

Nederland op de conferentie van Washington, 1921-1922

N. A. BOOTSMA

Hoewel de conferentie van Washington in de geschiedschrijving de concurrentie met die van Versailles al gauw heeft moeten opgeven, is toch de bibliografie die de Bibliothek für Zeitgeschichte in 1973 kon samenstellen, niet onaanzienlijk¹. Wat in beide gevallen opvalt is het grote aantal eigentijdse publicaties; de tijdgenoten waren zich bewust van het gewicht van beide conferenties die, ieder binnen haar eigen geografisch kader, orde zochten te brengen in de internationale betrekkingen en voorwaarden wilden scheppen voor een stabiele vrede, gebaseerd op het beginsel van collectieve veiligheid. Verder gaat de vergelijking niet op, want de conferentie van Washington is niet, zoals die van Versailles, uitgangspunt en inzet geworden van een onoverzienbare, al dan niet revisionistische geschiedschrijving.

Aangekondigd als een 'conference on the limitation of armament' heeft ze zich, overeenkomstig de bedoelingen van de Amerikaanse initiatiefnemers, in eerste instantie bezig gehouden met de militaire krachtsverhoudingen en de politieke betrekkingen van de drie grote mogendheden in het gebied van de Stille Oceaan, de VS, het Britse Rijk en Japan. Daaruit is een overeenkomst voortgekomen waaraan ook Frankrijk en Italië deelnamen, tot reductie en bevrozing op een lager niveau van de zware bewapening ter zee, met name van slagschepen. In nauw verband daarmee kwam het viermogendhedenverdrag van 13 december 1921 tot stand tussen de VS, Engeland, Frankrijk en Japan, waarbij de status quo van ieders eilandenbezit in de Stille Oceaan onderling werd verzekerd. Tot deze beide onderwerpen heeft de conferentie zich overigens niet beperkt. Parallel aan de ontwapeningsdiscussies liepen besprekingen over wat op de agenda breed was aangeduid als 'Pacific and Far Eastern Questions'. Die hadden, voornamelijk alweer van Amerikaanse zijde, ten doel Japan ertoe te brengen zijn expansieve politiek op het Aziatische vasteland ongedaan te maken en het verdeelde China de nodige bewegingsvrijheid te bieden om zijn interne crises te boven te komen en zijn plaats als zelfstandige mogendheid tussen de anderen in te nemen. Dit thema vormde als het

1. H. G. Kowark, *Die Konferenz von Washington 1921-1922. Archivalien, Literaturbericht und Bibliographie*. Jahresbibliographie 1973 Bibliothek für Zeitgeschichte (München, 1974) 473-503.

ware een afzonderlijke conferentie; er namen ook meer landen aan deel: naast de vijf grote mogendheden waren dat China zelf, Nederland, België en Portugal.

Wie nu aan de hand van deze gegevens de geschiedschrijving beziet, valt het op dat zelfs in de literatuur over de dekolonisatie nauwelijks melding wordt gemaakt van het toch fundamentele feit dat het vastleggen van de status quo in de Stille Oceaan een waarborg betekende voor de handhaving van de bestaande koloniale systemen. Dat gold natuurlijk in de eerste plaats voor de grootste eilandengroepen, de Amerikaanse Filipijnen en Nederlands Oost-Indië. Wat Nederland betreft is dat des te meer opvallend, omdat de ondertekenaars van het vier-mogendheden-verdrag Nederland, dat geen partij was, unaniem hebben laten delen in de voordelen ervan en dat nog wel in de vorm van vier afzonderlijke gelijkkluidende verklaringen. Strikt genomen vormden die verklaringen geen garantie voor het Nederlandse koloniale rijk in de Pacific, maar ze tendeerden toch sterk in die richting doordat ook Japan meedeed. Van de vier was de Japanse verklaring het meest welkom en hoewel de stukken in de meeste documentenuitgaven niet voorkomen², waren ze voor de Nederlandse regering de belangrijkste van de hele conferentie, niet in het minst door hun onbeperkte geldigheidsduur. Minister van buitenlandse zaken Van Karnebeek, aan wiens initiatief de verklaringen waren toe te schrijven, was er dan ook niet weinig trots op³.

Op de conferentie is de Nederlandse delegatie verder nog betrokken geweest bij verschillende andere vraagstukken: de principe-besluiten over de Chinese douane-

2. Tekst van de Japanse verklaring in: J. Woltring, ed., 'Documenten betreffende de buitenlandse politiek van Nederland 1919-1945, Periode A 1919-1930, III (1 september 1921-1 juni 1922)', nr. 161A. Dit deel verschijnt binnenkort in de Grote Serie van de Rijks Geschiedkundige Publikatiën (RGP). De bewerker, dr. J. Woltring, was zo vriendelijk mij inzage te geven in zijn tekst waarvoor ik hem graag dank zeg. Naar dit deel zal in het vervolg worden verwezen als RGP (1921-1922) gevolgd door het nummer van het desbetreffende stuk.

Een verzameling van de verschillende officiële documentenuitgaven van de conferentie bevindt zich in de bibliotheek van het Vredespaleis te 's-Gravenhage. Ze omvat de Engelse, Canadese en Amerikaanse publikaties (van de laatste ook de Franstalige editie). Daarnaast is er een Spaanse vertaling van de Amerikaanse uitgave (1922) en een Russische vertaling naar de Engelse (1924). Vreemd genoeg ontbreekt de officiële Franse editie (Parijs, s.a.). Voor volledige vermelding zie Kowark, *Konferenz von Washington*, 489-491. De Nederlandse publikatie is getiteld: *Verslag en diplomatieke bescheiden betreffende de conferentie te Washington, October 1921-Februari 1922* ('s-Gravenhage, 1922).

In de literatuur worden de vier verklaringen besproken door Thomas H. Buckley, *The United States and the Washington Conference, 1921-1922* (Knoxville, Ten., 1970); J. Chalmers Vinson, 'The Drafting of the Four-Power Treaty of the Washington Conference', *Journal of Modern History*, XXV (1953) 40-47; zie ook *idem*, *The Parchment Peace; The United States Senate and the Washington Conference, 1921-1922* (Athens, Ga, 1955).

3. H. A. van Karnebeek, *De internationale positie van Nederland in de laatste veertig jaren* (Den Haag, 1938) 14. Vergelijk ook zijn antwoord in de tweede kamer op de interpellatie-Van Ravesteijn, 8 februari 1922 in het *Verslag van de handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 1921-1922*, II, 1489-1490 en zijn verslag aan de koningin, 6 februari 1922, in: RGP (1921-1922) nr. 162.

tarieven en de extraterritoriale rechten, de discussie over een algeheel verbod van duikboten en de verdeling van de internationale kabelverbindingen die samenkamen op het eiland Yap. Nederland heeft dus meegesproken in een aantal belangrijke zaken, maar dat aandeel is tot nu toe nauwelijks onderzocht. Wel zijn er in de jaren twintig wat korte beschouwingen verschenen, maar die hadden vooral de bedoeling te waarschuwen tegen een vals gevoel van veiligheid en een voortgaande verwaarlozing van de Nederlands-Indische defensie⁴. In tegenstelling tot het buitenland waar men al onmiddellijk na de conferentie begon met het publiceren van de eerste studies⁵, heeft het tot nu toe aan een systematisch overzicht van het Nederlandse aandeel ontbroken⁶. Deze bijdrage probeert in die leemte te voorzien.

DE CONFERENTIE

De conferentie die van 11 november 1921 tot 6 februari 1922 te Washington bijeen was, was niet alleen de tegenhanger van die van Versailles maar ook haar voltooiër. Problemen die in Versailles niet bevredigend of helemaal niet geregeld konden worden, zoals de kwestie-Sjantoeng, de dreiging die uitging van de Japanse hegemonie, de maritieme bewapeningswedloop, werden in Washington tot een oplossing gebracht. Daar werd het beginsel van collectieve veiligheid toegepast op het Verre Oosten en de Stille Oceaan.

Het initiatief tot de conferentie ging uit van Secretary of State Charles Evans Hughes, de dominerende figuur in de Republikeinse regering van president Harding. Hij vermeed de fout van Wilson die in 1918 met een afvaardiging van uitsluitend Democratische partijgenoten naar Versailles was vertrokken en zorgde ervoor dat de Amerikaanse delegatie in Washington een *bipartisan* samenstelling

4. A. E. J. Blok, 'Het vraagstuk van den Grooten Oceaan en Nederlandsch-Indië', *De Indische Gids*, XLIV (1922) 561-580; H. Bakker, 'De internationale posities van Nederlandsch-Indië in de laatste 50 jaren', *ibidem*, LI (1929) 32-44; W. J. Lucardie, *Rond de Stille Zuidzee. Overzicht van de ontwikkeling der verhoudingen en gebeurtenissen in Oost-Azië* (Bandoeng, 1923). Voor een afwijkende mening: M. K. Medenbach, *De vlootwet na Washington verouderd* (Den Haag, 1923). Internationaal-rechtelijke aspecten bij: W. J. M. van Eysinga, *De Stille Zuidzee in het hedendaagsche statensstelsel* (Den Haag, 1922) en W. Feuilletau de Bruyn, 'De betekenis van het Volkenbondsverdrag, het Washington-tractaat en het Protocol van Genève voor den politieken toestand in den Pacific', *De Indische Gids*, XLVII (1925) 961-986.

5. Zie de werken van R. C. Buell, W. W. Willoughby, K. K. Kawakami en L. Archimbaud bij Kowark, *Konferenz von Washington*. Dank zij deze studies en de uitvoerige documentenuitgaven waarop ze steunden, was de tijdgenoot goed geïnformeerd. De meest recente studie van Buckley, *United States*, bevat althans weinig nieuws, hoewel hij gebruik heeft gemaakt van nieuw toegankelijk geworden dossiers van het State Department.

6. Een paar summiere opmerkingen bij A. S. de Leeuw, *Nederland in de wereldpolitiek van 1900 tot heden* (1936; SUN reprint Nijmegen, 1975) 202-203. P. J. Oud, *Het jongste verleden*, I (Assen, 1968) 267-270 baseert zich uitsluitend op de in noot 3 genoemde rede van Van Karnebeek in de kamer.

kreeg. Er was natuurlijk geen sprake van dat de conferentie verdragen zou kunnen sluiten die de VS belastten met politieke of militaire verplichtingen tegenover het buitenland. Desondanks meende Hughes dat hij voldoende speelruimte had om met het Britse Rijk en Japan tot bepaalde afspraken te komen. In ieder geval waren de problemen zo complex dat hij een oplossing alleen via een internationale conferentie kon nastreven. Daar was in de eerste plaats het Amerikaanse – en Britse – verlangen om de politieke stabiliteit in het Verre Oosten op een nieuwe basis te vestigen, nu de oude structuur totaal veranderd was door de Japanse expansie naar China en Oost-Siberië, de opzegging van alle tsaristische verdragen door de Russische revolutionaire regering en door de toenemende fragmentatie van China zelf⁷. Bovendien ondergroef het verslagen Duitsland de westerse positie in China door de regering in Peking in mei 1921 een nieuw verdrag aan te bieden op voet van gelijkheid. Daarmee werd het hele systeem van buitenlandse concessies en invloedssferen, extraterritoriale rechten en douanecontrole aangetast. Overigens was de Amerikaanse regering het daarmee, in het diepst van haar gedachten, wel eens.

Een ander probleem was het bestaan van de Engels-Japanse alliantie waarvan de VS dachten dat die na de nederlagen van Rusland en Duitsland tegen hen was gericht. Zij meenden bovendien, daarin gesteund door een aantal Engelse en dominion-stemmen, dat het dit bondgenootschap was geweest dat het Japan mogelijk had gemaakt zijn invloed op kosten van China uit te breiden en de vrije hand te krijgen in Siberië. De alliantie liep in 1921 af en de VS wilden onder geen beding dat ze zou worden verlengd.

Toch lag de belangrijkste impuls tot het convoceren van de conferentie ergens anders en wel in de noodzaak om drastisch te bezuinigen op de defensieuitgaven, met name die voor de marine. De Amerikanen hadden in 1916 hun eerste grote vlootbouwprogramma ontworpen. Dat was gericht geweest tegen Engeland, omdat de toen nog neutrale VS niet van zins waren zich neer te leggen bij de soms hardhandige Britse beperkingen van hun scheepvaart. Na het einde van de oorlog werden wel in hoog tempo de landstrijdkrachten gedemobiliseerd, maar de Amerikaanse regering weigerde onder de druk van de *navalists* die de zee-hegemonie binnen bereik zagen, haar marineprogramma te beperken. Dat veroorzaakte een bewapeningswedloop met Engeland, op enige afstand gevolgd door Japan dat ernstig verontrust was over de groeiende Amerikaanse macht in de Pacific: de VS die al een grote vlootbasis hadden op Hawaii, begonnen er ook een aan te leggen bij Manilla op de Filippijnen en er waren aanwijzingen dat zij bovendien het eiland Guam als zodanig wilden inrichten. Maar de hoge defensielasten die dat alles met zich mee bracht, stuitten vooral in de VS zelf op steeds meer weerstand. De roep om ontwapening, hetzij uit ideële hetzij uit materiële motieven, werd in het voorjaar van

7. Vergelijk Akira Iriye, *After Imperialism. The Search for a New Order in the Far East, 1921-1922* (Cambridge, Mass., 1965) 'Introduction: the American initiative'.

1921 zo algemeen dat senator Borah, het symbool van het na-oorlogse isolationisme, een amendement op de vlootwet door het Congress wist te doen aannemen waarin de regering werd verzocht Engeland en Japan uit te nodigen tot een gesprek over ontwapening⁸. Secretary Hughes kon weinig anders doen dan het initiatief overnemen, maar hij breidde het onderwerp wel meteen uit door er het plan tot herordering van de politieke verhoudingen in Oost-Azië aan te verbinden. Daar had hij een goede reden voor, want hij voorzag dat Japan alleen tot inschikkelijkheid op dit laatste punt te brengen zou zijn, wanneer van Amerikaanse zijde beëindiging van de bewapeningswedloop als een concessie kon worden aangeboden. In Hughes' gedachtengang was er dus een nauwe band tussen de beide onderwerpen.

Het toeval wilde dat deze problemen vrijwel terzelfdertijd aan de orde waren op de 'Imperial conference' in Londen. Daar kwamen echter de Engelse regering en de eerste ministers van de dominions tot de tegenovergestelde conclusie. Naar hun mening zou het erg onpraktisch zijn om zulke uiteenlopende zaken als beperking van de maritieme bewapening en de politieke situatie in het Verre Oosten bij één en dezelfde gelegenheid te bespreken. Zij wilden eerst een Engels-Amerikaans-Japans-Chinese conferentie over het Verre Oosten die in Londen gehouden moest worden. Van de resultaten zou het dan afhangen, of de Engels-Japanse alliantie gecontinueerd moest worden of niet. Daarna kon er een aparte ontwapeningsconferentie in Washington plaats vinden⁹. Toen Hughes op dit voorstel niet inging en ook het idee van een Engels-Amerikaans onderonsje vóór de eigenlijke conferentie van de hand wees – Lloyd George en Curzon hadden al aangeboden daarvoor naar Amerika te komen – lieten de Engelsen met de nodige spijt het initiatief verder aan hem over. Op 11 augustus 1921 nodigde de Amerikaanse regering de zogenaamde 'Principal Allied and Associated Powers' uit, samen met haar deel te nemen aan een conferentie die drie maanden later op Armistice Day in Washington zou beginnen. De voorlopige agenda voorzag in de behandeling van de twee bekende hoofdthema's:

A. 'Limitation of Armament', waarbij eerst gesproken zou worden over de bewapening ter zee en over het opstellen van regels voor wat genoemd werd 'new agencies of warfare' (duikboten, gifgassen). Vervolgens zou de beperking van de bewapening te land aan de orde komen, maar het was vanaf het begin duidelijk dat dit punt vooral terwille van de publiciteit was opgenomen. Het tweede thema, waarvoor ook China een uitnodiging kreeg, was omschreven als:

8. Ian H. Nish, *Alliance in Decline. A Study in Anglo-Japanese Relations, 1908-1923* (Londen, 1972) 379. Vergelijk R. J. Maddox, *William E. Borah and American Foreign Policy* (Baton Rouge, La., 1969) 86 vlg.

9. J. Chalmers Vinson, 'The Imperial Conference of 1921 and the Anglo-Japanese Alliance', *Pacific Historical Review*, XXXI (1962) 257-266.

B. 'Pacific and Far Eastern Questions'. Hier zou de hele internationale problematiek met betrekking tot China aan bod komen, verder de kwestie-Siberië en de mandaat-eilanden in de Pacific. Bij dit laatste onderwerp ging het over het aanleggen van militaire versterkingen op de aan Japan toegewezen mandaat-eilanden en over de verdeling van de zeekabels die samenkwamen op het eiland Yap. Tenslotte zou nog gesproken worden over 'electrical communications in the Pacific'.

De agenda werd in de westelijke wereld en in China met variërende instemming ontvangen, maar er was wijdverbreide kritiek op het feit dat alleen de overwinnaarsclub van Versailles was uitgenodigd en voor het tweede deel van de agenda alleen China. Hughes kreeg het dan ook moeilijk met het afschepen van allerlei landen die op grond van hun belangen in het Verre Oosten aanspraak maakten op een uitnodiging voor tenminste deel B. van de agenda. Daar was in de eerste plaats de Sovjet-Unie die zich erover verbaasde dat noch zijzelf, noch de Verre Oosten Republiek was uitgenodigd, terwijl toch de kwestie-Siberië op de agenda stond. Zij ontzegde de conferentie uitdrukkelijk het recht zich te bemoeien met Russische belangen in Oost-Azië¹⁰. Onder de gegadigden van het eerste uur bevonden zich ook België en Nederland. De Belgische regering was diep gegriefd dat zij niet als lid van de 'Conseil Suprême des Alliés' tegelijk met Engeland, Frankrijk en Italië een uitnodiging voor de hele conferentie had ontvangen en zij probeerde die met grote aandrang alsnog te krijgen¹¹. Aan Nederlandse zijde bestond die gevoeligheid niet, maar men liet het State Department wel weten dat Nederland op grond van zijn grote koloniale bezittingen in de Pacific en zijn andere belangen in het Verre Oosten – de betrekkingen tussen China en Oost-Indië, het grote aantal Chinezen daar, het Nederlandse aandeel in de Yap-kabels – toch ten volle gerechtigd was deel te nemen aan de conferentie¹². Maar Hughes hield voorlopig de boot af. Zijn

10. *Foreign Relations of the United States* (voortaan afgekort als *FRUS*) 1921, I, 41-43.

11. De diplomatieke rapportage in de National Archives te Washington, Record Group 59, State Department File 1910-1929, bevat hierover verschillende stukken. Onthullend zijn de emotionaaliteit en verbittering in Belgische regerings- en diplomatieke kringen, nasleep van de hoge verwachtingen in de oorlogsjaren toen België als het morele sleutelpunt van de geallieerde zaak werd gezien, en van de daarop volgende teleurstellingen tijdens de conferentie van Versailles. Zie ook *FRUS* 1921, I, 30, 35.

12. National Archives Washington, R.G. 59, State Department File 1910-1929, nrs. 500 A 4/16 (Amerikaanse zaakgelastigde Norman Armour in Den Haag aan State Department, 13 juli 1921); *ibidem*, 500 A 4/72 (State Department aan gezant William Phillips in Den Haag, 9 augustus 1921) (ook *FRUS* 1921, I, 54) *ibidem* 500 A 4/157 (Phillips aan State Department, 9 augustus 1921). Van belang is ook het verslag van een onderhoud tussen Hughes en de Nederlandse zaakgelastigde W. H. de Beaufort op 14 juli 1921 in: 'Papers C. E. Hughes, container 176-92, Library of Congress, Div. of Manuscripts.

De kwestie van die uitnodiging werpt een aardig licht op de relatie tussen de minister van buitenlandse zaken en de koningin. Ondanks de aandrang zowel vanuit Den Haag als vanuit het Nederlandse gezantschap in Washington om aan de conferentie te mogen deelnemen, verzekerde Van Karnebeek de koningin later dat de uitnodiging 'dezerzijds niet is uitgelokt' en dat ze uitsluitend het gevolg was van het Amerikaanse inzicht 'dat over de belangrijke vraagstukken betrekking

aandacht werd gedurende de zomermaanden niet alleen opgeëist door de voorbereiding van de conferentie en de voortdurende gedachtenwisseling over de agenda met Engeland en Japan, maar hij wilde ook geen nieuwe uitnodigingen verstrekken zonder de andere vier regeringen daarin te kennen, ballottage dus¹³. Eerst in september raadpleegde hij hen over een eventuele uitnodiging aan België en Nederland en toen duurde het na hun ontvangen instemming nog tot 5 oktober voordat de uitnodigingen werden verzonden. Ze hadden, tot teleurstelling van de Belgen, uitsluitend betrekking op het tweede deel van de conferentie¹⁴. Het bekend worden van de uitnodigingen aan België en Nederland deed opnieuw een aantal verzoeken op Hughes' bureau belanden waarvan alleen dat van Portugal, dank zij Engelse steun, werd ingewilligd.

HET BELANG VAN NEDERLAND BIJ DE CONFERENTIE

Van Nederlandse zijde was als voornaamste argument om aan de conferentie deel te nemen het bezit van het grote koloniale rijk in de Pacific aangevoerd, maar wat precies de bedoelingen van de grote mogendheden waren en hoe belangrijk de conferentie zou zijn, kon het ministerie van buitenlandse zaken natuurlijk niet afleiden uit de uitnodiging en de ongespecificeerde agenda. Toch was enige duidelijkheid nodig in verband met het samenstellen van de delegatie. Aanvankelijk was Van Karnebeek niet van plan zelf te gaan; per slot van rekening was Nederland alleen uitgenodigd voor het tweede deel van de agenda en daarin lag de nadruk vooral op Chinese kwesties. Maar uit contacten met Nederlandse posten in het buitenland, met name in Londen en Tokio, werd het hem duidelijk dat die vage agenda als dekmantel diende voor besprekingen die het hele systeem van de internationale verhoudingen in Oost-Azië en de Pacific in het geding zouden brengen. De belangrijkste mogendheden zouden daarom ook op ministersniveau vertegenwoordigd zijn. Daarop besloot Van Karnebeek zelf te gaan. Aan dat besluit zat overigens nog een pikant aspect. Hij was namelijk sinds een paar maanden voorzitter van de tweede algemene vergadering van de Volkenbond – in feite was hij net terug uit Genève – en hij realiseerde zich dat juist in Washington deze functie wel eens in conflict kon komen met zijn kwaliteit als vertegenwoordiger van de Nederlandse belangen. Als representant van de Volkenbond, een organisatie die er aanspraak op maakte de internationale vrede te kunnen behoeden door een nieuwe structuur te bieden voor de betrekkingen tussen de mogendheden, kon hij gemakkelijk in

hebbende op den Stillen Oveaan en het Verre Oosten bezwaarlijk besprekingen kunnen worden gevoerd zonder dat daaraan door U.M.'s Regeering... zou worden deelgenomen', 13 oktober 1921, RGP (1921-1922) nr. 46.

13. *FRUS 1921*, I, 66-67. Zie ook rapportage Hubrecht, 8 september 1921, RGP (1921-1922) nr. 9.

14. *FRUS 1921*, I, 76 en RGP (1921-1922) nr. 36.

een gespannen verhouding raken met Hughes die blijkbaar met het bijeenroepen van de conferentie een zelfde pretentie had. Dat zou dan meteen de Nederlandse belangen schaden. Presenteerde hij zich anderzijds uitsluitend als Nederlands minister, dan stelde hij zich bloot aan kritiek uit de hoek van de Volkenbond-aanhangers, die natuurlijk verwachtten dat hij van zijn verblijf in Washington gebruik zou maken om de Amerikaanse regering tot de Volkenbondsgedachte te bekeren¹⁵. Van Karnebeek is niet lang stil blijven staan bij dit dilemma; voor hem was het een uitgemaakte zaak dat de Nederlandse belangen moesten prevaleren en dat hij daarom zo min mogelijk 'profiel' moest geven aan zijn Volkenbondsfunctie. Wel nam hij de voorzorg, via een gesprek met William Phillips, de Amerikaanse zaakgelastigde in Den Haag, het State Department erop te attenderen dat hij in overeenstemming met de uitnodiging uitsluitend als Nederlands minister zou komen¹⁶.

In dat zelfde gesprek liet Van Karnebeek blijken dat hij zeer ingenomen was met de invitatie, al was die dan wel erg laat gekomen. Welk idee hij op dat moment precies van de conferentie had, valt moeilijk te zeggen, maar hij vertelde Phillips dat Nederland een grote delegatie zou zenden¹⁷ en dat de late ontvangst van de uitnodiging ook daarom te betreuren was omdat bepaalde deskundigen uit Nederlands-Indië die hij in de delegatie wilde opnemen, niet meer tijdig in Washington konden aankomen. Maar een week later kreeg Phillips te horen dat Nederland geen grote maar een kleine delegatie zou sturen, bestaande uit Van Karnebeek zelf, F. Beelaerts van Blokland, hoofd van de afdeling diplomatieke zaken van het ministerie, en dr. E. Moresco, de pas benoemde vice-president van de Raad van Indië, terwijl als plaatsvervangende gedelegeerden zouden optreden de Nederlandse gezant en de gezantschapsraad in Washington, de heren J. C. A. Everwijn en W. H. de Beaufort. De delegatie zou worden bijgestaan door een staf van vier 'technische adviseurs', drie secretarissen en een adviseur voor persaangelegenheden¹⁸.

Dat was nogal een drastische verandering. Phillips rapporteerde dat hij de indruk had gekregen dat er na de haast en de aandrang tijdens de zomermaanden om een uitnodiging te bemachtigen nu een zekere aarzeling was ontstaan, zowel binnen de Nederlandse regering als in het parlement. Er was beduchtheid gegroeid voor een

15. In die zin is Van Karnebeek inderdaad later in de tweede kamer geïnterpelleerd door Van Ravesteijn, *Verslag handelingen Tweede Kamer, 1921-1922*, II, 1451. Ook *De Telegraaf*, toentertijd progressief-liberaal, uitte hetzelfde verwijt.

16. National Archives Washington, R.G. 59, State Department File 1910-1929, nr. 500 A 4002/63 (Phillips aan State Department, 11 oktober 1921).

17. Volgens Phillips had Van Karnebeek gezegd dat de Nederlandse delegatie wel uit veertig personen kon bestaan.

18. Tot de staf behoorden: Haersma de With, Starckenborg Stachouwer en Breugel (van buitenlandse zaken) Six, Van Wettum en De Kat Angelino (van koloniën) en kapitein Putman Cramer (van marine); de persvertegenwoordiger was A. Pelt. Archief ministerie van buitenlandse zaken, A 260, doos 966, nr. 15 (samenstelling delegatie).

al te actieve Nederlandse deelneming aan de conferentie waardoor de traditionele neutraliteitspolitiek in gevaar kon komen. Er gingen zelfs stemmen op die vonden dat Nederland maar beter buiten de hele affaire kon blijven en de uitnodiging alsnog van de hand moest wijzen; met name de aftredende gouverneur-generaal Van Limburg Stirum zou een voorstander zijn van dit standpunt¹⁹. Phillips' indruk werd door Van Karnebeek bevestigd: belangrijke kringen en een aanzienlijk deel van het Nederlandse publiek waren ernstig beducht voor inbreuken op de Nederlandse politiek van afzijdigheid (*aloofness*) in internationale zaken. Hij voegde eraan toe dat Nederland door een kleine delegatie te sturen duidelijk wilde maken dat het in een geest van samenwerking de conferentie wilde bijwonen en dat het niet de ambitie had als een grote mogendheid beschouwd te worden met alle daaruit voortvloeiende verantwoordelijkheden²⁰. 'All Holland asks, . . . is to be let alone', een uitspraak waarvan hij op dat moment de reikwijdte niet kon voorzien.

DE STILLE ZUIDZEE-CONVENTIE

Dat was natuurlijk wel een erg magere bagage voor een man als Van Karnebeek die juist niet in die traditionele afzijdigheid geloofde. Het hoeft dan ook nauwelijks verwondering te wekken dat hij, toen de grote mogendheden zich op de conferentie gingen bezig houden met de status quo in de Pacific, onmiddellijk te voorschijn kwam met een eigen suggestie. Dat was het plan van een zogenaamde Stille Zuidzee-conventie, die naar het voorbeeld van de Noordzee- en Oostzee-conventies van 1908 de status quo in het betrokken gebied moest verzekeren²¹. Al jaren vóór de wereldoorlog was dat plan in Den Haag onderwerp van discussie geweest tussen de ministeries van buitenlandse zaken en koloniën en het was al twee keer aan de Amerikaanse regering voorgelegd. Het resultaat van Van Karnebeeks bemoeiingen in Washington zijn zes slotte de vier verklaringen van 5 februari 1922 geweest. Er is hier dus kennelijk sprake van een bepaalde lijn in de Nederlandse buitenlandse politiek die niet strookte met het dogma van de volstreekte afzijdigheid. Het is dan

19. Inderdaad had Van Karnebeek de ex-gouverneur-generaal in de delegatie willen opnemen, maar deze had 'om particuliere redenen' bedankt; in zijn plaats werd toen Moresco gekozen. Van Karnebeek aan de koningin, 17 oktober 1921, Kabinet der koningin, conferentie van Washington.

20. National Archives Washington, R.G. 59, State Department file 1910-1929, nr. 500 A 4002/107 (Phillips aan State Department, 19 oktober 1921).

21. In het archief van het ministerie van buitenlandse zaken bevinden zich twee portefeuilles over dit onderwerp, respectievelijk getiteld 'Kabinetsdossier A-1 (1908-1914): Zuidzee entente' en 'Kabinetsdossier O³-IV (Zuidzee-Entente)'. De belangrijkste stukken zijn door Smit gepubliceerd in C. Smit, ed., *Bescheiden betreffende de buitenlandse politiek van Nederland 1848-1919, derde periode, 1899-1919*, III, 1907-1914 (RGP, Grote Serie CVI; Den Haag: M. Nijhoff, 1961) en *ibidem*, IV 1914-1917 (RGP, Grote Serie CIX; Den Haag: M. Nijhoff, 1962). Zie ook *Idem*, *Nederland in de eerste wereldoorlog (1899-1919)*, I, *Het voorspel (1899-1914)* (Groningen, 1971) 203-206.

ook de moeite waard wat nader in te gaan op dat Zuidzee-plan, temeer omdat in de discussie over de modaliteiten ervan een paar opmerkelijke visies naar voren zijn gekomen.

Het ontstaan moet gezocht worden in de vrees voor de opkomst van Japan als grote mogendheid door zijn overwinning op Rusland in 1905. Daardoor werden de machtsverhoudingen fundamenteel veranderd en verschillende mogendheden hadden nog al wat moeite met zich daaraan aan te passen. Grote nervositeit ontstond bijvoorbeeld in de VS met het oog op de Philippijnen en in 1907 werd er zelfs openlijk gesproken over de kans op een oorlog met Japan. Ook de Nederlandse regering begon zich ongerust te maken over het ongestoorde bezit van de Oost-Indische koloniën. In hoge kringen van het koloniale bestuursapparaat ontstond een zeker defaitisme met betrekking tot de toekomst²². De situatie in Europa was eveneens gespannen, maar in beide delen van de wereld deed zich, althans ogenschijnlijk, in 1908 een kentering voor. Dat gebeurde door het tot stand komen van een aantal regionale conventies. In beide gevallen ging het initiatief uit van die landen die, al dan niet stilzwijgend beschouwd werden als de voornaamste oorzaak van de spanningen, i.c. Duitsland en Japan. Duitsland stelde de Oostzee- en Noordzeeconventies voor die beiden op 23 april 1908 werden getekend²³. Van de laatstgenoemde overeenkomst was Nederland niet alleen partij, maar zelfs de direkte aanleiding. De Duitse regering wilde namelijk de vermoedens en geruchten ontzenuwen dat zij bezig was Nederland binnen haar invloedssfeer te trekken met de bedoeling het uiteindelijk te annexeren. Deelnemers aan de conventie waren Duitsland, Engeland, Nederland en Denemarken, terwijl in een later stadium ook Frankrijk en Zweden-Noorwegen toetraden. Het document verklaarde dat de betrokken mogendheden vastbesloten waren hun respectieve territoria in het Noordzeegebied integraal in stand te houden en ze wederkerig te respecteren. Een onderlinge garantieverklaring die oorspronkelijk in het Duitse ontwerp was opgenomen, was door Nederland geweigerd. Inhoudelijk stelde de conventie dus niet zoveel voor. Ze was vooral van Duitse zijde meer een openlijk gepropageerde intentieverklaring dan een echt verdrag, maar bij de toenmalige spanningen ontleenden de kleine staten er toch een zeker gevoel van veiligheid aan. Vooral de Nederlandse pers was er zeer mee ingenomen. Het was daarom niet verwonderlijk dat aan Nederlandse zijde het verlangen opkwam een soortgelijke afspraak te maken met betrekking tot de Indische koloniën. Een onverwacht sterke impuls kreeg dat verlangen toen de VS en Japan – op voorstel van de laatste – ook tot de uitwisseling

22. 'Het gebrek aan vertrouwen in de toekomst van Indië als Nederlandsche kolonie gaat zoover, dat hooggeplaatste Indische ambtenaren hun pensioen hier te lande verzekeren'. Afdeling I (juridische zaken) van het ministerie van koloniën aan de minister, 7 mei 1909, Archief van het ministerie van koloniën, verbaal 14 mei 1909, C 11.

23. De Leeuw, *Nederland*, 74 vlg. Vergelijk J. A. A. H. de Beaufort, *Vijftig jaren uit onze geschiedenis, 1868-1918* (Amsterdam, 1928) 157.

van intentieverklaringen overgingen. Zij tekenden op 30 november 1908 de zogenaamde Root-Takahira nota's, waarin beide partijen verklaarden dat zij het behoud van de status quo 'in het gebied van de Pacific' nastreefden en met het oog daarop elkaars eilandenbezit zouden respecteren. Wat China betrof ging Japan akkoord met de bekende Amerikaanse formules van onafhankelijkheid en integriteit van dat rijk en de open deur voor alle naties. Een laatste artikel voorzag in gemeenschappelijk overleg wanneer de status quo werd bedreigd²⁴.

Deze afspraken nu troffen de toenmalige minister van buitenlandse zaken, De Marees van Swinderen, als een buitengewoon geschikte aanleiding om het Nederlandse verlangen tot vervulling te brengen. De Amerikaans-Japanse nota's vormden weliswaar geen collectieve entente zoals de Noordzeeconventie, maar voor het overige voldeden ze precies aan wat hij op het oog had. Naar zijn mening kon Nederland de bepalingen over de Pacific en China voetstoots onderschrijven. De neutraliteit was niet in het geding, omdat de overeenkomst geen verplichtingen met zich meebracht; met betrekking tot het laatste artikel zou men zich misschien nog wat terughoudender kunnen opstellen. Maar de voordelen waren evident. Nederland was de mogendheid met het grootste eilandenbezit in de Pacific en het zou dus het meest profiteren wanneer het in een dergelijke status quo-verklaring kon delen. De Marees stelde zich voor dat Nederland door een notawisseling met de beide andere regeringen tot het Amerikaans-Japanse akkoord zou kunnen toetreden²⁵.

Merkwaardig genoeg vroeg hij zich niet af, of die landen wel bereid zouden zijn Nederland tot hun entente toe te laten. Op deze voor de hand liggende vraag werd de minister geattendeerd door J. Loudon, de gezant in Washington. Loudon op zijn gunstige waarnemerspost was ervan overtuigd dat Nederland, ondanks zijn pretentie een *middle power* te zijn, geen enkele kans maakte om tot de entente te worden toegelaten; het was nu eenmaal geen machtsfactor en dus niet in staat tot enige tegenprestatie. Dat laatste gaf De Marees toe, maar hij vond dat de beide mogendheden die tegenprestatie moesten zien in hun wederzijdse verbintenis jegens Nederland²⁶. Met andere woorden Japan zou het als een winstpunt moeten beschouwen dat de VS beloofden Nederlands-Indië niet aan te vallen en de VS moesten hun voordeel zien in de overeenkomstige Japanse belofte. Dat was, op zijn minst genomen, een wat naïeve miskennis van de politieke realiteit. Loudon bleef daartegen waarschuwen²⁷, zoals hij dat ook deed tegen een op het ministerie van ko-

24. *FRUS 1908*, 510-512.

25. Concept-brieven van De Marees aan zijn ambtgenoot van koloniën en aan de Nederlandse gezant in Washington, december 1908, Archief ministerie van buitenlandse zaken, Kabinetss dossier A-1 (1908-1914).

26. Minister van buitenlandse zaken aan minister van koloniën, 7 april 1909, Archief ministerie van koloniën, verbaal 14 mei 1909, C 11.

27. Loudon aan minister van buitenlandse zaken, 31 juli 1909, Archief ministerie van koloniën, verbaal 20 november 1909, L 22.

loniën bedachte variant van De Marees' idee, namelijk een collectieve entente naar het voorbeeld van de Noordzeeconventie. Minister Idenburg van koloniën gaf daaraan de voorkeur boven een unilaterale toetreding van Nederland tot de Amerikaans-Japanse overeenkomst, omdat hij, overigens niet ten onrechte, redeneerde dat Nederland in een moeilijk parket zou komen, wanneer de status quo door een van de andere partners zelf in gevaar werd gebracht. Op zijn minst zou het dan zijn goede betrekkingen met één van beiden riskeren, misschien wel met allebei. Men kon beter het risico spreiden door het gezelschap uit te breiden, net als bij de Noordzeeconventie. Hij noemde in dit verband Engeland, Frankrijk, Duitsland en Portugal, die dan samen met de VS, Japan en Nederland een nieuwe collectieve entente konden sluiten. Maar welke weg men ook koos, zo waarschuwde hij De Marees, Koloniën stelde in ieder geval één strikte voorwaarde: het initiatief zou niet van Nederland mogen uitgaan, want vragen om toetreding zou de indruk wekken van angst en die indruk moest tot elke prijs voorkomen worden. De zaak moest zo geregeld worden dat Nederland, net als bij de Noordzeeconventie, werd uitgenodigd om toe te treden²⁸

Het zwakke punt in deze gedachtengang was natuurlijk dat Idenburg over het hoofd zag dat bij de Noordzeeconventie minstens één grote mogendheid, i.c. Duitsland, belang had. Dat was bij een Zuidzeeconventie niet het geval. Loudon geloofde er dan ook niet zo erg in, maar hij opperde een ander idee, blijkbaar om niet als dwarsligger te boek te staan. Zijn betoog kwam neer op het volgende. Nederlands-Indië had drie grote mogendheden tot onmiddellijke nabuur: Engeland (in Malakka en Noord-Borneo), Duitsland (in oostelijk Nieuw-Guinea) en de VS (in de Philippijnen). De regering zou kunnen proberen eerst met deze drie tot een afzonderlijke notawisseling te komen. Wanneer één van hen zou voorgaan, zouden de anderen te zijner tijd wel willen volgen. In een later stadium zou men dan de verderaf gelegen mogendheden Frankrijk en Japan op dezelfde wijze kunnen benaderen. Loudon versterkte overigens zijn argumentatie niet door op te merken dat die voorganger de VS zou moeten zijn 'omdat dit land meer dan onze andere naburen wellicht te vinden is om uit welwillendheid en niet alleen uit eigenbelang ons terwille te zijn'²⁹. Dit voorstel werd op zijn beurt weer door Koloniën als 'hersenschimmig' van de tafel geveegd³⁰.

Als gevolg van het initiatief van De Marees waren er dus drie richtingen geopperd waarin versterking van de *sécurité* voor Nederlands-Indië kon worden gezocht: aansluiting bij het Amerikaans-Japanse akkoord, een collectieve entente en een

28. Minister van koloniën aan minister van buitenlandse zaken, 14 mei 1909, in: Smit, ed., *Buitenlandse politiek*, III, nr. 441.

29. Loudon aan minister van buitenlandse zaken, 5 februari 1909, Archief ministerie van koloniën, verbaal 14 mei 1909, C 11 en Loudon aan minister van buitenlandse zaken 31 juli 1909, Archief ministerie van koloniën, verbaal 20 november 1909, L 22.

30. Archief van het ministerie van koloniën, verbaal 14 mei 1909, C 11.

notawisseling met ieder van de machtige naburen afzonderlijk. Het zou tenslotte die laatste mogelijkheid zijn die op de conferentie van Washington werd gerealiseerd.

Ook binnen zijn eigen departement stuitte het idee van De Marees op verzet, onder andere bij secretaris-generaal Hannema die niets moest hebben van 'het kersen eten met groote heeren'³¹. Maar de minister zette door. Gebruik makend van een verlofperiode in de VS bracht hij de zaak eerst informeel te berde bij president Taft. Die sprak zich meteen uit voor een nieuwe collectieve entente, waarbij hij met name Frankrijk betrokken wilde zien³². Over een Amerikaans initiatief liet Taft zich niet zo duidelijk uit, maar De Marees meende nu voldoende grond onder de voeten te hebben voor een formele stap. Nadat ook de nieuwe minister van koloniën De Waal Malefijt zich voor een collectieve entente had uitgesproken, waarbij ook hij niet naliet te waarschuwen dat het initiatief in geen geval van Nederland mocht uitgaan³³, bracht De Marees in december 1909 de zaak in de ministerraad, waarna de nog steeds sceptische Loudon instructie kreeg Washington mee te delen dat de Nederlandse regering het op de hoogste prijs zou stellen als de Amerikaanse het initiatief wilde nemen 'om tussen alle mogendheden die bezittingen hebben in de Stille Oceaan, een entente tot stand te brengen in de geest van de Noord- en Oostzeeverklaringen'³⁴.

Dat was het begin en vrijwel ook het einde van de internationale procedure van het plan, want veel verder is de zaak niet gekomen. Het échec dat de Amerikaanse politiek juist op dat moment had geleden met haar voorstel tot neutralisering van de Mandsjoerijse spoorwegen deed Loudon, na verkregen toestemming van zijn minister, besluiten zijn instructie voorlopig niet uit te voeren. Toen hij dat bijna een jaar later wel deed, bleek dat noch president Taft, noch secretary Knox zich ooit serieus met het idee van De Marees had bezig gehouden. Zij beloofden dat toen wel te doen en gaven meteen te kennen dat in ieder geval ook China's deelneming aan de beoogde entente nodig was. Die voorwaarde was voor Koloniën voldoende om zijn belangstelling voor het project op te geven³⁵.

Het lijkt geen twijfel dat De Marees in zijn enthousiasme de Amerikaanse politiek ernstig heeft onderschat. Hij heeft zich blijkbaar niet gerealiseerd dat Taft, die zich zo onomwonden voor een collectieve entente uitsprak, daarmee meteen De Marees' eigen idee van een Nederlandse toetreding tot de Root-Takahira-overeenkomst de pas afsneed en dat hij verder op een beleefde manier te kennen gaf liever met Frankrijk dan met Nederland in zee te gaan, een opmerking die hem zonder

31. Smit, ed., *Buitenlandse politiek*, III, nr. 396, zie ook nr. 489 en 568.

32. *Ibidem*, nrs. 472 en 475.

33. *Ibidem*, nr. 488.

34. *Ibidem*, nr. 497.

35. 'Onze diplomatie zou een achterdeurtje voor een eventuele retraite moeten openhouden'. Interne aantekening, Archief ministerie van koloniën, verbaal 5 februari 1911, E 3.

twijfel werd ingegeven door het bestaan van de Engels-Japanse alliantie. Een bijzonder zwak punt in het Nederlandse beleid was verder de kwestie van het initiatief. De Marees diende zijn zaak zeker niet door zich zonder meer neer te leggen bij de eis van Koloniën dat de eerste stap in geen geval van Nederland mocht uitgaan. Dat liet hem vrijwel geen andere keus dan het initiatief aan Washington toe te spelen, zoals trouwens ook Loudon suggereerde. Toch viel dat weer niet in goede aarde bij Koloniën, waar men met schrik vaststelde dat de minister van buitenlandse zaken bereid bleek om 'de waarneming van onze belangen toe te vertrouwen aan den Amerikaanschen president'³⁶. Maar het kwaad was nu eenmaal geschied, zij het dat er niets ergers gebeurde dan dat Taft en Knox de zaak, waarbij ze geen enkel belang hadden, op de lange baan schoven.

De zaak is blijven rusten tot begin 1913 de Democratische regering van president Wilson optrad; Loudon heeft ze toen opnieuw ter sprake gebracht. Een paar maanden later werd hij zelf minister van buitenlandse zaken in het kabinet Cort van der Linden. Door zijn toedoen ondertekende Nederland het fameuze vredesplan van secretary Bryan³⁷, niet omdat hij er iets van verwachtte, maar uitsluitend om later Bryan's medewerking te kunnen vragen voor de Zuidzeeconventie³⁸. Dat was misschien nog de meest reële stap die Loudon op dat moment overbleef, want op het werkelijk beslissende punt, de vraag namelijk of Nederland als machtsfactor in de internationale verhoudingen iets kon voorstellen, had het juist duidelijk verstek laten gaan. Immers door de verkiezingen van juni 1913 die een grote winst opleverden voor de liberale concentratie en de SDAP, was het vlootbouwprogramma dat de staatscommissie-Heemskerk in een uitvoerig rapport van 21 mei had aanbevolen, voorlopig weer van de baan³⁹. Dat programma voorzag in de bouw van vijf *dreadnoughts* die samen met de bijbehorende ondersteunende kruisers, torpedojagers en duikboten in de toekomst het permanente eskader voor Nederlands-Indië zouden gaan vormen⁴⁰. Als dit plan werd uitgevoerd, aldus de Britse am-

36. Afdeling I aan ministerie van koloniën, 16 november 1909, Archief ministerie van koloniën, verbaal 20 november 1909, L 22.

37. In geval van een conflict dat de diplomatie niet kon oplossen, moest een commissie van onderzoek aan het werk gaan met als voornaamste doel het kalmeren van de opgewonden publieke opinie. Daarna kon het geschil worden voorgelegd hetzij aan internationale arbitrage, hetzij aan een op te richten Internationaal Gerechtshof. De uitspraken van de onderzoekscommissie zouden niet bindend zijn en de partijen zouden vrij blijven in het bepalen van hun verdere gedragslijn. De Amerikaanse regering wilde door middel van een stelsel van bilaterale verdragen deze procedure algemeen ingang laten vinden. Nederland sloot 18 december 1913 een dergelijk verdrag met de VS.

38. Smit, ed., *Buitenlandse politiek*, III, nrs. 745 en 746.

39. Vergelijk de correspondentie van Idenburg en De Waal Malefijt in G. Puchinger, *Colijn en het einde van de coalitie* (Kampen, 1969) 374.

40. J. C. Mollema, *Geschiedenis van Nederland ter zee* (Amsterdam, 1939) I, 356.

bassade in Den Haag, zou Nederland in het Verre Oosten een factor worden waarmee de andere mogendheden rekening zouden moeten houden⁴¹.

Daar is dus niets van gekomen, maar bovendien was de Amerikaanse regering van Wilson zo mogelijk nog minder geïnteresseerd in een Nederlandse entente dan die van Taft. Dat bleek onder andere bij het uitbreken van de oorlog in 1914, toen de regering in Den Haag in grote bezorgdheid de Amerikaanse wees op hun gezamenlijk belang bij het handhaven van de status quo in de Pacific⁴². Washington ging daar niet op in en nam een afwachtende houding aan.

NEDERLAND OP DE CONFERENTIE

A) De vier verklaringen

Deze voorgeschiedenis is van groot belang geweest voor het optreden van de Nederlandse delegatie in Washington. Van Karnebeek heeft tijdens zijn verblijf daar, van 6 november 1921 tot 3 januari 1922, een soort dagboeknotities bijgehouden en in die tijd ook een paar brieven gericht aan minister-president Ruysch de Beerenbrouck⁴³. Daaruit blijkt dat het verblijf in de Amerikaanse hoofdstad voor de zelfbewuste en Europa-centrisch ingestelde patriciër die Van Karnebeek was, in meer dan één opzicht een nogal onthutsende ervaring was⁴⁴. Afgezien van zijn verbijstering over de invloed van de publieke opinie en zijn minachting voor 'het lawaai en de oppervlakkigheid' van de pers, had hij aanvankelijk een nogal laatdunkende mening over secretary Hughes die immers de pretentie had internationale regelingen te kunnen treffen buiten de Volkenbond om. Zo toonde hij zich niet geïmponeerd door het gedetailleerde plan tot drastische beperking van het aantal Amerikaanse, Engelse en Japanse slagschepen waarmee Hughes de conferentie opende en dat allerwege, ook binnen de delegaties, een diepe indruk maakte. Wel

41. *Annual report over 1913 van ambassadeur Johnstone, 1 februari 1914 in C. Smit, ed., Bescheiden betreffende de buitenlandse politiek van Nederland 1848-1919, derde periode, 1899-1919, VI, buitenlandse bronnen 1899-1914 (RGP, Grote Serie CXXVIII; Den Haag: M. Nijhoff, 1968) nr. 214.*

42. *Ibidem*, IV, nr. 13.

43. Archief ministerie van buitenlandse zaken, collectie Van Karnebeek, nr. 3 'Dagboek tijdens conferentie van Washington, 6 november 1921-3 januari 1922' (voortaan geciteerd als Archief ministerie van buitenlandse zaken, Dagboek Van Karnebeek); Archief Ruysch de Beerenbrouck (kasteel Wolfraath, Holtum-Born), brieven van Van Karnebeek aan Ruysch, 21, 22 en 27 november 1921. Veel van de dagboek aantekeningen en de twee eerste brieven aan Ruysch worden gepubliceerd in RGP (1921-1922).

44. Voor een tekening van zijn persoonlijkheid zie de beschrijving van A. J. Nederbragt, die lang onder Van Karnebeek op het ministerie heeft gewerkt: A. J. Nederbragt, *Herinneringen. Oud en nieuw uit het boek mijner gedachtenis* (Den Haag, 1950) 49-52. Volgens Heldring was Van Karnebeek 'een onverbetterlijke 'Wichtigthuer', maar ook werkzaam en bekwaam. Joh. de Vries, ed., *Herinneringen en dagboek van Ernst Heldring 1871-1954*. Werken NHG vijfde serie, no. 2 (Utrecht, 1970) I, 304.

kreeg hij gaandeweg meer waardering voor Hughes' leiding van de conferentie, maar zijn superieure houding verdween pas toen hij op 5 december voor het eerst hoorde van een nieuw verdrag dat tussen de grote mogendheden in de maak was ter vervanging van de Engels-Japanse alliantie. Zeer ontzunderend werkte ook een gesprek met de Britse minister van marine, Lord Lee of Fareham. Dat ging over een door Engeland gewenst algeheel verbod van duikboten en Van Karnebeek, die het daarmee niet eens was, meende een sterke zet te doen door te wijzen op de strategische ligging van de Nederlandse koloniën en op het belang van een goede defensie van dat gebied, ook voor Engeland zelf. Maar Lee merkte ironisch op dat 'niemand daar meer begrip van had dan de Engelsche Admiraliteit die zich daarmee voortdurend bezig houdt'. Het betoog van de Engelsman en een aansluitend gesprek met Hughes brachten Van Karnebeek in een brief aan Ruysch de Beerenbrouck tot de ietwat timide uitspraak:

Ik kan niet ontkennen dat ik onder den indruk ben van wat uit een militair oogpunt aan onze koloniën vast zit, en hoezeer door de vreemde Mogendheden op die koloniën wordt gelet. Ik ben blijde, dat ik hier zelf ben omdat ik daardoor in de gelegenheid ben achter deze belangrijke dingen te komen⁴⁵.

Het lag voor de hand dat de Nederlandse delegatie bijzonder geïnteresseerd was in het nieuwe vier-mogendhedenverdrag van 13 december 1921. Het kwam inderdaad in de plaats van de aflopende Engels-Japanse alliantie en de ondertekenaars – de VS, het Britse Rijk, Japan en Frankrijk – beloofden elkaars rechten op hun eilandenbezit in de Pacific te eerbiedigen. Mocht er met betrekking tot dat gebied een meningsverschil tussen hen ontstaan dat niet door normaal diplomatiek overleg kon worden geregeld, dan zou de kwestie naar een gezamenlijke conferentie worden verwezen 'for consideration and adjustment'. Ook wanneer die rechten van buitenaf werden bedreigd, zouden de vier mogendheden 'fully and frankly' onderling overleg plegen over de meest efficiënte maatregelen om de situatie het hoofd te bieden. Het verdrag had na de laatste ratificatie een looptijd van tien jaren, maar het zou ook daarna van kracht blijven wanneer geen van de partijen het opzegde.

De betekenis van dit akkoord is met name in de Amerikaanse geschiedschrijving nogal verschillend beoordeeld. Buckley zag er de bevestiging in van een zeker Amerikaans overwicht, omdat het een eind maakte aan het enige verbond dat de VS hinderde, de Engels-Japanse alliantie⁴⁶. Vinson sprak in zijn overigens uitstekende studie smalend over 'de perkamenten vrede', die gebaseerd was op de verwachting dat de invloed van beloften en van de publieke opinie zonder de steun van internationale organisaties en militaire kracht opgewassen zou zijn tegen de problemen van een wereldmogendheid⁴⁷. Wel werd algemeen erkend dat het ver-

45. Van Karnebeek aan Ruysch, 22 november 1921, RGP (1921-1922) nr. 68A.

46. Buckley, *United States*.

47. Chalmers Vinson, *The Parchment Peace*, 217.

drag een min of meer geslaagd compromis was. Dat kon vooral bereikt worden doordat zowel in Engeland – en in sommige dominions – als in Japan de oude alliantie eerder een last dan een lust was geworden en men er eigenlijk wederzijds wel af wilde⁴⁸. Garantiebepalingen bevatte de nieuwe overeenkomst niet, omdat die natuurlijk niet de goedkeuring van de Amerikaanse senaat zouden krijgen. Japan en Engeland hadden aanvankelijk de werkingssfeer van het verdrag ook uitgestrekt willen zien tot hun bezittingen op het Aziatische vasteland, maar de VS die de ‘speciale rechten’ waarmee Japan voortdurend schermde (Mandsjoerije, Mongolië) niet wilden erkennen, weigerden. Dat had ook nog een andere reden. Het verdrag stond namelijk niet op zichzelf, maar het hield nauw verband met de onderhandelingen die tegelijkertijd in de conferentie tot beperking van de bewapening gevoerd werden over de invoering van een *naval ratio* voor slagschepen. Japan had steeds vastgehouden aan een tonnageverhouding van 10:10:7 en kon tenslotte alleen tot de door de Amerikanen verlangde verhouding van 10:10:6 gebracht worden op voorwaarde dat de laatsten dan zouden afzien van het aanleggen van marinebases en militaire versterkingen op Guam en de Philippijnen. De VS waren daartoe op hun beurt wel bereid, maar dan moest de veiligheid van die eilanden op een andere manier verhoogd worden. Dat kon bijvoorbeeld gebeuren door de desbetreffende artikelen van de Root-Takahira-overeenkomst uit te breiden tot andere grote mogendheden. En dat was nu precies waar het nieuwe verdrag op neerkwam.

Wat de Nederlandse delegatie betrof, die werd door het resultaat nogal in verlegenheid gebracht. Enerzijds was er een gevoel van diepe teleurstelling. De vier mogendheden hadden nu wel de al zolang van Nederlandse zijde nagestreefde collectieve entente gesloten, maar Nederland was er niet bij betrokken en het was er zelfs niet in gekend. Anderzijds kon men de mogendheden moeilijk verwijten dat zij precies gedaan hadden wat Van Karnebeek voor de conferentie had gevraagd, namelijk ‘Holland left alone’. Toch nam de minister geen genoegen met de nieuwe situatie, omdat zijns inziens de internationale positie van Nederlands-Indië door het verdrag in twee opzichten werd verzwakt: in politieke zin, doordat het uitgestrekte Nederlandse eilandenbezit nu zonder de bescherming van een internationaal ‘statuut’ in een uitzonderingspositie was gebracht, en in strategisch opzicht doordat de Philippijnen, waar de VS immers geen verdere versterkingen meer konden aanleggen, ernstig aan waarde inboetten als beschermend schild tegen eventuele Japanse expansieplannen naar het zuiden. Bovendien was Van Karnebeek nogal gepikeerd door, wat hij noemde, het element van minachting voor een kleinere mogendheid dat in het verdrag lag opgesloten⁴⁹. Samen met zijn naaste mede-

48. Ian H. Nish, ‘Japan and the Ending of the Anglo-Japanese Alliance’, in: K. Bourne en D. C. Watt, ed., *Studies in International History. Essays presented to W. Norton Medlicott* (Londen, 1967) 369-385. Ook *idem*, *Alliance*, 379.

49. Dagboek Van Karnebeek, 9 en 20 december 1921, RGP (1921-1922) nrs. 92, 93 en 114.

werker Beelaerts van Blokland heeft hij dan ook stappen ondernomen om de grote mogendheden tot het inzicht te brengen dat de toestand, wat Nederland betrof, zo niet kon blijven. De zelfstandigheidspolitiek won het dus van de afzijdigheidspolitiek. Hij werd daarbij geholpen door de omstandigheid dat ook secretary Hughes met de situatie verlegen zat. Voor ieder die een blik op de kaart wierp, moest het inderdaad wel een vreemde zaak zijn dat de mogendheden bij hun streven naar handhaving van de status quo de rechten van Nederland op zijn eilandenbezit niet met zoveel woorden erkenden. Op persconferenties en later in de senaat werd Hughes dan ook de vraag gesteld, waarom iets zo voor de hand liggends als opneming van Nederland in het vier-mogendhedenverdrag achterwege was gelaten. Naar buiten toe wist hij geen beter argument te verzinnen dan dat men er gewoon niet over gesproken had, dat men het over het hoofd had gezien enz., maar toen Van Karnebeek hem, privé, die vraag ook stelde, antwoordde Hughes dat het de VS erom te doen was geweest een vervanging te vinden voor de Engels-Japanse alliantie die zij per se niet vernieuwd wilde zien⁵⁰. Een beleefde formule dus om te zeggen dat Nederland niet belangrijk genoeg was om in het verdrag opgenomen te worden. Senator Underwood, een ander lid van de Amerikaanse delegatie, zou het later in de senaat wat duidelijker zeggen: de VS hadden er geen belang bij om Nederland bij het verdrag te betrekken 'because no protection would result to the United States therefrom'⁵¹. Bovendien, zo deelde Hughes Van Karnebeek nog mee, was het prestige-element een belangrijke factor geweest. Japan wilde alleen met de twee andere grote maritieme mogendheden in één verdrag genoemd worden en het had veel moeite gekost om Tokio erin te laten berusten dat ook Frankrijk zou meedoen; verder wilde het beslist niet gaan. Maar Hughes begreep wel dat de situatie voor Nederland nu erg onbevredigend was. Van Karnebeek zag zijn kans schoon en verwees naar een eerder gesprek waarin hij al meteen de suggestie had gedaan van een algemeen akkoord, door de negen deelnemers aan het eind van de conferentie te sluiten waarin de handhaving van de status quo in de Pacific zou worden vastgelegd. Hij had Hughes toen ook herinnerd aan wat in dit verband vroeger al met president Taft was afgesproken.

Van Karnebeek's eerste reactie op het vier-mogendhedenverdrag is dus geweest het idee van de stille Zuidzeeconventie weer naar voren te brengen⁵². Hughes wees

50. *Ibidem*, nr. 114.

51. Everwijn aan ministerie van buitenlandse zaken, 22 maart 1922, RGP (1921-1922) nr. 213. Vergelijk Balfour aan Curzon, 29 november 1921. *Documents on British Foreign Policy, 1919-1929*, first series, XIV, nr. 458.

52. Van Karnebeek had zich door Ruysch over de voorgeschiedenis laten inlichten. Van Karnebeek aan Ruysch, 7 december 1921, Archief ministerie van buitenlandse zaken, dossier archief Nederlandse delegatie ter conferentie van Washington, omslag 3 'status quo Stille Zuidzee'; Ruysch aan Van Karnebeek, 12 december 1921, RGP (1921-1922) nr. 97. Enige maanden eerder, kort na de Amerikaanse aankondiging van de conferentie, had de vroegere minister van buitenlandse zaken De Marees van Swinderen, thans ambassadeur in Londen, ook nog eens aan die

het niet van de hand, maar toen het op de uitwerking aankwam bleek dat niet zo eenvoudig te zijn. In hun gesprekken met de verschillende delegaties werd het Van Karnebeek en Beelaerts duidelijk dat de grote mogendheden het onbevredigende van de Nederlandse positie inzagen en ook wel bereid waren – Japan met enige aarzeling⁵³ – daaraan iets te doen. Aan Amerikaanse en Engelse zijde wilde men de oplossing in eerste instantie zoeken in de richting van een aanvullende verklaring op het vier-mogendhedenverdrag, waarin de ondertekenaars (dus niet Nederland) uitspraken dat zij ook de Nederlandse rechten op zijn eilandenbezit in de Pacific zouden respecteren⁵⁴. Maar daar voelde Van Karnebeek niets voor, om dezelfde reden als Idenburg vroeger al had aangevoerd: het risico voor de Nederlandse neutraliteit was te groot door de verplichting tot gemeenschappelijk overleg met alleen maar grote mogendheden in geval van een crisis. Bovendien vond hij dat de voorgestelde formule Nederland ‘een patronaat’ opdrong⁵⁵. Hij bleef daarom vasthouden aan een overeenkomst naar het model van de Noordzeeconventie. In overleg met het Amerikaanse delegatielid E. Root (dezelfde die in 1908 met Takahira tot een akkoord was gekomen) naar wie hij door Hughes was verwezen, stelde Van Karnebeek een concept op dat niets anders bevatte dan een verklaring van eerbiediging van wederzijdse territoriale rechten; over gezamenlijk overleg werd in het geheel niet meer gesproken. Root stelde overigens dat het een acht-mogendhedenverklaring moest worden; China kon er beter buiten gelaten worden met het oog op Mandsjoerije en Mongolië⁵⁶.

Een paar dagen later – Van Karnebeek was al voorbereidingen aan het treffen voor de terugreis naar Nederland – vernam hij echter van Hughes dat het ontwerp toch niet aanvaardbaar was voor het State Department. Een zo opvallende discriminatie van China dat als enige van de negen mogendheden buiten spel gezet zou worden, vond Hughes achteraf toch niet goed te verkopen⁵⁷. Hij wees Van Karne-

voorgeschiedenis herinnerd. Hij stelde toen dat ‘het sluiten van een Zuidzee-conventie altijd op het programma der Nederlandsche Regeering had gestaan’ en verwees naar zijn gesprek met Taft, Loudon’s voortgezette activiteit, het aanwezige dossier op het ministerie en zijn eigen opmerkingen in de kamer 1909 en 1910. De Marees aan ministerie van buitenlandse zaken, Politieke rapportage, Londen 1921.

53. Dagboek Van Karnebeek, 14 december 1921, RGP (1921-1922) nr. 102.

54. Concept van Malkin, adviseur van de Engelse delegatie, 21 december 1921 gevoegd bij de aantekeningen in het dagboek van Van Karnebeek, 2 januari 1922, *ibidem*, nrs. 136 en 136A. Suggestie van Root, Archief van het ministerie van buitenlandse zaken, Dagboek Van Karnebeek, 23 december 1921.

55. Dagboek Van Karnebeek 10 en 23 december 1921 respectievelijk in RGP (1921-1922) nr. 95 en Archief van het ministerie van buitenlandse zaken, Dagboek Van Karnebeek. Vergelijk Buckley, *United States*, 141. Overigens bestaat hier en daar in de literatuur het misverstand dat Nederland toch als partij tot het vier-mogendhedenverdrag wilde toetreden. Philip C. Jessup, *Elihu Root* (New York, 1938) II, 460.

56. Dagboek Van Karnebeek, 27 december 1921, RGP (1921-1922) nrs. 126 en 126A.

57. Dagboek Van Karnebeek, 2 januari 1922, *ibidem*, nr. 136.

beek op de sterk anti-Japanse publieke opinie in de VS, maar hij was waarschijnlijk gevoeliger voor de druk van de senaat die een bijzonder kritisch oog hield op alles wat met China te maken had. Van Karnebeek spartelde natuurlijk tegen, maar het hielp niet; zijn ideaal van een collectieve verklaring was niet te realiseren. Er bleef niets anders over dan aan te knopen bij wat de mogendheden wél wilden geven, een soort appendix-positie van Nederland aan het vier-mogendhedenverdrag, maar dan zonder die consultatieverplichting en zonder de schijn van Nederlandse ondergeschiktheid. Dat bleek toch niet zo gemakkelijk op papier te brengen en tenslotte kwamen Van Karnebeek en Beelaerts tot de conclusie dat hun wensen alleen vervuld konden worden door het verdrag als zodanig buiten beschouwing te laten en de vier mogendheden afzonderlijk schriftelijk te laten verklaren dat uit hun overeenkomst niet afgeleid moest worden dat zij het Nederlandse eilandenbezit niet zouden respecteren. Dat was dus het idee van de afzonderlijke verklaringen van Loudon uit 1909.

De beide gedelegeerden stelden een desbetreffende tekst op⁵⁸ waarmee Hughes nu zonder voorbehoud instemde. Van Karnebeek is onmiddellijk daarna naar Nederland teruggekeerd, zodat Beelaerts de zaak verder kreeg af te handelen. Hij kon na enige tijd melden dat ook de drie andere mogendheden akkoord gingen met het Nederlandse ontwerp, alleen stond Engeland erop dat een soortgelijke verklaring ook aan Portugal – ‘our oldest ally’⁵⁹ – moest worden gegeven⁶⁰. Met enige vertraging, maar nog net voor de sluiting van de conferentie op 6 februari 1922 werden de gelijkkluidende nota’s door de Amerikaanse, Engelse, Franse en Japanse diplomatieke vertegenwoordigers in Den Haag aan Van Karnebeek overgegeven⁶¹.

B) China

Naast haar zorg voor de erkenning van de Nederlandse soevereine rechten op Oost-Indië heeft de delegatie zich in Washington actief betoond op een aantal andere punten. Niet zozeer inzake de kwestie-China, het andere zwaartepunt van de conferentie, want dat was niet nodig. Nederland had geen grote rechtstreekse belangen in China en bovendien hielden de mogendheden zich collectief met de kwestie bezig. Nederland gaf zijn steun dan ook aan de gezamenlijke afspraken die er werden gemaakt en was mede-ondertekenaar van het negen-mogendhedenverdrag van 6 februari. Dat wil overigens niet zeggen dat de delegatie van harte instemde met de door de Amerikanen aangegeven koers. Dat deden de andere delegaties trouwens evenmin, maar het principe van collectief optreden werd beschouwd

58. Dagboek Van Karnebeek, 2 januari 1922, bijlage 2, *ibidem*, nr. 136B en zie nr. 137.

59. *Documents British Foreign Policy, 1919-1939*, first series, XIV, nrs. 529 en 539.

60. Beelaerts van Blokland aan ministerie van buitenlandse zaken, 27 januari en 1 februari 1922, RGP (1921-1922) nrs. 154 en 156.

61. Van Karnebeek aan de koningin, 6 februari 1922, *ibidem*, nr. 162.

als een voldoende waarborg tegen een al te liberale Amerikaanse uitverkoop van buitenlandse rechten en bezittingen in China. Op die manier gingen de mogendheden ermee akkoord dat er twee nieuwe conferenties gehouden zouden worden, waarop de Chinese aanspraken op tariefautonomie en afschaffing van de extraterritoriale rechten serieus aan de orde zouden komen. Toch had juist op dit punt de Nederlandse delegatie haar bedenkingen. Zij vreesde namelijk dat het zelfbewustzijn van de Chinese revolutionaire beweging – in de Nederlandse diplomatieke stukken nog steevast met ‘Jong China’ aangeduid – daardoor steeds krachtiger zou worden, en dat niet alleen in China zelf maar ook onder de Chinese minderheden in de koloniale gebieden van Z.O.Azië. In de Nederlands-Indische samenleving nam die Chinese minderheid een belangrijke plaats in; ze was talrijk en welgesteld en ze vormde de ruggegraat van de middenstand. Maar daarnaast was ze juridisch achtergesteld bij bijvoorbeeld de Japanners en onderworpen aan het speciale statuut voor ‘vreemde oosterlingen’. Van een stimulering van het Chinese nationalisme moest dan ook worden gevreesd dat het die koloniale ordening op losse schroeven zou zetten. Nederland was dus huiverig om aan de Chinese verlangens tegemoet te komen en het liep dan ook achteraan in de rij van landen die tot reële concessies bereid waren, toen in 1925 en volgende jaren de afschaffing van de extraterritoriale rechten in China steeds urgenter werd.

Intussen maakte Van Karnebeek wel een paar notities over het Amerikaanse beleid. Aanvankelijk begreep hij het niet. Al dat gepraat over de territoriale integriteit en economische zelfstandigheid van China ging zijns inziens voorbij aan de kern van de zaak, de vraag namelijk wat China met die zelfstandigheid zou doen. Als de conferentie er niet toe zou bijdragen de heersende anarchie in China te beugelen en een proces van politieke consolidatie op gang te brengen ‘waartoe m.i. herstel van het monarchaal beginsel bevorderlijk zou zijn’⁶², zou ze het Chinese vraagstuk niet naar een oplossing kunnen helpen. Ook zinde het hem niet dat de Amerikanen de kwestie-Siberië geheel los van China wilden behandelen en dat zij ook de Russische territoriale integriteit gerespecteerd wilden zien. Zij drongen er bij Japan op aan zijn troepen uit Oost-Siberië terug te trekken, zoals zijzelf en de Engelsen allang hadden gedaan na de interventie van 1918. Van Karnebeek vond die pressie op Japan eigenlijk niet zo verstandig. Wanneer men van dat land concessies verwachtte in de veel belangrijker Chinese kwestie, zou het juist in Siberië compensaties geboden kunnen worden. Als men het nu ook daar de pas afsneed, zoals de Amerikanen wilden, zou immers de kans groter worden dat Japan zijn expansie in zuidelijke richting ging zoeken. Eerst door een gesprek met Root kreeg Van Karnebeek inzicht in de motieven van het Amerikaanse beleid. Root maakte hem duidelijk dat de VS best begrepen dat ook de conferentie geen eind kon maken

62. Archief van het ministerie van buitenlandse zaken, Dagboek Van Karnebeek, 17 november 1921.

aan Japan's greep op China, maar het was hen erom te doen de Japanse activiteiten over de hele linie af te remmen en zodoende China de kans te bieden 'to work out its own salvation'⁶³. Daarvoor was de situatie thans gunstig, want Japan had te kampen met ernstige economische problemen. Zo ooit, dan was nu het moment aanwezig om China een kans te geven. Over Siberië sprak Root verder niet.

Van Karnebeek noteerde zijn reactie op deze mededelingen niet, maar aangezien hij zich in het vervolg van commentaar onthield, mag men aannemen dat hij de Amerikanen 'the benefit of the doubt' wilde geven.

C) De duikbootkwestie

Heel wat meer activiteit heeft Van Karnebeek ontplooid, toen Engeland de duikboot wilde laten verbieden en daarmee vooral het defensiepotentiëel van de kleinere landen aantastte. De moeilijkheid daarbij was dat Nederland alleen was uitgenodigd voor de bespreking van de problemen van het Verre Oosten en de Pacific en dus niet kon deelnemen aan de ontwapeningsconferentie. Van Karnebeek kon daarom alleen proberen in de privé-sfeer iets te bereiken. Aan de andere kant was dat weer een voordeel, want een openlijke uitspraak zou de goede verstandhouding met Engeland op het spel zetten en bovendien zijn eigen positie in Nederland verzwakken, of, zoals hij het in een moment van beeldend vermogen formuleerde: 'zekere groepen [zouden] kapsie . . . maken, wanneer ik mij voor den duikboot ging spannen'⁶⁴.

In hun ontwapeningsvoorstel hadden de Amerikanen oorspronkelijk aan de vermindering van het aantal slagschepen een proportionele reductie gekoppeld van wat genoemd werd *auxiliary craft*: kruisers, flotilleiders, torpedobootjagers en duikboten. Met het eerste deel van hun voorstel hadden ze succes gehad, maar tegen het tweede deel rezen onmiddellijk van alle kanten bezwaren. Het waren vooral de middelgrote en kleine zeemogendheden die een proportionele reductie niet wilden aanvaarden, omdat die hen afhankelijk zou maken van de grote. De Franse delegatie verklaarde zelfs dat de door haar aanvaarde beperking van het aantal slagschepen juist een groter getal *auxiliary craft* nodig maakte. De discussie kwam in een geheel nieuw stadium, toen de Engelsen op 18 november formeel het voorstel deden de duikboot zonder meer af te schaffen. Dat was een begrijpelijke zet, gezien hun ervaringen in de wereldoorlog. Door te wijzen op de geringe defensieve betekenis van de duikboot probeerden de Engelsen zich nu met één klap te ontdoen van het enige wapen dat zij echt vreesden. Maar dat was een al te simpele manoeuvre. De duikboot was al veel te belangrijk gebleken dan dat ze nu zonder meer kon worden afgeschaft. De Amerikaanse marine bijvoorbeeld sloeg juist haar defensieve kwaliteiten hoog aan: als verkenner, mijnenlegger, bewaker

63. Dagboek Van Karnebeek, 22 november 1921, RGP (1921-1922) nr. 68.

64. Dagboek Van Karnebeek, 20 december 1921, *ibidem*, nr. 114.

van stroomgaten en aanvulling op de kustverdediging. Wel moest de *rücksichtslose* onbepaalde duikbootoorlog buiten de wet geplaatst worden, maar de onderzeeër op zichzelf noemde ze een effectief en legitiem oorlogswapen⁶⁵.

Deze opvatting was niet vrij van enig simplisme, omdat immers de duikboot juist als aanvalswapen het meest geducht was gebleken, maar in ieder geval steunden de Amerikanen het Engelse voorstel niet. Japan deed dat evenmin. Regelrechte tegenstand kwam van Frankrijk en Italië, landen zonder grote oppervlaktevloot. Bij deze en kleinere landen speelde ook de omstandigheid dat de duikboot een betrekkelijk goedkoop wapen was een belangrijke rol. Dat gold ook voor Nederland; in het nieuwe vlootbouwprogramma was over een periode van tien jaren voorzien in een totaal van 58 onderzeeërs: 22 (van 500 ton) voor de defensie van Nederland zelf en 36 (van 900 ton) voor die van Oost-Indië⁶⁶. Minister van Dijk van marine liet Van Karnebeek dan ook weten dat de Nederlandse regering een duikbootverbod niet kon accepteren, omdat daardoor een kleine mogelijkheid het defensieve wapen ontnomen zou worden dat binnen haar financiële capaciteit lag⁶⁷. Over een ratio, dus een proportionele tonnagedistributie zoals die nu voor slagschepen was ingevoerd, zei hij niets, maar ook daarvoor voelde Van Karnebeek niet veel omdat er in dat geval voor Nederland te weinig zou overblijven⁶⁸.

Onmiddellijk nadat Balfour het Engelse voorstel had ingediend, kwam Van Karnebeek ertegen in het geweer. Bij de Franse en Italiaanse delegaties trof hij natuurlijk volledige instemming aan en ook Hughes, die hij een exemplaar van het Nederlandse vlootplan beloofde, toonde begrip voor zijn betoog dat Nederland de duikboot niet kon missen⁶⁹. De harde noten moesten natuurlijk met de Engelsen worden gekraakt en Van Karnebeek deed zijn best in afzonderlijke gesprekken met Balfour en Lee, maar hij kreeg met name bij de laatstgenoemde geen voet aan de grond. Lee ging ervan uit dat Engeland zich terwille van het naakte bestaan nu eenmaal tegen de duikboot teweer moest stellen. Voor een land als Nederland was

65. 'Recommendations of the General Board of the Navy to the Secretary of the Navy, 15 november 1921', National Archives, Washington, R.G. 43 'Conference on the Limitation of Armament 1921-1922. U.S. Delegation to the Conference', Mr. Miles' office, F56-F68, ingang 94, doos 136, F56.

66. Kapitein Putman Cramer die een groot aandeel had gehad in het opstellen van het Nederlandse ontwerp-vlootwet, vervaardigde een beredeneerde nota over dit vlootbouwprogramma (ongedateerd). Van Karnebeek gaf exemplaren aan Lee en Hughes. Archief van het ministerie van buitenlandse zaken, dossier archief Nederlandse delegatie ter conferentie van Washington, omslag 2 'vlootpolitiek 1921-1922'.

67. Archief van het ministerie van buitenlandse zaken, A 260, Beperking van bewapening, omslag: 'van en aan de Nederlandse delegatie te Washington'. Vergelijk Ruysch aan Van Karnebeek, 22 december 1921, RGP (1921-1922) nr. 119.

68. Dagboek Van Karnebeek, 25 december 1921, *ibidem*, nr. 122A. Een paar dagen eerder had hij overigens op een persconferentie gezegd dat Nederland een ratio voor duikboten zou toejuichen. Dagboek Van Karnebeek, 20 december 1921, *ibidem*, nr. 115.

69. Dagboek Van Karnebeek, 18, 19 en 21 november 1921, respectievelijk *ibidem*, nr. 61 en Archief van het ministerie van buitenlandse zaken, Dagboek Van Karnebeek.

het daarom beter dat het zijn heil niet zocht in dat wapen, maar in torpedobootjagers en kleine kruisers. Toen Van Karnebeek na dit baatzuchtige advies het belang van de strategische positie van Nederlands-Indië ter sprake bracht, merkte Lee op dat die inderdaad zó belangrijk was dat Engeland nooit zou toestaan dat een ander land zich daarvan meester maakte. Als dat dreigde te gebeuren, zou de Britse vloot ingrijpen, ongeacht de toestemming van Nederland. Hij herhaalde verschillende keren dat Engeland op dit punt een eigen politiek volgde, onafhankelijk van de verhoudingen met en tussen de andere mogendheden⁷⁰. Van Karnebeek was nogal onder de indruk van dit gesprek, hetzij omdat eruit bleek hoezeer Nederland als *quantité négligeable* werd beschouwd wanneer het om de echte krachtsverhoudingen ging, hetzij vanwege de verzekering – en dat nog wel van de meest bevoegde zijde – dat de *seapower* van het Britse Rijk Nederland in het bezit van zijn Aziatische koloniën zou handhaven.

In de ontwapeningsconferentie verloor Engeland overigens de strijd om de duikboot, zoals te verwachten was. Toen een algemeen verbod geen haalbare kaart bleek deden Balfour en Lee een stap terug en stelden ze een ratio voor, gebaseerd op een laag tonnageniveau. Het was tenslotte Frankrijk dat definitief een streep haalde door alle pogingen om *auxiliary craft* proportioneel te verminderen. Dit tot opluchting van Van Karnebeek die reëel genoeg was om te erkennen dat, wanneer de conferentie een ratio had aanvaard, Nederland daar toch niets tegen had kunnen doen⁷¹. Niet meer bedreigd door buitenlandse aanslagen kon dus het Nederlandse ontwerp-vlootwet in eigen land zijn parlementaire koers volgen tot het in 1923 door de binnenlandse oppositie werd getorpedeerd.

D) De Yap-kabels

Een voor Nederland niet onbelangrijke zaak, die overigens grotendeels buiten de conferentie om afgehandeld werd, betrof de verdeling van de drie kabels die vanuit Sjanghai, Menado en Guam samenkwamen op het eiland Yap in de Carolinen-archipel. Deze eilandengroep behoorde tot de voormalige Duitse bezittingen in de Pacific die in het verdrag van Versailles als mandaatgebied aan Japan waren toegewezen. In dat zelfde verdrag moesten de Duitsers al hun oceaankabels afstaan aan de geallieerden. Van de grote mogendheden hadden Japan en de VS het meeste belang bij de Yap-kabels. Ze hadden daarover voor de conferentie al lang onderhandeld, omdat de Amerikanen geen genoegen namen met een loutere verdeling. Ze wilden een gedetailleerde overeenkomst waarin hun onder andere vrije toegang tot Yap en ongecensureerd gebruik van de kabels zouden worden verzekerd. Een dergelijke overeenkomst moest bovendien verband houden met een nader vast te stellen regeling voor het beheer van de mandaateilanden in het algemeen, een

70. Van Karnebeek aan Ruysch, 21 en 22 november 1921, RGP (1921-1922) nrs. 66 en 68A.

71. *Ibidem*, nr. 122 A.

zaak die de Amerikanen zich in Versailles uitdrukkelijk hadden voorbehouden.

De Nederlandse regering was in de Yap-kabels geïnteresseerd omdat die het eigendom waren geweest van een Duits-Nederlandse onderneming waarin het Nederlandse aandeel ongeveer een derde bedroeg. Als waarnemer van de belangen van deze participant maakte de regering in Den Haag aanspraak op 30% van elk van de drie kabels. Voor deze min of meer technische kwestie was in de loop van de Amerikaans-Japanse onderhandelingen de volgende oplossing bedacht. Japan zou de Sjanghai-kabel krijgen, de VS die naar Guam en Nederland de Menado-kabel, dit dan in ruil voor zijn rechten op de beide andere⁷². Alle grote mogelijkheden gingen daarmee akkoord. Voor de Nederlandse regering was dat een aantrekkelijke regeling en ze accepteerde ze dan ook graag, maar de afdoening traïneerde nogal doordat de Amerikaans-Japanse onderhandelingen maar langzaam vorderden. Tijdens de conferentie, maar buiten de zittingen om, werd tenslotte overeenstemming bereikt. Daarop heeft de Nederlandse delegatie uiteraard geen invloed gehad; Van Karnebeek heeft niet meer kunnen doen dan van tijd tot tijd aandringen op een spoedige afhandeling van de zaak⁷³.

BESLUIT

De Nederlandse delegatie keerde na afloop van de conferentie tevreden naar huis terug in de overtuiging dat de balans van haar deelneming duidelijk positief was. De Nederlandse soevereine rechten op de Oost-Indische koloniën waren internationaal erkend, de politieke belangen niet geschaad, het vlootbouwprogramma onverlet. De Nederlandse deskundigheid en onpartijdigheid hadden in de verschillende subcommissies met betrekking tot China erkenning gevonden en de betrekkingen met sommige mogelijkheden, met name de VS waren verbeterd. Het is dan ook opvallend dat in het verslag van de conferentie, opgesteld door A. D. A. De Kat Angelino, één van de deskundigen die de delegatie in Washington terzijde stond, een kritische en ongeruste toon doorklinkt. De Kat Angelino, ambtenaar voor Chinese Zaken van het Nederlands-Indische bestuur, vervaardigde op verzoek van de minister van koloniën een gedetailleerd rapport, dat meer was dan een klapper op de officiële stukken van de conferentie. Het schonk volgens de bedoeling van de opdrachtgever vooral aandacht aan 'den eigenlijken politieken bodem en atmosfeer, waarin de conferentie wortelde en ademde . . . ter verkrijging van een behoorlijk perspectief'. Het gaat dus om een fundamenteel stuk dat zeker be-

72. 'Verslag over de Conferentie tot beperking der bewapening. Washington 11 november 1921-6 februari 1922', 31 maart 1922 de minister aangeboden (280 blz., 14 blz. bijlagen), Archief van het ministerie van buitenlandse zaken, collectie van Karnebeek, nr. 11, doos 8, blz. 158. Vergelijk *Conference on the Limitation of Armament, 67th Congress, 2nd Session*. Senate Document 125 (Washington, 1922) 85-87.

73. Dagboek Van Karnebeek, 14 december 1921, RGP (1921-1922) nr. 101.

stemd was om betrokken te worden bij de beleidsoverwegingen van het ministerie. De analyses en beschouwingen van De Kat Angelino zijn vooral van belang omdat ze de visie op de politieke 'Umwelt' vanuit Batavia weergeven⁷⁴.

De auteur legde er de nadruk op dat de invloed die de conferentie zou uitoefenen op het geheel van de machtsverhoudingen tussen de mogendheden voor Nederland van de grootste betekenis was, groter dan de afzonderlijke onderwerpen van de agenda waarbij het betrokken was. Het ging om de vraag, hoe de mogendheden zouden reageren op wat hij noemde 'de ontwikkelingsgang van Azië'. Immers de gebeurtenissen in China en Brits-Indië – in verband met het laatste bracht hij het Mohammedaanse reveil ter sprake – hadden hun weerslag op Nederlands-Indië wegens het 'algemeen Aziatische saamhorigheidsgevoel tegenover de Westerse hegemonie'. Hij plaatste de conferentie in het brede perspectief van het behoud van het koloniale systeem tegenover het opkomende nationalisme in heel Azië. Een centrale plaats in zijn beschouwingen nam Japan in, het oriëntatiepunt van dat nationalisme. De grootste bedreiging voor de westerse hegemonie zou naar zijn mening ontstaan, wanneer Japan erin zou slagen zich van de samenwerking met China te verzekeren. Het zou dan economisch onafhankelijk worden van de VS en de Europese landen. Daarom lag het belang van de westerse mogendheden minder bij de verschillende Chinese onderwerpen van de agenda dan wel bij de richting waarin China zelf zich bewoog. Nederland was er bovendien bijzonder bij geïnteresseerd vanwege de omvangrijke Chinese bevolkingsgroep in Indië.

Voor De Kat Angelino stond het vast – en daarmee week hij af van de gangbare opvattingen – dat de conferentie de positie van Japan niet had verzwakt maar versterkt. Japan had weliswaar met betrekking tot China bepaalde concessies moeten doen, maar het versterkte zich in Mandsjoerije terwijl juist de positie van de Europese mogendheden veel ernstiger had geleden. Minstens zo belangrijk was het feit dat Japan in het westelijk deel van de Stille Oceaan onaantastbaar was geworden doordat de VS geen bases meer konden aanleggen op Guam en de Philippijnen. Singapore was nu nog het laatste belangrijke bolwerk van de westerse heerschappij in Oost-Azië. En passant waarschuwde de auteur er dan ook tegen om van de voorgestelde versterking van de Nederlandse vloot in Indië af te zien of ze te beperken.

Het is deze visie vanuit de koloniale wereld die het rapport van De Kat Angelino zijn betekenis geeft. Het is, voorzover bekend, het enige van de eigentijdse commentaren waarin de relatie tussen de conferentie van Washington en de koloniale systemen in de Pacific en het Verre Oosten zo expliciet wordt aangegeven. Het werd echter niet gepubliceerd en heeft daarom geen reacties kunnen uitlokken.

74. 'Verslag over de Conferentie tot beperking der wapenening'. Het verslag is verdeeld in twee hoofdstukken. In het eerste, getiteld 'Voorgeschiedenis van de conferentie', worden beschouwingen gewijd aan de afzonderlijke deelnemende landen. In het tweede worden de verschillende onderwerpen van de conferentie behandeld. Als bijlagen zijn de diverse gepubliceerde stukken bijgevoegd: Analyses en beschouwingen, 115-121 en 271-280.