

DIPLOMATIE EN GEWELD

A black and white photograph showing several Indonesian military personnel in uniform. They are standing outdoors, possibly on a road or in a camp. In the foreground, a soldier is seen from the back, wearing a cap and a uniform with a shoulder strap. In the center, another soldier in a uniform and cap looks towards the right. To the right, a portion of a vehicle is visible, with the number '11-4377' on its side. The background is filled with trees and foliage. The overall scene suggests a military presence in a tropical or semi-tropical environment.

ONAFHANKELIJKHEID, DEKOLONISATIE
GEWELD EN OORLOG IN
INDONESIË



JEROEN KEMPERMAN, EMMA KEIZER, TOM VAN DEN BERGE

DIPLOMATIE

DE INTERNATIONALE CONTEXT VAN DE INDONESISCHE

EN GEWELD

ONAFHANKELIJKHEIDSOORLOG, 1945-1949

AMSTERDAM UNIVERSITY PRESS

Deze publicatie komt voort uit het onderzoeksprogramma *Onafhankelijkheid, Dekolonisatie, Geweld en Oorlog in Indonesië, 1945-1950*. Een volledig overzicht van de publicaties van het programma is achter in dit boek dit vinden.

Het onderzoeksprogramma werd uitgevoerd door het Koninklijk Instituut voor Taal-, Land- en Volkenkunde (KITLV), het Nederlands Instituut voor Militaire Historie (NIMH) en het NIOD Instituut voor Oorlogs-, Holocaust- en Genocidestudies (NIOD), volgens de geldende regels voor onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek van de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW), waarvan KITLV en NIOD deel uitmaken. Het programma is mede mogelijk gemaakt door financiële steun van de Nederlandse overheid.



Afbeelding omslag: Nederlandse en Indonesische militairen (van het TNI) bij de demarcatieline, Midden-Java 1948. Bron: Nederlands Instituut voor Militaire Historie, 2174-1845.

Ontwerp omslag en binnenwerk: BVDT – Bart van den Tooren
Beeldredactie: Harco Gijsbers, Ellen Klinkers, René Kok
Index: Femke Jacobs

ISBN 978 94 6372 058 8
e-ISBN 978 90 4855 676 2
DOI 10.5117/ 9789463720588
NUR 680

© J. Kemperman, E. Keizer, T. van den Berge / Amsterdam University Press B.V., Amsterdam 2022

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 jº het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

De uitgeverij heeft ernaar gestreefd alle copyrights van in deze uitgave opgenomen illustraties te achterhalen. Aan hen die desondanks menen alsnog rechten te kunnen doen gelden, wordt verzocht contact op te nemen met Amsterdam University Press.

Inhoudsopgave

- 7 Inleiding
- 15 1 'No lasting improvement without political agreement'. Britse en Amerikaanse visies op het Nederlands-Indonesische conflict
JEROEN KEMPERMAN
- 63 2 Een vierkantsverhouding in Zuidoost-Azië. Frankrijk, Nederland, Vietnam en Indonesië tijdens de Indonesische Revolutie
TOM VAN DEN BERGE
- 95 3 'Under the counter'. Brits-Amerikaanse materieelvoorziening voor de Nederlandse krijgsmacht in de Indonesische onafhankelijkheidsoorlog
EMMA KEIZER
- 131 4 'Charges and countercharges'. Internationale bemiddelaars en waarnemers over de militaire aspecten van de Indonesische onafhankelijkheidsoorlog JEROEN KEMPERMAN
- 165 Noten
- 190 Dankwoord
- 191 Bronnen
- 196 Register

Inleiding

De Indonesische onafhankelijkheidsoorlog was geen conflict waarbij uitsluitend Nederland en Indonesië betrokken waren. ‘It is generally known to the people that our country is called “the child of the United Nations”’, verklaarde de Indonesische minister van Buitenlandse Zaken Soebardjo in juli 1951, ‘the world organization midwifed us at our birth.’¹ Soebardjo gaf de Verenigde Naties hier meer eer dan in historisch opzicht gerechtvaardigd is. Indonesië had zijn ontstaan immers in veel grotere mate te danken aan de vastberadenheid van een groot deel van de eigen bevolking dan aan de interventie van buitenlandse diplomaten. Desalniettemin geeft Soebardjo’s uitspraak aan dat de internationale politieke context voor het verloop van het Nederlands-Indonesische conflict van niet te onderschatten belang is geweest.

Deze publicatie komt voort uit het onderzoeksprogramma Onafhankelijkheid, Dekolonisatie, Geweld en Oorlog in Indonesië, 1945-1950, een gezamenlijke onderneming van het Koninklijk Instituut voor Taal-, Land- en Volkenkunde (KITLV), het Nederlands Instituut voor Militaire Historie (NIMH) en het NIOD Instituut voor Oorlogs-, Holocaust- en Genocidestudies. Dit onderzoeksprogramma, dat uit verschillende deelprojecten bestond, beoogde een wetenschappelijke analyse te geven van het Nederlandse militaire optreden in Indonesië, bezien in een brede politieke, maatschappelijke en internationale context.

Waarom is het van belang de Indonesische onafhankelijkheidsoorlog en het geweld dat daarbij is gebruikt ook te bezien in samenhang met de internationale politieke context?

Ten eerste kan het internationale perspectief inzicht bieden in de manier waarop het conflict destijds door ‘derde partijen’ werd beschouwd. In het licht van de vaak gestelde vraag of en in hoeverre het beleid van ‘toen’ met de ogen van ‘nu’ beoordeeld zou moeten worden, waarbij vaak wordt beweerd dat dit beleid niet aan ‘hedendaagse’ maatstaven getoetst mag worden, is het zowel interessant als relevant om de kwestie door de ogen van toenmalige ‘buitenstaanders’ te bezien. Toonden zij begrip voor het Nederlandse doen en laten in de Indonesische archipel, of was er vooral kritiek? Het woord buitenstaanders is tussen aanhalingstekens geplaatst, want, zoals uit deze publicatie zal blijken, deze ‘derde partijen’ hadden zelf aanzienlijke belangen bij de uitkomst van het conflict. Juist deze belangen gaven in niet geringe mate sturing aan hun positie ten aanzien van het beleid van Nederland en van de Republiek Indonesië, zowel voor wat betreft politieke als militaire kwesties. Om een goede indruk te krijgen van de wijze waarop in het buitenland tegen het conflict werd aangekeken is het dan ook van belang om breder te kijken dan alleen naar de visie van deze externe partijen op het ‘extreme’ geweld van de strijdende partijen. Ook buitenlandse meningen over het verloop van de onderhandelingen en de Nederlandse bereidheid militaire middelen in te zetten dienen in de analyse te worden betrokken.

Ten tweede is ‘extremem geweld’ geen fenomeen dat op zichzelf staat. Ongerichte beschietingen, doelbewuste vernieling van onderkomens van burgers, buitengerechtigde executies en mishandeling van gevangenen speelden zich niet in een vacuüm af. Ze vonden plaats in het bredere kader van een Nederlands politiek en militair beleid dat, in antwoord op en in samenwerking met het beleid van diverse Indonesische actoren, voor het grootste deel in Den Haag en Batavia/Jakarta werd bepaald, maar waarop buitenlandse mogendheden en internationale organisaties ook invloed probeerden uit te oefenen. Er zou in Indonesië in de periode 1945-1949 geen ‘extremem oorlogsgeweld’ geweest zijn zonder ‘regulier oorlogsgeweld’, en geen ‘regulier oorlogsgeweld’ zonder een politiek conflict. Voor de internationale gemeenschap – voor zover daar in die jaren van gesproken kan worden – was diplomatie de geijkte methode om het politieke conflict en de daarmee samenhangende inzet van militaire middelen te beïnvloeden zonder er zelf als conflictpartij bij betrokken te raken. Zoals uit deze publicatie zal blijken was het ‘extremem geweld’ van invloed op de diplomatie en vice versa. Bij het

onderzoek naar de geschiedenis van het gebruik van geweld in de Indonesische archipel in de jaren 1945-1949 – inclusief de ‘extreme’ vormen daarvan – dient de internationale politieke context van het conflict dan ook mede in beschouwing te worden genomen.

De internationale politieke context van de Indonesische onafhankelijkheidsoorlog gedurende een periode van omstreeks vijf jaar is een zodanig omvangrijk onderzoeksterrein dat keuzes gemaakt en accenten gelegd dienen te worden. Er is voor gekozen om in het onderzoek de nadruk te leggen op de rol van drie belangrijke internationale spelers: de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk. Bovendien zullen de verhoudingen tussen de twee jonge Zuidoost-Aziatische republieken Vietnam en Indonesië worden behandeld.

De Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Vietnam waren beslist niet de enige belangrijke internationale spelers, maar Washington en Londen waren wel de twee mogendheden die het nauwst bij het conflict betrokken raakten, de Britten omdat zij tot eind 1946 zelf troepen in de archipel gestationeerd hadden, de Amerikanen omdat zij de doorslaggevende factor vormden in de zogeheten Commissie van Goede Diensten van de Veiligheidsraad (Good Offices Committee, GOC), die vanaf het najaar van 1947 op Java, Madura en Sumatra actief was. De internationale posities van Frankrijk en Vietnam zijn daarentegen interessant omdat zij in dezelfde periode in een soortgelijk conflict met elkaar verwickeld waren geraakt als Nederland met de Republiek Indonesië. De Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk waren weliswaar met Den Haag bevriende naties, maar dat maakt eventuele kritiek die ze op het Nederlandse optreden overzee hadden nog pregnanter dan wanneer die afkomstig zou zijn van landen als de Sovjet-Unie of India, die bekend stonden om hun felle stellingname tegen het westerse kolonialisme.

Als permanent lid van de Veiligheidsraad had de Sovjet-Unie in potentie een machtige positie in de internationale arena. Moskou toonde zich in de Raad echter vooral in verbaal opzicht de kampioen van de onderdrukte volkeren. In de praktijk bleek de invloed die de Sovjets in diplomatiek opzicht op de Indonesische onafhankelijkheidsoorlog konden uitoefenen zeer beperkt. Het Oostblok slaagde er nauwelijks in om de acties van de Raad in meer anti-Nederlandse richting te buigen. Daarnaast heeft Moskou, alle anti-imperialistische en pro-Republikeinse retoriek ten spijt, de in zijn ogen veel te slappe resoluties die andere leden van de Raad ten aanzien van het

conflict in Indonesië indienden tot december 1949 nooit met een veto geblokkeerd. Beter iets dan niets lijkt daarbij de gedachte te zijn geweest. Het Sovjet-beleid ten aanzien van Indonesië tijdens de onafhankelijkheidsstrijd is gekenmerkt als 'reactie in plaats van actie'; de geschiedenis van de diplomatieke betrekkingen tussen beide landen in die periode als 'twee stappen vooruit, één stap terug'. Het is wat dat betreft tekenend dat de Sovjets pas in april/mei 1948, na bestudering van de volkenrechtelijke implicaties, de beslissing namen om de Republiek de facto te erkennen, meer dan een jaar nadat de Britten en Amerikanen die stap reeds hadden gezet. Het is tevens tekenend dat de Republiek het op dat moment politiek gezien niet opportuun vond om die uitgestoken hand aan te nemen.²

Hoewel India in de periode 1945-1949 geen deel uitmaakte van de Veiligheidsraad, is de invloed van die jonge natie op het conflict aanzienlijk geweest. De rol van dit land zal in dit boek dan ook meerdere malen ter sprake komen. Net als de Republiek Indonesië was India een nieuwe speler op het wereldtoneel. In 1945 was India nog een Britse kolonie, in september 1946 trad een voorlopige regering onder leiding van de nationalistische leider Jawaharlal Nehru aan, en in augustus 1947 werd het een onafhankelijke staat. Al vanaf de tweede helft van 1945 benadrukte Nehru in publieke uitspraken telkens weer zijn steun aan de Republiek Indonesië. 'Here is a country well capable of looking after itself, with a functioning Government which has obviously the support of the mass of the people, where there would certainly be peace and security if outsiders did not intervene', schreef hij in maart 1946 in een artikel in de *New York Times*. De strijd in de archipel was volgens Nehru bovendien van meer dan enkel Indonesisch belang. 'The fate of the future of Southeast Asia depends on that struggle', verklaarde hij in augustus 1949. Meer dan enig ander land heeft India zich ingezet voor internationale solidariteit met de Indonesische onafhankelijkheidsstrijd. Nehru nodigde vertegenwoordigers van de Republiek uit voor de Asian Relations Conference in maart en april 1947, in januari 1949 organiseerde hij een Conference on Indonesia ter ondersteuning van de Republiek. Meer dan vijftien landen die bij elkaar meer dan de helft van de wereldbevolking vertegenwoordigden, namen aan die laatste bijeenkomst deel. Naar aanleiding van de Nederlandse offensieven tegen de Republiek zijn Nederlandse vliegtuigen en schepen door India geboycot. New Delhi heeft de Veiligheidsraad inzake de Indonesische kwestie meerdere malen tot actie gemaand. Londen en Washington hielden rekening met de opstelling van India en hun optreden in de Veiligheidsraad werd daar mede door beïnvloed.³

Over de rol van het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten is al veel geschreven, maar het zwaartepunt lag daarbij vooral op de complexe diplomatieke manoeuvres aan de diverse onderhandelingstafels en de interne debatten over het te voeren internationale beleid in de departementale burelen in Londen en Washington. In de eerste bijdrage van Jeroen Kemperman zullen ook aan die aspecten aandacht geschonken worden, maar de rode draad wordt gevormd door de Britse en Amerikaanse visies op het Nederlandse gebruik van geweld. Die visies waren, ook in de vroegere fasen van het conflict, over het algemeen kritischer dan in eerdere publicaties uit de verf is gekomen. Tevens zal worden betoogd dat het heersende beeld van de Renville-overeenkomst van januari 1948, die in de Nederlandse historiografie doorgaans als een belangrijke overwinning op de Republiek Indonesië wordt beschouwd, aan heroverweging toe is.

Tom van den Berge neemt in zijn bijdrage de vierhoekige constellatie tussen Nederland, Frankrijk, Indonesië en Vietnam onder de loep. Aan de connecties tussen enerzijds deze twee Europese landen en anderzijds hun twee Aziatische tegenstanders is tot nu toe in de historiografie over de Indonesische onafhankelijkheidsoorlog nauwelijks aandacht besteed. Van den Berge vult deze lacune op met een analyse van de betekenis die deze connecties hebben gehad voor het verloop het conflict. Zo zijn het optreden van Franse militaire waarnemers in Indonesië en de rol van de Franse vertegenwoordiger in de Veiligheidsraad in de bestaande literatuur tot dusverre onderbelicht gebleven. Den Haag hoopte in de Raad op Franse steun te kunnen rekenen. Parijs spande zich inderdaad in om internationale inmenging in het Nederlands-Indonesische conflict zoveel mogelijk te beperken, maar volgens Van den Berge was daarbij in de eerste plaats het Franse eigenbelang leidend. Hij constateert tevens dat het Nederlandse streven om een Indonesische federale staat op te richten is geïnspireerd door het Franse idee van een *Fédération indochinoise*.

De strijdende partijen in de Indonesische archipel hadden groot belang bij steun vanuit het buitenland in de vorm van politieke allianties, financiële hulp en militaire leveranties. Andersom dienden buitenlandse regeringen, met name van de grote mogendheden, ook rekening te houden met zowel binnenlandse als buitenlandse kritiek op hun werkelijke of vermeende houding ten aanzien van het conflict. Welke uitkomst deze op elkaar inwerkende factoren hadden voor Britse en Amerikaanse militaire leveranties aan de Nederlandse strijdkrachten wordt door Emma Keizer uit de doeken gedaan. De vraag waar Den Haag de militaire middelen vandaan haalde om overzee

een grote militaire inspanning te verrichten is van evident gewicht, maar heeft in de literatuur weinig aandacht gekregen. De Nederlanders keken daarvoor vooral naar de Britten en Amerikanen, die weliswaar wapenembargo's tegen de strijdende partijen in Indonesië instelden, maar worstelden met de mogelijke gevolgen daarvan voor de westerse militaire samenwerking in Europa. Dat resulteerde in Londen en Washington in een ambivalente houding ten aanzien van militaire leveranties aan Nederland, waardoor in Den Haag de indruk werd gewekt dat 'onder de toonbank' nog wel het een en ander te organiseren viel.

In de laatste bijdrage schetst Jeroen Kemperman hoe de internationale bemiddelaars en militaire waarnemers van de Commissie van Goede Diensten in Indonesië zijn omgegaan met 'extreme' geweldsincidenten. De indruk bestaat dat dergelijke incidenten nauwelijks een rol hebben gespeeld bij de beoordeling van de strijdende partijen door de internationale gemeenschap. De vraag is of die indruk juist is, en zo ja, welke factoren daaraan ten grondslag hebben gelegen. De conclusie van deze bijdrage is dat door de CGD, en met name door de Amerikanen in deze commissie, telkens een omgekeerd verband is gelegd tussen geweld en diplomatie. De vrees bestond dat indien aan het geweld veel aandacht werd besteed, het vredesproces tussen de conflictpartijen verstoord zou kunnen raken, waardoor zich alleen maar meer bestandsschendingen en incidenten zouden voordoen. Volgens die opvatting kon het geweld het beste beteugeld worden door het zoveel mogelijk buiten beeld te houden. Dat heeft ook tot gevolg gehad dat in de archieven van de CGD betrekkelijk weinig concrete gegevens zijn vastgelegd over 'extreme' gewelddadigheden.

De drie auteurs hopen met hun bijdragen meer inzicht te bieden in de internationale politieke context van de Indonesische onafhankelijkheidsoorlog. Zij beogen duidelijk te maken dat deze context op meerdere manieren een rol in het verloop en de uitkomst van dat conflict heeft gespeeld, niet alleen voor wat betreft politieke en diplomatieke aspecten, maar ook ten aanzien van het Nederlandse gebruik van geweld, of dat nu wel of niet als 'extreem' kan worden gekwalificeerd.

Vrijwel vanaf het begin stond de strijd in de archipel in de belangstelling van de internationale gemeenschap. Al tijdens de tweede bijeenkomst van de nog zo jonge Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, op 25 januari 1946, kwam de Indonesische kwestie op instigatie van de Sovjet-Unie en Oekraïne ter sprake, hoewel het toen nog niet zozeer Nederland, maar

vooral het Verenigd Koninkrijk was dat in de Raad onder vuur van de Oostbloklanden kwam te liggen. De Amerikanen en Britten hoopten dat Nederland en de Republiek zonder verdere bemoeienis van de VN tot een vreedzame oplossing van het conflict zouden kunnen komen. De twee Nederlandse militaire offensieven (de zogenoemde ‘politioele acties’) maakten een grotere betrokkenheid van de Veiligheidsraad echter onvermijdelijk, ook al waren met name de Fransen daar met het oog op hun eigen problemen in Indochina in principe fel tegen gekant. De westerse grote mogendheden wensten dat het conflict in Indonesië zo snel mogelijk op een bevredigende wijze zou worden beëindigd, maar ze waren het niet altijd eens over de wijze waarop, omdat in de kern hun eigen particuliere geopolitieke en economische belangen het voornaamste richtsnoer van het beleid vormden.

Tom van den Berge (KITLV)

Emma Keizer (NIOD)

Jeroen Kemperman (NIOD)