze tussen twee koloniale verhoudingen, dat het zou zijn „a case of two rival colonial claims”, werd fel bestreden. „Does the representative of Indonesia look like a colonialist”, was Menon’s rethorische vraag (P.V. 912, p. 32). Erin lag besloten de stelling, dat slechts een blanke staat een koloniale mogendheid zijn kon. Pakistan

betoogde, dat overdracht aan Indonesië niet zou betekenen „a new colonialism”, Daarom zou door dergelijke overdracht het Handvest niet worden geschonden (P.V. 912, p. 37).

In dit verband is het van belang, dat door verschillende delegaties gesuggereerd werd Nieuw Guinea te brengen onder de trustschap-verhouding, waardoor dus de Charter-verplichtingen van het beherende land, zowel wat betreft de bedoeling van het beheer als de verantwoordingsplicht, zouden worden vergroot. Men dacht aan een United Nations trusteeship, waarbij de drie belanghebbenden (Nederland, Indonesië en Australië) zouden betrokken zijn (Costa Rica, P.V. 908, p. 61). Ook de suggestie van Uruguay ging in die richting, met een beroep op een voorstel van India, destijds gedaan, dat beherende mogendheden vrijwillig hun gebieden onder trusteeship zouden stellen (P.V. 910, p. 68). Ook Peru suggereerde een „tripartite trusteeship” (P.V. 911, p. 22). terwijl Brazilië vertrouwde, dat Nederland bereid zou zijn zijn rapportage uit te breiden tot de politieke ontwikkeling (P.V. 912, p. 18).

Zoals bekend verklaarde zich Indonesië herhaaldelijk en fel tegen elke trustschaps-gedachte. Het vond daarbij steun bij andere Aziatische volken. En bij het Soviet-blok. De Wit-Russische afgevaardigde verklaarde „The attempt to make use of the United Nations as an instrument for the legalization of colonialism deserves resolute condemnation, as we see it, inasmuch as it runs directly counter to the spirit and letter of the U.N.-Charter. The U.N. must not sacrifice its authority for the sake of maintaining the antiquated colonial system which has been condemned to the scrap heap by the whole course of history. It is the duty of the U.N. to support people who are struggling for emancipation from colonial domination” (P.V. 908, p. 47).

Verwant met de anti-koloniale gedachte is het beginsel van zelf-beschikking, telkens genoemd in het Handvest van de V.N. (artt. 1 lid 2, 55). Maar in de kwestie Nieuw Guinea waren het anti-kolonialisme en het beginsel van zelf-beschikking met

elkaar in strijd. Gemeenlijk gaan deze beginselen samen. Hier waren zij in conflict, zoals de Ierse afgevaardigde terecht betoogde. Hij meende, dat het beginsel van zelf-beschikking moest praevaleeren, daar de bewoners van Nieuw Guinea, niet alleen van West Nieuw Guinea maar van het hele eiland, de mogelijkheid moesten hebben als geheel hun positie te bepalen, en daarmee de kunstmatige verdeling van het eiland te beëindigen (P.V. 911, p. 75). Ierland heeft nu eenmaal van huis uit bezwaar tegen kunstmatige verdelingen op een eiland.

Zoals reeds uiteengezet, vormt het beroep op het recht van zelfbeschikking Nederland's voornaamste verdediging tegen de

Indonesische claim. Er waren begrijpelijkerwijs vele gedelegeerden, die het beroep op het recht van zelfbeschikking van de Papoea's bepaald niet au sérieux namen. „Apart from being a completely irrelevant argument, this game of self-determination, as played by colonial Powers, is nothing but a hypocritical endeavour to prolong their presence in colonial territories. Before taking such a position, it would be wise for the Netherlands Government to go over its negative record on matters involving self-determination over the past ten years” (Irak, P.V. 912, p. 11-12).¹

Afgezien van de vraag, of het door Nederland gebruikte element uit eerlijke overtuiging voorkomt of gegeven is pour besoin de la cause, is er de kwestie welke omvang dit recht van zelfbeschikking heeft, met name in welke gevallen het toepassing heeft. Menon ontkende de toepasselijkheid van dit recht met betrekking tot een gebied, dat soeverein is. „There cannot be self-determination in regard to a territory that is already sovereign”.

¹ Voor het principiële Nederlandse standpunt omtrent het beginsel en het recht van zelfbeschikking, zie „De Tiende Algemene Vergadering van de V.N.”, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Publ. No. 43, 's Gravenhage 1956, blz. 144 v.v. en blz. 341 v.v. (rede van Prof. Beaufort in Commissie III). Nederland verklaarde zich tegen opneming van het recht van zelfbeschikking in de Conventie betreffende de mensenrechten.

Zou dat wel zo zijn, dan zou menige soevereine staat uiteenvallen, daar de eenheid van zijn gebied bepaald zou worden „by some local squabble, by some momentary issue, by the desires of some political adventurers, or a neighbouring country, or anything of that kind” (P.V. 912, p. 22). Hier was duidelijk de staatsman aan het woord, die in het Kashmir-conflict op dezelfde wijze India's recht verdedigd had tegen aanvallen, gebaseerd op het recht van zelfbeschikking van de Kashmiri.¹ Maar niet alleen staten, die argumenteerden met het oog op de eigen moeilijkheden en conflicten, namen dit standpunt in. De gedelegeerde van de Soedan verweet Nederland, dat het zwaartepunt van de discussie verlegd werd van de soevereiniteitsvraag naar het beginsel van zelfbeschikking. „But I should like to draw a line, even if it is a very thin line, between the principle of self-determination and the right to self-determination. The principle of self-determination in this case must never be intended to be anything more than a discretion to be accepted or rejected by the parties concerned for the settlement of this dispute. And a discretion obviously does not have the character of obligation. The dispute in this case is not between the people of West Irian and the Netherlands. If this were the case, then the right of self-determination would certainly be invoked and we would most certainly support it. But the present dispute is between two sovereign States, between the Republic of Indonesia and the Kingdom of the Netherlands, over West Irian, which is not and cannot be a subject of international law in this case, taking into consideration the framework of the Charter of Transfer of Sovereignty of 1949” (P.V. 910, p. 13-15).

Het beginsel van zelfbeschikking, allereerst in Europa na de eerste wereldoorlog toegepast om de verslagen vijand zwakker te maken, vervolgens als universeel beginsel in het Handvest der V.N. erkend, om als wapen in de koloniale strijd gebruikt te worden, gaat geleidelijk door de nieuwe soevereine staten weer

¹ Daarover nader mijn studie over „De Kashmir-kwestie”, die zal verschijnen in het februari-nummer van „Socialisme en Democratie”.

beperkt worden, nu tot koloniale verhoudingen. De soevereine nieuwe staat gaat dit beginsel als een gevaar zien voor zijn nationale existentie.

De Europese, en de Westers voelende staten, steunden Nederland in zijn beroep op het recht van de Papoea's om over hun eigen toekomst te zijner tijd te beschikken. Israël ging nog verder. Niet alleen had Nederland het recht om in Nieuw Guinea het bestuur te blijven uitoefenen, het had ook de plicht zulks te doen, om daardoor de zelfbeschikkingmogelijkheid voor de Papoea's te effectueren. En de Algemene Vergadering had de plicht, uit respect voor het zelfbeschikkingrecht, Nederland niet in de uitoefening van die plicht te hinderen. „As far as the U.N. is concerned, the right to self-government of the people of West Irian, the right of that people to decide on its own destiny is a fundamental and primordial paramount factor which, under the Charter, enjoys absolute and necessary priority as against any claim such as the one formulated by Indonesia. Even if, under impossible circumstances, the Netherlands decided to give full satisfaction to Indonesia, even in that unlikely case, this Organization would be precluded by the Charter from ratifying this transfer of sovereignty without having ascertained in advance that the objectives of Chapter XI of the Charter had in fact been attained as regards the population of West Irian” (P.V. 910, p. 88).

Gedurende de discussie werden ook economische en strategische aspecten van de zaak naar voren gebracht. Zeer verschillende geluiden waren hier te beluisteren, variërend van botte, bewust onware, stellingen van het Soviet blok en daarmee verwante sprekers, tot scherpe analyses zelfs uit het kamp der meest verwonde tegenstanders.

Vooraf van Soviet zijde werd gesteld, dat het Nederland alleen te doen was om de rijkdom van Nieuw Guinea. Het gaat er om „to retain this territory, which has abundant natural resources, and to preserve the profits of foreign monopolies which play the

master there. The activities of the Dutch New Guinea Oil Company, controlled by Dutch and American capital, which has the monopoly of prospecting for and extracting oil on the whole territory, bear testimony to the haste with which the mineral riches of West Irian are being plundered" (P.V. 906, p. 36). „The true meaning of this guidance and leadership comes down to keeping this richly endowed territory in the clutches of the Dutch, because the Dutch companies and the other foreign companies with which they are associated need the coal and oil of West Irian", verklaarde de gedelegeerde van de Ukraine (P.V. 907, p. 47). Albanië verklaarde „As is universally known, West Irian is richly endowed with raw materials which have aroused the covetousness of the Dutch monopolists" (P.V. 908, p. 71). Volgens Tsechoslowakije interesseerden Nederland en de Nederland steunende staten zich niet het minst voor de belangen van de Papoea's, maar werden zij in hun acties geleid „primarily by the interests of the imperialistic circles which have the utmost interest in seizing the natural wealth of West Irian" (P. V.906, p. 6). De gedelegeerde van Wit Rusland ging uitvoerig in op de plannen, uitgestippeld in het E.E.G.-Verdrag, voor koloniale exploitatie (P.V. 908, p. 51).

Dergelijke beschuldigingen behoeften door Nederland nauwelijks te worden weerlegd. De felste anti-koloniale medestander van Indonesië, de gedelegeerde van Ceylon, had over de economische situatie zeer gedecideerde opvattingen. „I do not say that they are trying to make a business proposition out of West Irian. They are not". Het is voor ieder duidelijk, dat het bezit van Nieuw Guinea economisch een last is. Ook Nederlandse economen weten dat. „I think, I am sorry to say, that it is purely a question of prestige" (P.V. 906, p. 22). Eenzelfde overtuiging, dat economische motieven voor Nederland niet gelden, werd ook door Minister Subandrio tot uiting gebracht, toen hij in de plenaire vergadering zei: „West Irian is a vital problem for Indonesia which might affect the basic course and development of our

national life and policies. In this affair our basic attitude has never been and will never be affected merely by feelings of prestige or of national pride as is the case with the Netherlands, who in fact have no real interest in West Irian – either in terms of economics or in terms of security” (A -P.V. 724, p. 61).

Het element „veiligheid” speelde wel een rol in de beraadslagingen, in die zin, dat strategisch-militaire argumenten werden gebruikt. Het is bekend, dat Australië zijn verdediging afhankelijk meent van het feit, dat West Nieuw Guinea niet gaat behoren tot Indonesië. In vroeger jaren is dat ook herhaaldelijk tot uiting gebracht. Ter XIIde Algemene Vergadering heeft Australië slechts geconstateerd, dat het bij de politieke status van Nieuw Guinea belang had. Maar er werd niet van gerept, dat dit interesse een belang betrof van nationale veiligheid. Er werd slechts vastgesteld : „The future of Netherlands New Guinea is of direct interest and importance to Australia” (P.V. 910, p. 31).

Anderen brachten de militair-strategische aspecten wel ter sprake. De „joint-Netherlands-Australian declaration” leidde er toe, dat de Nieuw Guinea kwestie werd in verband gebracht met gezamenlijke verdediging en met de South East Asia Treaty Organization (SEATO).

De gedelegeerde van Ceylon zag in de gezamenlijke declaratie „a moral threat – if not a physical threat”. „It is, I think, calculated for one purpose and one purpose only. Beware, Indonesia, it means, it is not Holland alone, the great Power in the neighbourhood is joining hands with it for this purpose” (P.V. 906, p. 26). Van Soviet-Russische zijde werd verklaard, dat Nieuw Guinea de haard was van subversieve actie tegen Indonesië, en dat het de bedoeling was daar andere landen bij te betrekken (P.V. 906, p. 39 v.v.). De Ukraine sprak van de behoefte aan „the military bases which are being built on the territory of West Irian” (P.V. 907, p. 47). Wit-Rusland was het geheel met Soviet-Rusland eens „that the territory of West Irian is being used as military base and strategic springboard for the armed forces of SEATO” (P.V. 908,

p. 47). Dergelijke beschuldigingen werden fel bestreden door Australië en de Philippijnen, waarbij erop werd gewezen, dat Nederland niet bij de SEATO is aangesloten (P.V. 908, p. 57). De Ceylonese gedelegeerde vroeg daarop alle insinuaties betreffende SEATO te vergeten (P.V. 912, p. 98). Menigeen bleef overtuigd van de militaire dreiging van Nederland. Het is niet gemakkelijk zich te verplaatsen in de mentaliteit, die Nederland's aanwezigheid in Nieuw Guinea ziet als een militaire dreiging, maar zij bestaat.

Van Nederlanse, en van Nederland-bevriende zijde, werd uitvoerig ingegaan op de dreigingen door Indonesië geuit. Daartegenover stelde Syrië „The question still remains who is threatening whom? Frankly speaking, the Netherlands, with Australia on its side, is threatening the right of Indonesia. The two together are threatening the territorial integrity of Indonesia and the two are seeking to disregard the U.N., and this is a threat to its Charter” (P.V. 911, p. 62). Op grond van dit gezichtspunt betoogde Syrië: „Indonesia is entitled to our full moral support in doing whatever it can to safeguard its unity and territorial integrity by bringing West Irian into Indonesia proper” (P.V. 911, p. 71).

Uit eenzelfde gemoedsgesteldheid, die Indonesië als de verdrukke en Nederland als de aanvaller doet zien, vloeit de opvatting voort, dat Indonesië de natie was, die, door de kwestie voor de V.N. te brengen en daar om een vreedzame oplossing te vragen, in het geschil de vredelievende partij was. „Indonesia offers the olive branch”, zo verklaarde pathetisch de gedelegeerde van Ceylon (P.V. 912, p. 98). Het is een opvatting die, gezien de Indonesische activiteit, de officieel georganiseerde geweldpleging en de bedreigingen, wel heel moeilijk te volgen valt. Maar het is een opvatting en mentaliteit, die bestaat en waarmede, als met alle werkelijkheid, dient te worden rekening gehouden.

Ziehier een kort overzicht van argumenten, naar voren gebracht in de XIIde Algemene Vergadering. Eensdeels waren ze welbewust kwaadaardig politiek gestook, zoals de betogen van het

Soviet-blok zonder meer tonen. Voor het merendeel speelden zij zich af rond de gangbare idealen en strevingen, gebruikelijk in V.N.-kringen. Souvereiniteitseisen, anti-kolonialisme, verantwoordelijkheid voor vreemde volken, zelfbeschikkingsrecht, alle woorden, die voldeden aan wat door de Spaanse gedelegeerde genoemd werd „the requirements of current language” (P.V. 909, p. 11). Belangen en „pointeneurs” worden er nu eenmaal gaarne gekleed in het gewaad van universele gerechtigheid. Zo lijkt de discussie vaak een maskerade, waar zovelen als gentlemen verkleed gaan, dat de ware edelman nauwelijks als zodanig kan herkend worden. In de tot machtsblokken verziekte V.N. was het geluid van de eerlijke streving naar vreedzame beslissing van het geschil nauwelijks waarneembaar en herkenbaar.

III

BESCHOUWINGEN OVER DE HUIDIGE STAND DER NIEUW GUINEA KWESTIE

DE tijd is een belangrijke factor in een internationale situatie. Wat eens een eenvoudig geschil was, met een beetje goede wil uit de wereld te helpen, kan door tijdsverloop worden tot een onoplosbare kwestie. Zo was dat met de Kashmir-kwestie, en zo dreigt de Nieuw Guinea kwestie te worden. Bestaande posities worden gedogmatiseerd, verbonden aan onaantastbare beginselen. Verandering in de situatie wordt dan onmogelijk, doordat volksgroepen of politieke partijen zich gecommitteerd hebben, en zonder verlies aan prestige of „gezicht” niet meer het eens ingenomen standpunt verlaten kunnen. Daarbij komt, dat gemeenlijk een van beide partijen bepaalde maatregelen neemt om de ander tot toegeven te brengen, wat het des te moeilijker maakt voor die ander het eens ingenomen standpunt prijs te geven.

Destijds zou zonder enige internationale of nationale moeilijkheid Nieuw-Guinea kunnen zijn opgenomen in de nieuw gevormde staat van Indonesië. Australië, destijds nog kampioen voor Indonesische onafhankelijkheid, zou geen haarbreed in de weg gelegd hebben, als wat vroeger de kolonie Nederlands Oost-Indië was, in zijn geheel zou geworden zijn tot onafhankelijke staat, inclusief Nieuw Guinea.

Er rust een zware verantwoordelijkheid op degenen, die in die tijd hun wil hebben doorgezet om bijzondere voorzieningen te bedingen voor Nieuw Guinea. Zoals wij zagen in Hoofdstuk I was de overwegende gedachte om een veilige haven te garanderen voor Indo-Europeanen. Maar het is duidelijk, dat ook andere irrationele motieven daarbij een rol speelden, motieven die niet gemakkelijk konden onder woorden gebracht. Maar die sterk genoeg waren om steun te vinden in brede volkslagen. Er bestond

een zucht tot behoud van Nieuw Guinea, hevig genoeg om voedsel te geven aan allerlei rechtvaardigende theoriën. Men heeft wel, niet ten onrechte, Nederland's houding vergeleken met die van de verarmde grondbezitter, die, nadat hij zijn vruchtbare akkers van de hand heeft moeten doen, ten koste van grote offers zich vastklammt aan het bezit van een stukje barre heide, om zodoende nog iets te kunnen behouden, en nog steeds te behoren tot degenen die spreken kunnen van hun „terres" buiten de stad.

De theorie van de veilige haven is spoedig verlaten, nadat de praktijk getoond had, dat Nieuw Guinea totaal ongeschikt was om voor de Indo-Europeaanse groep een tehuis te bieden. Toen werd gezocht naar redenen, die het, uit anderen hoofde gekozen, standpunt konden rechtvaardigen. Tijdsverloop en propaganda deden toen hun invloed voelen. Zij hadden de uitwerking de bestaande internationale verhouding te dogmatiseren, en te verabsoluteren. Wat eens een positie geweest was van relatieve waarde raakte versteend tot principieel standpunt, waarvan afwijking nauwelijks duldbaar was.

Zowel in Indonesië als in Nederland!

Voor Indonesië werd Nieuw Guinea-in-handen-van-Nederland een ondragelijk affront van het nationaal bewustzijn. Voor Nederland werd de positie getrokken in de sfeer van de morele verplichting, van de „white man's burden", om de Papoea's op te voeden en hun zelfbeschikkingsrecht te verzekeren. Sindsdien verhinderden de ingenomen posities iedere verandering, daar het zelfrespect ermede gemoeid raakte. Menigeen in Nederland heeft de laatste jaren gezegd, zij het zelden in het openbaar, dat wij met ere van Nieuw Guinea af zouden moeten komen. Er komt een moment, dat oplossing van een internationale kwestie „met ere" niet meer tot de te verwerklijken mogelijkheden behoort. Dat doet echter niet af aan de noodzaak tot een oplossing te komen. De eer is een moment in een volkenverhouding, dat niet beslissend is. De tijd is voorbij waarin men een politiek kon volgen en toejuichen, die moest eindigen in een „Tout est perdu, fors l'honneur".

Het ware de moeite waard, de binnenlands-politieke situatie, in Nederland zowel als in Indonesië, in haar verhouding tot het Nieuw Guinea probleem te analyseren. Hier moge met een enkele algemene opmerking worden volstaan.

In Nederland zijn de politieke partijen vooral gevormd op grond van opvattingen over intern-Nederlandse problemen. Vandaar dat in menige buitenlands-politieke kwestie binnen de politieke partijen de meningen zeer uiteenlopen. Zo is het t.a.v. de Nieuw Guinea kwestie. Dwars door elke politieke partij loopt de scheidslijn, die voorstanders van een vasthouden aan de Nederlandse souvereiniteit en voorstanders van een vreedzame regeling met Indonesië verdeelt. Geen enkele politieke partij durft het daarom aan, om met een uitgesproken standpunt voor den dag te komen. Zo kwam men tot de z.g. ijskast-politiek, de politiek die zonder meer de status quo handhaaft. Immers elk partijvoorstel tot verandering zou stuiten op groepen binnen de partij, die het met zo'n voorstel niet eens zouden zijn. Er zou de kans bestaan, dat de partijeenheid op grond van de houding t.a.v. het buitenlands-politieke probleem zou worden verbroken. De unanimitieit, die in het Parlement bleek bij de laatste regeringsverklaring van 23 dec. j.l. was een quasi-unanimitieit, in dadenloosheid gebaseerd op politieke angst.

Maar ook ijskast-politiek is politiek, al behoeft niemand daartoe een initiatief te nemen, en al exponeert zich daarbij geen enkele partij. En het kan een politiek zijn met desastreuze consequenties. Want ijskast-politiek moge wel een stilzitten betekenen aan onze kant, het betekent niet het gelijk blijven van de situaties bij de tegenpartij.

Ook in Indonesië is de binnenlands-politieke situatie van betekenis. Er is evenmin eenheid van opvatting als in Nederland. De redelijke elementen realiseren zich, dat de kwestie Nieuw Guinea geen vitale kwestie behoefde te zijn, maar dat zij tot een brandende kwestie kon gemaakt worden, tot een brandende kwestie gemaakt is, door welbewust overheidsoptreden. De

moeilijkheden waarmede een jonge staat, ontstaan na jaren Japanse bezetting en na jaren strijd voor de onafhankelijkheid, te kampen heeft, zijn vele. En het is begrijpelijk, dat men welbewust nationale gevoelens aanwakkerde, die de aandacht konden afleiden van de dagelijkse tegenslagen en fouten, en daarbij het saamhorigheidsgevoel konden versterken. Een volk wordt evenzeer gevormd door gezamenlijke haat en angst, als door onderlinge liefde. Daarbij kwam de welbewuste politiek van communistische elementen, die er op aanstuurden de Nieuw Guinea kwestie te maken tot spil waaromheen Indonesië geleidelijk gestuurd kon worden naar het Soviet-blok. De kwestie Nieuw Guinea werd en wordt welbewust misbruikt om de tegenstelling Nederland-Indonesië, Europa-Azië te markeren. Het nationalistisch besef wordt door de communisten welbewust aangewakkerd. En tot het uiterste bespelen zij gevoelens, die in geheel Indonesië leven, of ten minste gemakkelijk gewekt worden. De gematigde partijen staan daartegenover machteloos. Want als een volk emotioneel partij kiest, dan vindt het extreme standpunt de meeste bijval, en niet de gulden middenweg. Zo moet men wel huilen met de wolven, om niet elke zeggenschap en invloed te verliezen. Het leek mij, dat zo nu en dan in de Indonesische verklaringen ter XIIde Algemene Vergadering der Verenigde Naties de angst te beluisteren viel, dat een falen van de vreedzame oplossing van de Nieuw Guinea kwestie Indonesië definitief zou brengen in de Soviet-invloedssfeer. Er moge vooral dreiging zitten in de woorden van Minister Subandrio: „this dispute is likely to become an object of the overall struggle in international power politics”, het is „a vital problem for Indonesia which might affect the basic course and development of our national life and policies” (A-P.V. 724, p. 61) – het element angst kan er ook uit verstaan worden.

De stappen, door Nederland zo demonstratief gedaan bij de NATO kunnen dergelijk gedreven worden naar het andere kamp slechts bevorderen. Immers daarmede wordt ook door ons de

kwestie behandeld als een koude-oorlog conflict, wat het niet was, en nog niet is, maar wat het heel spoedig kan worden. Hier ligt de wezenlijke wereld-politiek betekenis van het Nieuw Guinea conflict. Het kan een volk van 82 miljoen nopen zich te scharen onder de protectie van Soviet Rusland.

Het is mijn stellige overtuiging, dat dit door velen in Indonesië evenzeer wordt gezien, en gevreesd, als in Nederland.

De *juridische aspecten* van de Nieuw Guinea kwestie zijn van bijzonder groot belang. Als het waar zou zijn, dat onomstotelijk voor ieder, hier en in Azië, zou vaststaan, dat Nieuw Guinea deel vormde van het territorium van het Koninkrijk der Nederlanden, dan zou de appreciatie van activiteit in het zuiver-politiek conflict, hier en in Azië, verschillen van wat zij nu is.

Het lijkt mij, dat Nederland's soevereiniteitspositie aanvechtbaar is. In het eerste hoofdstuk van deze studie is een uiteenzetting gegeven van de juridische ontwikkeling, en zijn de stukken en documenten genoemd, waarop Nederland zijn aanspraak baseert. Die basis is, op zijn minst genomen, disputabel. Alles draait om de interpretatie van de Linggadjadi-overeenkomst. Immers herhaalde toezeggingen in de Veiligheidsraad, dat het vroegere Nederlands Oost-Indië zou worden tot een onafhankelijke staat Indonesië, de onafhankelijkheid toegezegd aan „de volkeren van Indonesië” (Renville-beginsel), zouden alleen uitzondering kunnen lijden door het recht, toegekend in art. 3 van de Overeenkomst van Linggadjadi, waarnaar in het 6de Additionele Beginsel van Renville wordt verwezen.

Art. 3 van Linggadjadi erkent het recht van de bevolking van enig gebiedsdeel *langs democratische weg* te kennen te geven niet of nog niet tot de Verenigde Staten van Indonesië te willen toetreden. Men dacht daarbij aan de deelstaten zoals Oost-Indonesië, wellicht aan kleinere eenheden zoals Ambon of de Zuid-Molukken. Men kon hier nauwelijks denken aan de in het stenen tijdperk

levende Papoea's van Nieuw Guinea, verkerend in volstrekte stamvijandschap onder elkaar en in volstrekte onkunde omtrent de naburige wereld. Als hoofdregel aanvaardt art. 3 van Linggadjati „De V.S. van Indonesië zullen omvatten het gehele grondgebied van Nederlands-Indië”. Uitzondering daarop is de op democratische wijze daarop genomen exceptie. De eenzijdige interpretatie in het Nederlandse parlement, zó dat ook Nieuw Guinea onder de in art. 3 bedoelde bevolkingen zou kunnen vallen, werd genentraliseerd door van Mook's verklaringen op de daarop volgende conferentie van Den Pasar.

Men kan dus aannemen, dat van de Linggadjati-overeenkomst af Nieuw Guinea zou vallen onder de te vormen onafhankelijke en soevereine staat. De vraag rijst dan, welke invloed – gezien de overeenkomsten van Linggadjati, Renville, van Royen-Roem, en de daarmee overeenstemmende verklaringen van Dr. van Royen in de Veiligheidsraad – dient toegekend aan het voorbehoud gemaakt in art. 2 van het Charter van Souvereiniteitsoverdracht.

Het is bekend, dat ter Ronde Tafel Conferentie, de partijen het niet eens konden worden over de soevereiniteit van Nieuw Guinea. Vandaar dat in de, op suggestie van de UNCI aanvaarde, tekst van art. 2, het woord soevereiniteit werd vermeden, en een formulering werd aanvaard, die alle partijen gelegenheid gaf hun interpretatie in het overeengekomene te lezen, welke mogelijkheid niet werd aangetast door de ter verduidelijking van art. 2 gewisselde brieven, waaruit blijkt dat met de handhaving van de status quo wordt bedoeld „met voortzetting van het gezag van de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden”. Op zijn minst genomen was dus het voorbehoud, dat t.a.v. Nieuw Guinea in art. 2 werd gemaakt, een zeer omstreden en dubieus voorbehoud. Het is een open vraag of een internationale rechter dit twijfelachtige voorbehoud zou doen praevaleren boven de duidelijke teksten en verklaringen van de daaraan voorafgaande jaren.

Het sterkste argument voor het Nederlandse standpunt is, dat Indonesië direct na de R.T.C. aandrang op overdracht van de

souvereiniteit, en er dus blijkbaar van uitging, dat die soevereiniteit bij het Charter was voorbehouden. Maar ook die houding sloot de verplichting tot die overdracht geenszins uit. Ook de weigering de interpretatie van de gesloten overeenkomst aan het Internationale Hof toe te vertrouwen toont weinig vertrouwen in de later aanvaarde opvatting, dat de soevereiniteits-overdracht (sovereiniteitserkenning) ook betref Nieuw Guinea. Maar de houding van een partij, zeker wanneer het gaat om partijen-staten, is niet beslissend voor de inhoud-bepaling van een contract.

Voor ons is van belang dat onze opvatting zeker niet de enig mogelijke interpretatie is, dat er zelfs veel pleit voor de uitleg die Indonesië geeft aan de loop der gebeurtenissen. En waar bij een interpretatie van een tekst de wens van een bepaald resultaat steeds een grote rol speelt – immers deze wens heeft invloed op de waardering van de zwaarte van tegenstrijdige argumenten – is het begrijpelijk, dat door de Afro-Aziatische wereld, voor een goed deel geheel te goeder trouw, wordt aangenomen, dat Nederland niet langer soeverein is over Nieuw Guinea, dat het daar onrechtmatig nog zijn gezag uitoefent, en dat het die gezags-uitoefening onrechtmatig handhaaft door militaire macht. Deze opvatting is een feit, waarmede als met alle feiten, dient te worden rekening gehouden bij een prognose van de toekomstige ontwikkeling.

Nederland beroept zich op *het zelfbeschikkingsrecht* van de Papoea's, recht dat niet alleen de reden is, dat Nederland de soevereiniteit over Nieuw Guinea niet wil overdragen, maar dat zelfs meebrengt, dat deze soevereiniteit niet mag overgedragen worden, niet kan worden overgedragen, zonder dat Nederland zich schuldig maakt aan rechtsschennis. Het is een onloochenbaar feit, dat de verantwoordelijkheid voor de Papoea's door menigeen in Nederland wordt gevoeld. Tenminste wordt door velen daarop een beroep gedaan ter verdediging van het in de Nieuw Guinea

kwestie ingenomen standpunt. Anderen wantrouwen deze motivering. In onze koloniale geschiedenis is bijzonder weinig wat erop wijst, dat vroeger die verantwoordelijkheid ook werd gevoeld. Zelfs in de jaren 1947 v.v., toen een bijzondere positie voor Nieuw Guinea werd gewenst, werd niet een beroep gedaan op onze taak ten aanzien van de Papoea's, maar werd gedacht aan onze verantwoordelijkheid ten aanzien van de Indo-Europeanen. Men dacht aan het land van de Papoea's als geschikt een veilige haven te zijn voor degenen, die in de nieuwe Indonesische staat zouden mogen of niet zouden willen leven. Eerst toen de veilighaven-gedachte niet voor verwerkelijking vatbaar bleek, kwam de gedachte aan het zelfbeschikkingsrecht van de Papoea's in het centrum der belangstelling. De genese van dit ethisch-juridisch standpunt is dus niet onbedenklijk.

Nederland beroept zich op het recht van zelfbeschikking voor de bevolking van Nieuw Guinea. Het is echter zó, dat dit recht nog niet in het volkenrecht, of in het Handvest der V.N. is erkend. Daar wordt alleen gesproken van het *beginsel* van zelfbeschikking. In de V.N. heeft Nederland zich tot nu toe altijd verzet tegen een erkenning van het *recht* tot zelfbeschikking, zoals deze werd beoogd in het Verdrag betreffende de Mensenrechten. Het is ook vanzelfsprekend, dat „zelfbeschikking” geen absolute waarde kan hebben. Het kan alleen gaan over een bevolking, die levensvatbaar is als onafhankelijke eenheid. Daarbij vindt het beginsel natuurlijke beperkingen in geo-politieke momenten. Volgens Roethof¹ bestaat de vrij sterk verankerde opvatting „dat natuurlijke, strategische en historische grenzen in het algemeen behoren te domineren boven een uitspraak van de bevolking”. Erkenning van het beginsel van zelfbeschikking heeft ook nooit geleid tot aanvaarding van het onbeperkte recht van secessie, indien een bevolking tot een bepaalde staat behoort. Vandaar dat zich naast

¹ H. J. Roethof: Het zelfbeschikkingsrecht der nationaliteiten, 's Gravenhage 1951, blz. 76.

het beginsel van zelfbestemming ook het recht der minoriteitenbescherming heeft kunnen ontwikkelen.

Het beroep op het recht van „self-determination” voor de Papoea's staat dus niet sterk, als hun gebied zou behoren tot een groter staatsverband. Vandaar dat zijn betekenis afhankelijk is van het antwoord op de juridische vraag der soevereiniteit. De gedelegeerde van Ceylon wees er in de Politieke Commissie terecht op, dat Engeland de onafhankelijkheid van India en Burma had erkend, zonder zich juridische of morele zorgen te maken over de bergstammen, evenmin als Amerika, toen het de Philippijnen als een onafhankelijke staat erkende, zich zorgen maakte over de „headhunters” (P.V. 906, p. 13-15). T.a.v. Nieuw Guinea ligt de kwestie iets anders, daar dwars over het eiland de kunstmatige lijn loopt, die het Nederlandse van het Australische gedeelte scheidt. Men kan verdedigen, dat geheel Nieuw Guinea met zijn gelijksoortige bevolking, wel degelijk een levensvatbare eenheid zou kunnen opleveren. Maar, zoals gezegd, indien Nederlands Nieuw Guinea nu eenmaal zou behoren tot het Indonesische staatsverband, dan is het beginsel van zelfbeschikking als zodanig niet sterk genoeg om daar tegen op te wegen.

Nog andere momenten dienen in aanmerking te worden genomen. Het recht van zelfbeschikking is opgeëist voor volkeren, levend onder vreemd juk. Het ging dan gemeenlijk over volken met eigen cultuur, eigen traditie, eigen levensstijl. Zo kan het recht van zelfbeschikking erkend worden voor Hongarije, of voor Tsjecho-Slowakije, of voor Polen. Bij de Papoea's gaat het over stammen, die, zoals men zegt, nog in het stenen tijdperk leven, en waarvan de levensstijl meebrengt, dat ze „headhunting” als wezenlijk deel der mores kennen. Het koppensnellen wordt dan ook tot de huidige dag door de Nederlandse overheid met geweld onderdrukt. Hun recht van zelfbeschikking kan nauwelijks gerechtvaardigd worden door een natuurlijk recht de eigen levensstijl te mogen realiseren en handhaven. Zij dienen opgevoed

tot een volk, dat in de wereld een plaats kan innemen, omdat het geleerd heeft vreedzaam met andere volken te verkeren. De bevolking moet van het stenen tijdperk gebracht worden tot een levensstijl, die aangepast is aan de huidige wereld. Een enorme, langdurige taak, waarmede generaties gemoeid zijn. Maar het is duidelijk, dat als een volk van niets tot iets moet gebracht worden, de sturende hand zal bepalen waartoe de politieke bewustwording zal leiden.

Van Nederlandse zijde is betoogd, dat als het moment van politiek bewustzijn gekomen is, zelfs een eventuele wens tot aansluiting bij Indonesië zal worden gerespecteerd. Maar de maatregelen, die genomen worden (onderwijs van de Nederlandse taal, opleiding van toekomstige leiders in Nederland), heeft vanzelf sprekend de tendens een bepaalde keuze te bevorderen. Van Nederlandse zijde wordt min of meer gestuurd naar de eventuele vorming van een nieuwe staat, die geheel Nieuw Guinea omvatten zal. De gezamenlijke Nederlands-Australische verklaring omtrent de coördinatie van het te volgen beleid wijst in dezelfde richting.

Naar Mr. Schürmann in de Politieke Commissie verklaarde denkt men, wat de tijdsduur van de Nederlandse bemoeiing van Nieuw Guinea betreft, „in terms of decades”. Men kan zich echter nauwelijks voorstellen, dat de opvoeding van een volk, dat de weg moet doorlopen van het stenen tijdperk tot de huidige tijd, in enkele tientallen jaren zou kunnen geschieden. In een „Memorandum on Netherlands New Guinea”¹ staat te lezen, dat Nederlands Nieuw Guinea 161000 vierkante mijlen groot is. „The people inhabiting the island are known as the Papuans. They have been described by visitors from the outside world as among the last few remaining examples of a people living culturally, morally, and economically just as men and women of the Stone Age lived hundreds of thousands of years ago. Of the 700000 estimated inhabitants of Netherlands New Guinea, nearly

¹ Uitgegeven door „The Netherlands Information Service” te New York, september 1957.

300000 are included in the Netherlands Government program to prepare them for self determination". Naar verluid worden er in Ned. Nieuw Guinea meer verschillende talen gesproken dan in Europa. Het land is bijzonder moeilijk binnen te dringen. Met bepaalde grote gebieden is tot nu slechts contact mogelijk per vliegtuig.

Is het gezien deze omstandigheden denkbaar, dat de taak die Nederland voor zich ziet zou kunnen worden voltooid in enkele tientallen jaren? Of is hier de wens aan de V.N. de Nederlandse bestuursperiode als een zeer korte voor te stellen de vader geweest van de gedachte? Stratenus schrijft: „De ontwikkeling van het neolithicum tot een bewuste uitspraak over de plaats van Nieuw Guinea in het wereldbestel zal dan ook nog wel enige tijd in beslag nemen”.¹ Australië heeft plannen en een werkmethode die reëler en zakelijker aandoet, en op langer bewind is berekend. De „gezamenlijke verklaring” duidt op een gemeenschappelijkheid en coördinatie van politiek, waardoor zeker de enkele tientallen jaren tot vele tientallen jaren worden zullen. Maar meent men werkelijk vele tientallen jaren ongestoord de opvoedende taak in Nieuw Guinea te kunnen vervullen? Dat lijkt uitgesloten, sinds het buurland Indonesië reeds aanzegde onrust in West-Irian te zullen gaan stoken.

Het zelfbeschikkingsrecht van de Papoea's dient ook gezien te worden in relatie met de economische openlegging van Nieuw Guinea. Ook dat is een van de taken, die Nederland zich heeft gesteld.

Nieuw Guinea is ongeveer tienmaal zo groot als Nederland, 461000 km², en het heeft naar officiële schatting 7000000 bewoners. Als de wereld behoefte heeft aan de economische openlegging van Nieuw Guinea, als door middel van de vliegtuigtechniek toegang tot het binnenland wordt verkregen en de natuurlijke bronnen van het eiland – waarvan voorlopig nog

¹ R. J. Stratenus: Een voorlopig onderzoek naar de economische vooruitzichten in Nederlands Nieuw Guinea, Amsterdam 1952, blz. 3.

zeer weinig bekend is – zullen worden in exploitatie gebracht, dan is het vanzelfsprekend, dat niet alleen de Papoea's daarbij zullen betrokken zijn. Economische openlegging van het eiland veronderstelt een binnenkomen van arbeidskrachten, die spoedig het aantal Papoea's zullen evenaren. Velen zullen dan komen, en de Papoea's zullen daarin een minderheid gaan vormen. Zullen deze immigranten blanken zijn? Men heeft dat wel eens zo voorgesteld.¹ Maar al zouden blanken in leidinggevende posities lange tijd onmisbaar zijn, de arbeiders zullen moeten bestaan uit Aziaten. „Europeanen en Indo-Europeanen komen hiervoor niet in aanmerking, omdat hun levensstandaard een minimumloon vereist, dat geen concurrentie toelaat met produktiegebieden, waar met Aziatisch personeel wordt gewerkt”, zegt Stratenus (o.c. blz. 145). Dus Indonesiërs, of Japanners, of Chinezen, of Philippinos. Met vrij grote zekerheid kan dus worden geconcludeerd, dat de Papoea zal moeten leren in vrede te leven met Aziatische landgenoten. Het is niet te voorspellen of de Papoea's in die toekomstige bevolking een meerderheid of een minderheid zullen uitmaken. De binnengekomen nieuwe bewoners zullen minstens evenveel recht hebben op bepaling van de politieke status als de primitieve oerbewoners. De keuze van de status van het eiland zou, bij een onverwacht gunstige economische

¹ Men denke b.v. aan het, m.i. weinig betrouwbare boekje, van Albert Hyma: *A history of the Dutch in the Far East*, Ann Arbor 1953, p. 258-259, waar hij schrijft: „Since the Western half of New Guinea has greater oil deposits than Sumatra and Borneo combined, and since the higher plateaus offer pleasant living conditions for the Dutch, it may be expected that in the near future many Hollanders will emigrate to this area . . . It is likely that Dutch N.G., which is close to Australia, will resemble this sub-continent in becoming a distinctly white man's country. In Java and the outer territories the natives were too numerous to permit such a development, but New Guinea is entirely different”. Deze beschrijving is volledig in strijd met de op dit ogenblik bekend gemaakte gegevens over de economische mogelijkheden van N.G., en het geschetste toekomstbeeld is in volledige strijd met het officiële Nederlandse programma.

ontwikkeling, eerder bij anderen komen te liggen dan bij de Papoea's zelf.

Vast staat, dat de eerste taak is de Papoea's te leren leven in een Aziatisch milieu. Is hiertoe Nederland allereerst geroepen? Het Nederlands dat zij leren is niet een taal waarmee zij gemakkelijk contact zullen krijgen in Azië.

Als politieke factoren een ogenblik buiten beschouwing blijven, lijkt Indonesië het land, dat het eerst in aanmerking komt om de arbeidskrachten te leveren, die in Nieuw Guinea zouden nodig zijn.¹ Men kan zich afvragen, waarom dan ook niet aan Indonesië wordt overgelaten, om daar de condities te scheppen, die vreedzame samenwerking, met de Papoea's mogelijk maken. Zij zouden werken met andere methoden. Maar zijn die daarmee als slechter gediskwalificeerd? Is het niet aannemelijk, dat Aziaten beter dan Europeanen geschikt zijn om Aziaten voor te bereiden voor het leven in een Aziatisch milieu?

Het lijkt mij, dat, gezien de bovengenoemde factoren, er geen enkele reden is om aan te nemen, dat het belang van de Papoea's beter gediend zou zijn door Nederlands dan door Indonesisch beheer. Het humanitaire argument, dat zozeer in Nederland weerklank vindt, en dat afgestemd is op „het belang van de Papoea", is geen reden voor Nederland om het beheer in Nieuw Guinea te handhaven. Wat Indonesië sinds de bevrijding deed op het gebied van onderwijs en opvoeding in eigen land toont, dat het in een jong nationalistisch élan kon presteren, wat de koloniale mogendheid destijds niet vermocht te bereiken.

Het *economisch belang*, dat Nederland bij het behoud van Nieuw Guinea zou hebben, moge hier overigens vrijwel onbesproken blijven. Voorlopig is Nieuw Guinea een last die ons meer dan 60 miljoen per jaar kost. Daarbij is ieder het er over eens, dat deze som volstrekt ontoereikend is om de economische openlegging te verwerkelijken. Het ontbreekt Nederland aan de middelen om in Nieuw Guinea de kapitalen te investeren, die

¹ In deze geest sprak ook Van Mook op de conferentie van Den Pasar.

economische opbloei mogelijk maken. Ook voorzieningen in E.E.G. verband zijn daartoe ontoereikend. Mundiale hulp zal nodig zijn voor werkzaamheden de economische infra-structuur betreffend. Die hulp kan evenzeer gegeven worden bij Indonesisch, als bij Nederlands bewind.

Afstand van Nieuw Guinea zou voor Nederland economisch slechts voordeel bieden. Economische nadelen zijn te verwachten via de reactie op zulk een politieke ommekeer in Australië. De KLM concessie op Australië zou mogelijkerwijs worden opgezegd. Zij werd verleend in verband met Nederland's positie in Nieuw Guinea. Ook de emigratie naar Australië zou er door kunnen worden getroffen.

In dit verband dient genoemd de *Australische houding*. Zoals bekend wenst Australië, dat Nieuw Guinea in Nederlandse handen blijft, op grond van strategische overwegingen. Destijds was Australië op dit punt zeer uitgesproken. De Minister van Buitenlandse Zaken verklaarde in juni 1950 in het Parlement te Canberra „dat de Australische Regering niet in een eventuele overdracht van Westelijk Nieuw Guinea aan de Republiek der Verenigde Staten van Indonesië zou berusten”.¹

Op 24 nov. 1954 verklaarde Sir Percy Spender in de Politieke Commissie „There is not one dissentient voice in Australia today – political and individual – which would deny that the security of Australia and the security of New Guinea are indivisible”. „New Guinea has been shown to represent the very key to Australia's defense”. Gedurende de XIde Assemblée herhaalde Australië het beroep op zijn strategisch belang, en deelde mede dat deze opinie werd gedeeld door „the vast majority of the Australian people”.² Maar de Australische gedelegeerde verklaarde op dezelfde zitting: „At no time have I ever suggested... that this matter should be decided upon strategic grounds” (o.c.

¹ Medegedeeld in het „Jaarboek van het Ministerie van Buitenlandse Zaken 1949-1950”, blz. 45.

² Publ. no. 49 van het Ministerie van Buitenlandse zaken, blz. 147.

blz. 230). Zoals wij zagen werd van het strategisch belang ter XIIde Algemene Vergadering geheel niet gerept. Het lijkt mij, dat een vermeend belang van Australië geen dwingend motief voor Nederland behoeft te zijn om een bepaalde, voor Nederland rampzalige, politiek te blijven voeren. Ook de „Joint Netherlands-Australian proclamation” – al maakt deze een wijziging van Nederland's politiek moeilijker – behoeft daarvoor geen beletsel te zijn.

Er is een tijd geweest, dat voorstanders van Nederlandse gezagspositie in Nieuw Guinea een beroep deden op *de belangen van zending en missie*. Sinds de Oproep van 27 juni 1956 van de Generale Synode der Nederlands Hervormde Kerk¹, de Brief van de Quakers aan de Nederlandse Regering van 20 dec. 1956, en de uitspraak van Mons. A. Thyssen, apostolisch vicaris van Midden Flores, van 31 jan. 1957, behoeft er nauwelijks aan getwijfeld, dat de belangen van zending en missie in Azië beter gediend zijn door de verdwijning van Nederland uit Azië als politieke machtsfactor.

Mijn conclusie luidt, gezien de bovengenoemde aspecten, dat de *juridische* positie van Nederland minstens twijfelachtig is; dat het *zelfbeschikkingsbeginsel* geen dwingende reden is de Nederlandse positie te handhaven, evenmin als het *humanitaire beginsel* dat beroep doet op het belang van de Papoea; dat *economisch* Nieuw Guinea Nederland voor een taak stelt, die zijn finantiële krachten te boven gaan, en het loslaten van Nieuw Guinea zou betekenen het kwijt raken van een zware last; dat overwegingen van *Australische veiligheid* voor Nederland niet beslissend zijn; en dat *de belangen van missie en zending* beter gediend zijn als zendelingen en missionarissen niet meer gezien worden als representanten van een gehate politieke macht.

Ziedaar de gevolgtrekkingen ten aanzien van de zakelijke argumenten, die ter verdediging van „het Nederlandse standpunt”

¹ En de „Overwegingen n.a.v. de Oproep tot bezinning inzake Nieuw Guinea”, van 23 juli 1956.

werden en worden naar voren gebracht. Ik moge verder onbesproken laten motieven, die men zich kan voorstellen, maar die men niet kan aantonen, waaronder wellicht voor menigeen gekwetstheid door Indonesië en een teleurgesteld zijn in Indonesiërs zouden vallen. En waar ook de zelfzucht ten tonele komen zou. De zelfzucht, die, zoals de Generale Synode het formuleerde „niet op materiëel gewin gericht is, maar zich richt op het najagen van hoge idealen, op het behouden van een rest van glorie van het vroegere imperium, op het deelhebben aan de politieke machtsvorming in verre streken van de wereld”.

De factoren, die met „prestige” samenhangen, spelen evenzeer in Indonesië een rol. Maar zij hebben daar meer zin, zijn dieper verankerd. Al zijn ze vaak moeilijk naar waarde te schatten voor Europeanen. In deze moeilijkheid om elkaars motieven en de innerlijke kracht en betekenis ervan te schatten, speelt het verschil tussen westerse en oosterse mentaliteit vanzelfsprekend een rol. Maar ook los daarvan is het moeilijk voor de Nederlander om zich te verplaatsen in de geestesgesteldheid van de Indonesiër, simpel door gebrek aan fantasie over de situatie waarin deze verkeert. Om dat te kunnen moet men zich verplaatsen in de sfeer van een land, dat drie eeuwen onder vreemd gezag geleefd heeft, dat de pogingen gezien heeft van dat gezag om zich te handhaven door politie-acties en federale structuur, dat door de feiten argwanend is geworden.

Het belang van Nieuw Guënea voor Indonesië ligt, evenmin als voor Nederland, in de materiële, economische sfeer. Het zijn ideële motieven en principiële overwegingen, die hier de doorslag geven.

Daar is allereerst *het beginsel van de nationale staat*. De nationale gedachte kan in Indonesië niet gekoppeld worden aan een ras, een geloof of een taal. Het enige vaste punt was de koloniale eenheid, zoals die historisch is gegroeid. Toen Nederland zijn imperium vormde, trof het in Azië elkaar bevechtende Sultanaten.

Onder Nederlands bestuur werd de administratieve eenheid geleidelijk gevormd, die het uitgangspunt werd van het nationaal besef. Het is vanzelfsprekend, dat niet alle delen in even innig contact met elkaar kwamen. Maar op grond van gering onderling contact, zoals met Nieuw Guinea, uitzondering te maken voor het nationaliteitsprincipe, zou betekenen de waarde van dat principe relatief te stellen. Als één uitzondering zou worden toegelaten, kunnen meer uitzonderingen volgen. De erkenning van andere factoren, dan die van de vroegere koloniale eenheid, zou de weg openen voor centrifugale krachten, die natuurlijk aanwezig zijn, en waartegen de jonge staat Indonesië zich moet te weer stellen. De nieuwe staat, bestaande uit duizenden eilanden, moet in het bewustzijn van zijn bewoners rotsvast verankerd raken, zó dat niet toevalligheden van de dag de gedachte wakker kunnen roepen van afscheiding. Dat is voor Indonesië vitale eis.

Erkenning van de afzonderlijke status van Nieuw Guinea betekent officiële afstand van het beginsel waarop het Indonesisch nationaal besef is gegrond.

Ook met het nationaal besef nauw verbonden is de reactie op de Nederlandse houding, dat onder Nederlands bewind beter voor de Papoea's zal worden gezorgd dan in geval de residentie Nieuw Guinea zou worden tot provincie van Indonesië. Wantrouwen in Indonesische capaciteit, in Indonesië's goede bedoelingen ligt ten grondslag aan de opvatting, dat Nederlands koloniaal beheer over Nieuw Guinea, Nederland's „Charter-colonialism" inclusief rapportage plicht aan de V.N., grotere waarborgen zou bieden, dan wat wordt aangeduid als Indonesisch koloniaal beheer over Nieuw Guinea, waarbij, omdat Nieuw Guinea dan deel van Indonesië zijn zou, geen verantwoording aan de V.N. zou bestaan. Indonesië is overtuigd, dat zijn relatie tot Nieuw Guinea – de relatie tot een onderontwikkeld deel van het eigen land –, grotere waarborg voor intensieve onzelfzuchtige bemoeiing is, dan Europees koloniaal beheer,

al wordt het met de beste bedoelingen, onder toezicht van de V.N., uitgeoefend.

In het belang van de Papoea's dit Europees beheer te prefereren boven Indonesische zorg, is voor Indonesië *een affront aan het nationaal zelfrespekt*. Vandaar de niet-bereidheid tot aanvaarding van de constructie van een trust-gebied, zelfs wanneer Indonesië daarbij zou zijn betrokken, ja zelfs wanneer het beheer zou worden toevertrouwd aan Indonesië alleen. Dergelijke constructie, die immers verantwoordingsplicht zou insluiten voor het gevoerde beleid, gaat uit van het wantrouwen t.o.v. dat beleid. Het nationale zelfrespekt verbiedt dat wantrouwen als gegrond te erkennen, door in te stemmen met het V.N. toezicht op beheer t.a.v. een mensengroep, die gezien wordt als te behoren tot het eigen volk.

Er is een derde overweging, die in deze een rol speelt. Dat is *de gedachte van de nationale veiligheid*. Nieuw Guinea, als Nederlands gebied, wordt gevreesd als centrum van Nederlandse macht, dat zich over andere gebieden zou kunnen uitstrekken. Oost-Indonesië is de zwakste steen in de structuur van de Indonesische staat. Er is nog steeds een regering van een staat der Zuid-Molukken, waarvan de onafhankelijkheid werd uitgeroepen op 24 april 1950. Die onafhankelijkheid werd erkend door de Nederlandse afdeling van de „International Law Association” in haar resolutie van 24 juni 1950, zowel als in uitspraken van Nederlandse gerechten.² Het bestaan van die onafhankelijke staat werd eveneens erkend door het Hof van Justitie van Ned. Nieuw Guinea, in zijn arrest van 7 maart 1952.¹ Een deel van de bevolking van Nederland is overtuigd van het goed recht van Ambon.

¹ Arr. Rechtbank Amsterdam 2 nov. 1950 NJ 1950 No. 804, Hof Amsterdam 8 febr. 1951 NJ 1951 No. 129.

² Tekst van dit arrest in publikatie No. 8A van het Departement van Publieke Voorlichting van de Republiek der Zuid-Molukken „The legal position of the Republic of the South Moluccas in the international legal order”, p. 36-48.

Indonesië ziet een machtspositie van Nederland zo dicht bij dit gebied als een bedreiging der veiligheid. Men herinnert zich graag de pogingen van Nederlandse zijde om de Zuid-Molukse onafhankelijkheid te verzekeren. Dit mogen dan wel pogingen geweest zijn van individuen, die niet daarmee namens Nederland handelden, hun activiteit vond ongetwijfeld in Nederland in wijde kring instemming. Dat iemand als Westerling nooit in Nederland werd vervolgd voor zijn misdaden, wordt in Indonesië geredelijk verklaard met de stelling, dat hij handelde in de geest van de Nederlandse regering. Wat activiteit was van extreme, onverantwoordelijke elementen wordt gemakkelijk in Indonesië gezien als de eigenlijke Nederlandse houding. Vandaar dat men er niet geheel zeker van is, of het zijn van Nederland in Nieuw Guinea niet zal gebruikt worden, ja niet beoogd is, om centrifugale krachten in Indonesië steun te verlenen als de gelegenheid gunstig is. Men ziet in Indonesië de door Nederland ter rechtvaardiging van zijn vasthouden aan Nieuw Guinea gegeven argumenten als hypocriete smoesjes. Men weet, dat voor Nederland geen economisch belang bestaat. Men gelooft eenvoudig niet aan het altruïstisch motief van het belang van de Papoea's. Zo komen er velen toe, als het ware motief voor het Nederlands bewind in Nieuw Guinea te zien de Nederlandse mogelijkheid om van Nieuw Guinea uit de integriteit van Indonesië aan te tasten.

Het is een absurde gedachte. Maar het kan niet ontkend worden, dat vroegere activiteiten van individuele Nederlanders voedsel aan deze gedachte hebben gegeven.

Ten slotte dient vermeld te worden de opvatting van menig redelijk, gematigd Indonesiër, die zich bewust is, dat *communis-tische elementen in zijn land politieke munt slaan uit het bespelen van nationalistische emoties*. Deze gematigde Indonesiërs zien een vreedzame en spoedige oplossing van de Nieuw Guinea kwestie als enig middel om de communisten in hun land de wind uit de zeilen te nemen. Nieuw Guinea is een steen des aanstoots, een doorn in het vlees. Wegnemen daarvan betekent niet het

zeker stellen van goede verhoudingen. Maar het betekent wel het scheppen van de voorwaarde waarop, op de lange duur, betere verhoudingen kunnen worden bereikt. En het betekent het wegvallen van de mogelijkheid om via de nationalistische emotie het volk van Indonesië te sturen in het communistische vaarwater.

De Nieuw Guinea kwestie is een desastreuze faktor in *de Nederlands Indonesische verhouding*. Indonesië dreigde officieel met alle middelen „short of war”, indien vreedzame oplossing via de V.N. niet zou gelukken. Die dreiging was ernstig gemeend, en met de tenuitvoerlegging ervan werd een begin gemaakt enige dagen nadat de V.N. had geweigerd een voor Indonesië gunstige beslissing te nemen. Als object waren in Indonesië 45000 Nederlanders aanwezig, en een kapitaal van 5 à 6 miljard. De uitwijzingen zijn begonnen, en de confiscaties.

Men zegt graag: dit alles zou toch zijn geschied, en Nieuw Guinea is slechts het smoesje om voor de wereld de anti-Nederlandse activiteiten te rechtvaardigen. Inderdaad is er geen twijfel over mogelijk dat Indonesië – Nieuw Guinea kwestie of geen Nieuw Guinea kwestie – zich zou hebben verweerd tegen de economische monopoliepositie door Nederland ingenomen. Geen land zou op de lange duur dergelijke toestand van economische afhankelijkheid verdragen. Voor de nieuwe landen betekent onafhankelijkheid niet alleen politieke onafhankelijkheid, maar ook economische. Voor Indonesisch zelfbewustzijn was een positie als b.v. die van de KPM onverdragelijk en onduelbaar. Ongetwijfeld zou, ook zonder de Nieuw Guinea kwestie, de positie van het Nederlandse bedrijfsleven op den duur niet alleen worden bepaald door contractueel-juridische, privaatrechtelijke factoren. Geleidelijk zou de Nederlandse economische positie zijn aangetast ten bate van de Indonesische, telkens als Indonesië in staat zou zijn economische posities over te nemen. Als Nederland in de 16de eeuw zou zijn ontdekt door Japan, drie

eeuwen zou zijn overheerst, en eindelijk onafhankelijk zou zijn geworden, zouden ook wij niet geduld hebben, dat b.v. Rijnvaart en Spoorwegen in Japanse handen zouden blijven. Voor dergelijke „natuurlijke” gevoeligheden en ergernissen is het beter een open oog te hebben, dan zich strikt te beroepen op privaatrechtelijke posities.

De Nederlandse economische positie zou dus niet ongewijzigd zijn gebleven. Maar door de Nieuw Guinea kwestie wordt zij ontijdig geliquideerd. Ten schade van Nederland en van Indonesië! Naar gelang men de schade meer aan den lijve gaat voelen, zal aan Nederland een groter verwijt worden gemaakt. Nederland heeft ons gedwongen dat te doen, zal men zeggen. Er bestaan bepaalde wetmatigheden in de oosterse psyche, waarvoor men slechts ten eigen nadele de ogen sluiten kan. Energieke opbouw tot meerdere nationale glorie past zeer wel in die psyche, maar wellicht nog beter de zelf-vernietiging uit nationale eer of trots. Men zal, in reactie op Nederlandse onverzettelikheden, bereid zijn dingen te doen, waarvan men weet, dat ze het eigen Indonesische nationale bestaan zullen aantasten. Het is een oosterse trek vooral in dergelijke omstandigheden de *amor fati* te beleven. Het lijkt mij, dat die bereidheid zo ver zal gaan, dat men zich via Russische wapenleveringen, zal binden aan het Sovjetblok. En zelfs, dat men die wapens zal gaan gebruiken, tegen Nederland en desnoods tegen Australië.

Voor *de verhouding Europa-Azië* zou deze gang van zaken verstrekkende gevolgen hebben. Er zou een verscherping van de tegenstelling uit voortvloeien, terwijl het voor Europa van vitale noodzaak is, geleidelijk goede verhoudingen op de basis van volstreekte gelijkheid tot stand te brengen.

Eeuwen beheerste Europa Azië. Sinds de Russische nederlaag tegen Japan werd de gedachte van de volstreekte suprematie van de blanke wereld aangetast. De beide wereldoorlogen vernietigden de morele autoriteit en de militaire en economische macht, die de grondslag van het Europese overwicht hadden gevormd.

Het koloniale stelsel had afgedaan. De tijd voor nieuwe verhoudingen was gekomen. Onafhankelijke staten werden gevormd, India, Pakistan, Philippijnen, Burma, Ceylon, Indonesië, Malakka. Die staten behoeven nog steeds de hulp van de technisch hoog ontwikkelde wereld. Maar deze hulp wordt niet meer verschaft op de bilaterale basis van onderschikking, maar op de multilaterale basis van nevenschikking. De onverdraaglijk geworden koloniale verhouding werd vervangen door die van technische en economische assistentie. Het derde stadium was bereikt, via de periode van de „chartered companies” en de periode van de koloniale verhouding.¹ En het vond zijn uitdrukking in het gedurende de oorlog geformuleerde Atlantic Charter. Europa kreeg een nieuwe plaats in de wereld. De verhouding Europees moederland tegenover kolonie werd vervangen door de algemene verhouding van technisch hoog ontwikkeld tegenover technisch onder-ontwikkeld gebied – verhouding die in bepalingen en doelstellingen van het Handbest der V.N. tot uiting kwam, en waarvan de regeling ging groeien tot een nieuw hoofdstuk van volkenrecht.

Intussen werd de volledige omschakeling van de oude relatie tot de nieuwe, gepaard gaande met een volledige verandering van mentaliteit, belemmerd door de resten van de koloniale verhouding, die als anachronismen voortbestonden. Indo-China, Algiers, Nieuw Guinea zijn de namen van de gebieden, waar kortzichtigheid en zuinigheid – die zich zo gemakkelijk kunnen verschuilen achter een „staan op het recht” – de nieuwe Europese positie belemmerden en aantastten. De tegenstelling van de blanke en de gekleurde wereld wordt er door geaccentueerd,

¹ Verg. over deze fases J. S. Furnivall: *Colonial policy and practice. A comparative study of Burma and Netherlands India*, Cambridge 1948, p. 528, die in zijn gedurende de oorlog geschreven boek kon concluderen: „Many recent pronouncements show that we have once again reached a stage where idealism is justified by common sense, and visions of harmonious international co-operation in colonial affairs have come within the field of practical policies”.

terwijl Europa tot het uiterste zou moeten gaan om deze, uit de vroegere koloniale fase voortvloeiende, tegenstelling, zo snel mogelijk en zo geruisloos mogelijk te liquideren.

Het vinden van de juiste, constructieve en aanvaardbare verhouding tot de economische onderontwikkelde delen van de wereld is voor Europa een levensnoodzaak. Het vinden van die relatie kan worden verijdeld door de conflicten om de resten van de vroegere imperia. Conflicten, die die delen van de wereld – bewoond door twee-derde van de mensheid – doen partij kiezen tegen Europa.

Daarmede komen we op een derde aspect van de Nieuw Guinea kwestie, de betekenis daarvan voor *de situatie in de koude oorlog*.

Als geen vreedzame oplossing volgt, zal de oplossing op niet-vreedzame wijze worden bewerkt, zo luidde de officiële dreiging in de V.N. Minder officiële Indonesische stemmen lieten nog verder gaande plannen doorschemeren: dan zal Irian met geweld worden genomen.

In de binnenlandse Indonesische politiek is de Nieuw Guinea kwestie een belangrijke factor voor een geleidelijk opdringen van het communisme. Het is zonder enige twijfel, dat het wereldcommunisme welbewust van dit conflict partij trekt om Indonesië, tegen grote Moslim-weerstand in, het Sovietkamp binnen te halen. De duidelijke weg hiertoe zal zijn de levering van Soviet-wapens bestemd voor militaire dreiging, eventueel voor militaire verovering.

Als de huidige pressie-maatregelen niet helpen zal geweldpleging volgen. Gestook in Nieuw Guinea is reeds duidelijk in het vooruitzicht gesteld. Schermutselingen daaruit voortvloeiend kunnen geleidelijk overgaan in openlijke geweldpleging, waarbij voor het oog van de onwelwillend toeziende wereld nauwelijks zal zijn uit te maken wie aanvaller is en wie verdediger.

Daarbij komt, dat een groot deel van de wereld het met militaire macht handhaven van een koloniale positie geneigd is als agressie te veroordelen. Nehroe heeft destijds in zijn „Aziatische Monroe-

doctrine" verklaard, dat Azië niet dulden kan, dat Europese legers in Azië worden ingezet tegen een Aziatisch volk. „No European country, whatever it may be, has any right to set its army in Asia against the people of Asia. The spirit of the new Asia will not tolerate such things", verklaarde Nehroe in juli 1947 naar aanleiding van de eerste politieactie. In de V.N. zouden als één man de leden van het Afro-Aziatisch blok zich keren tegen Nederland, tegen Europa. Samen met het Sovjetblok en enkele Zuid-Amerikanen zouden deze staten een meerderheid vormen om Nederland te veroordelen.

Strijd in Nieuw Guinea zou de faktor kunnen zijn, die Azië als geheel zou brengen in de Sovietsfeer. De strijd tussen de Westerse levensstijl en de communistische zou zo, geheel volgens Lenin's voorspelling, verloren worden in Azië.

Men onderschatte dit gevaar niet. Er zijn er velen in Nederland, die sinds de aangekondigde maatregelen tegen Nederlandse mensen en Nederlandse belangen, van mening zijn, dat nu via Nieuw Guinea niets meer te verliezen staat. Het is een rampzalige vergissing. Er staan grotere dingen op het spel dan Nederland in Indonesië verliezen kon.

De mogelijkheden om tot een vreedzame oplossing te komen zijn door de loop der gebeurtenissen wel heel klein geworden. Onze keuze is beperkt. Er is een tijd geweest, dat men kon denken aan een trustschapverhouding. Daarbinnen waren allerlei variaties denkbaar: beheer bij Nederland, gecombineerd beheer bij Nederland-Australië, gecombineerd beheer bij Nederland en Indonesië of bij Nederland-Indonesië en Australië, beheer bij Australië, beheer bij Indonesië, of trustschap direct onder de Verenigde Naties. Het lijkt mij, dat de tijd voor een trustschap voorbij is. Indonesië heeft nu herhaalde malen te kennen gegeven, dat het met de trustschapvorm onder geen voorwaarde genoeg zou nemen. Destijds ware een trustschap in enigerlei vorm de aangewezen redelijke oplossing geweest. Maar verloop

van tijd kan, in verband met gevoerde propaganda en gebeurtenissen die zijn voorgevallen, een beletsel worden voor redelijke oplossingen. We zien dat in de kwestie Kashmir. We zien dat evenzeer in de kwestie Nieuw Guinea.

Op dit ogenblik met het voorstel van een trustgebied te komen, lijkt mij te laat te komen, en met te weinig. Hoe goed bedoeld, zou het de loop der gebeurtenissen, als boven gesuggereerd, niet kunnen verhinderen.

Twee wegen blijven Nederland open: *onderhandeling met Indonesië* en *opdracht aan de V.N.*

De ene weg is de onderhandeling met Indonesië, met de bereidheid de Indonesische souvereiniteit over Nieuw Guinea te erkennen. Die onderhandelingen zouden de algemene verhouding van de beide landen moeten regelen, zoals Indonesië op de XIIde Algemene Vergadering heeft gesuggereerd. Nederland zou daarbij kunnen voorstellen de bemiddeling van de Secretaris Generaal in te schakelen, zoals de meerderheid van de V.N. leden, zij het niet een twee-derde meerderheid, dat ook wenste. Dergelijke onderhandelingen zouden resultaat kunnen hebben, als Nederland het zou kunnen opbrengen, behalve de erkenning van Indonesië's souvereiniteit over Nieuw Guinea, ook in te stemmen met de liquidatie van Nederlands *monopolistische* positie in de Indonesische economie.

De andere weg, die openstaat, is het aanbrenge van de kwestie Nieuw Guinea bij de V.N. Deze weg is niet minder smadelijk dan de eerstgenoemde, maar smadelijke wegen zijn niet meer te vermijden. Men zou zich daarbij bereid moeten verklaren de door de V.N. voorgestelde oplossing te aanvaarden, inclusief de oplossing waarbij de souvereiniteit van Indonesië zou worden erkend.

In beide gevallen zou het belang van de Papoea's kunnen worden veilig gesteld door, of wel bij de onderhandelingen met Indonesië, of wel gedurende de beraadslagingen in de V.N., bepaalde voorzieningen van technische en economische hulp te verzekeren. Indien de weg via de V.N. zou worden gekozen zou dergelijke

verzekering gemakkelijker kunnen worden bereikt. Een oplossing van de kwestie via de V.N. zou ook het voordeel impliceren, dat de V.N. een gedeelte van de verantwoordelijkheid zouden dragen.

De verschillende mogelijkheden dienen resoluut en met spoed te worden overwogen. Diplomatieke activiteit via Amerika en het Commonwealth zal daarbij, in verband met het belang van Australië, niet kunnen worden vermeden. Als buitenstaander kan men in deze geen definitieve voorstellen doen, slechts de richting suggereren. Waar het om gaat is, dat de Nederlandse Regering wordt gemachtigd, en bereid is, tot een vreedzame en definitieve oplossing van het conflict te komen, waarbij overdracht van Nederlandse of erkenning van Indonesische souvereiniteit niet is uitgesloten. Dat alles zal op korte termijn dienen te geschieden. Nieuwe gebeurtenissen kunnen het voor Nederland welhaast onmogelijk maken tot constructieve voorstellen te komen. Deze constructieve voorstellen kunnen niet anders betekenen als een verlaten van de huidige positie, die zoals reeds werd opgemerkt, juridisch zwak gefundeerd, economisch niet uitvoerbaar en humanitair niet dwingend is, terwijl zij internationaal-politiek rampzalige gevolgen in zich bergt.

Er is in Nederland één factor, een irrationele factor, die zou kunnen verhinderen, dat de Nieuw Guinea kwestie inderdaad tot oplossing zou kunnen worden gebracht. Dat is de prestige factor. Kan Nederland toegeven, nu Indonesië maatregelen genomen heeft tegen Nederlandse mensen en Nederlandse belangen?

Het voorbeeld van Suez kan hier het antwoord geven. Ook daar was de prestige factor beslissend voor het weigeren toe te geven. En moest men toegeven, nadat geweldplegingen hadden plaats gehad en onvoorstelbare schade was gedaan aan de Westerse positie.

Het gaat hier om toegeven zonder of na een bloedbad, zonder of na een sovietisering van Indonesië. En zo gezien lijkt de keuze niet moeilijk.

Van de hand van *Prof. Mr. B. V. A. Röling* verscheen reeds eerder bij ons:

**DE CRIMINOLOGISCHE BETEKENIS VAN
SHAKESPEARE'S MACBETH**

Met een inleiding van Anton van Duinkerken

f 6.90

Het *Tijdschrift voor Strafrecht* (Prof. Mr. D. Hazewinkel-Suringa) zegt over dit werk:

„'s Schrijvers uitzonderlijke kennis van Shakespeare's werken in het algemeen en van Macbeth in het bijzonder, zijn fijn aanvoelen van de sfeer van de dichter, zijn begrip van de taal en zijn vermogen tot inleving in de geschapen figuren zullen behalve criminologen ook literatoren boeien en daarnaast allen, die in het subtiële ontrafelen van misdadige toeleeg en aanleg belangstellen”.

Het *Nederlandsch Juristenblad* (Prof. Mr. J. C. van Oven) schrijft:

„Schrijver heeft hier te boek gesteld wat Macbeth hem te denken en te voelen gaf, maar hij bleef niet bij dit drama staan, trok telkens andere spelen in zijn gezichtskring en gaf aldus een brede studie over Shakespeare en de criminologie.

Het werd een prachtig boek!

Het is niet alleen voor de vakcriminoloog, niet alleen voor de jurist geschreven, maar het gaat ieder onzer aan; zijn lectuur maakt ons allen beter en wijzer”.

Verkrijgbaar in de boekhandel

VAN GORCUM - ASSEN