

Een toespraak over de ontwikkeling van de Amerikaanse politiek in Vietnam, die William P. Bundy, hoofd van de afdeling Oost-Azië en Oceanië van het Amerikaanse Ministerie van Buitenlandse Zaken op 15 augustus 1967 heeft gehouden tijdens de jaarvergadering van de 'National Student Association' in de Universiteit van Maryland

15 Aug
07

**DE WEG
NAAR
VIETNAM**

Een toespraak over de ontwikkeling van de Amerikaanse politiek in Vietnam, die William P. Bundy, hoofd van de afdeling Oost-Azië en Oceanië van het Amerikaanse Ministerie van Buitenlandse Zaken op 15 augustus 1967 heeft gehouden tijdens de jaarvergadering van de 'National Student Association' in de Universiteit van Maryland

U heeft mij verzocht vanmorgen voor u te spreken over de kwestie Vietnam. Ik zal van deze gelegenheid gebruik maken om de gehele ontwikkeling die geleid heeft tot het Amerikaanse optreden in Vietnam, de revue te laten passeren. Over de eerste periode tot 1961, toen ik nog geen regeringsverantwoordelijkheid droeg, zal ik mijn persoonlijke visie geven; over de periode na januari 1961 zal ik uiteraard vanuit een meer officieel standpunt spreken.

Geheel afgezien van het grote actuele belang van Vietnam en ons optreden daar, heb ik vaak gedacht – ik had tenslotte historicus willen worden – dat de geschiedenis van Vietnam, van heel Zuidoost-Azië en het Amerikaanse beleid in dat gebied eigenlijk de uitvoerige wordingsgeschiedenis is van een ontwikkeling, waarin vrijwel alle grote problemen die de wereld in de laatste 25 jaar heeft gekend, een rol spelen. Immers in het patroon van de geschiedenis van Vietnam zijn allerlei elementen verweven: de invloed van het Franse koloniale bewind, zo zeer afwijkend van dat van andere koloniale mogendheden, de post-koloniale periode, de verwickelingen en spanningen tussen nationalisme en communisme, onze houding ten opzichte van de Sowjet-Unie en communistisch China en hun onderlinge relaties, onze verhouding tot de Europese koloniale mogendheid Frankrijk en, sinds 1954, in wijder perspectief gezien, de oorzakelijke samenhang van het conflict in Vietnam met de kwestie van de nationale onafhankelijkheid en zelfbeschikking van de landen in Zuidoost-Azië, ja van heel Azië.

De geschiedenis van het conflict in Vietnam is in de eerste en voornaamste plaats de geschiedenis van Vietnams eigen aspiraties en beslissingen. In het begin werd de ontwikkeling nog bepaald door wat de Fransen besloten. Maar u verlangt natuurlijk van mij dat ik vooral het beleid en de rol van Amerika hier ter sprake zal brengen, hoe en waarom wij erbij betrokken zijn geraakt en hoe wij in de huidige situatie zijn terechtgekomen. Het is wel niet de bedoeling dat dit een zuiver historische discussie wordt tussen u en mij en u bent, begrijpelijk en terecht, vooral vervuld van een zeker onbehagen over de beslissingen van de laatste twee jaren en de beslissingen die wij nu en in de naaste toekomst zullen moeten nemen. Ik zal hierover kort zijn, want ik verwacht dat uw vragen voornamelijk hierover zullen gaan.

Terwille van de duidelijkheid heb ik getracht de tien belangrijkste beslissingen die Amerika sinds 1945 heeft genomen, eruit te lichten. Het is niet mijn taak de beleidsbesluiten van voor 1961 te verdedigen of te rechtvaardigen, maar wij zullen ze toch onder de loupe moeten nemen om een begrip te krijgen van de huidige toestand.

Onze eerste besluiten ten aanzien van Vietnam vielen in 1945. President Roosevelt was er vast van overtuigd dat het Franse koloniale bestuur in Indo-China niet moest worden hersteld. Wij hebben dan ook in de laatste maanden van de oorlog tegen Japan een beleid gevoerd dat de Fransen altijd hebben beschouwd als gericht tegen hun terugkeer. Geheel los hiervan hebben wij Ho Tsjin Min, als nuttige bondgenoot tegen Japan, korte tijd op kleine schaal gesteund. De beste uiteenzetting over deze periode – zoals veel andere bijzonderheden over het conflict Vietnam – vindt u in het gedegen boek van Robert Shaplen 'The Lost Revolution'.

fontainebleau

Onze tweede beslissing werd genomen, toen de Fransen weer terug waren in Indo-China. Wij besloten ons toen afzijdig te houden. In het kritieke jaar 1946 en de drie, vier volgende jaren, sloten de Fransen eerst de overeenkomst van Fontainebleau, die daarna werd verbroken, hetgeen tot een ernstig conflict leidde. Er is vaak betoogd, o.a. door Shaplen, dat wij meer druk op de Fransen hadden moeten uitoefenen en hen misschien wel hadden kunnen bewegen zich aan het akkoord van Fontainebleau te houden en in Vietnam op een snelle onafhankelijkheid aan te sturen. Dat wij hier in gebreke zijn gebleven kan worden

beschouwd als een negatieve politieke beslissing onzerzijds. Ik zelf betwijfel zeer of wij bij machte waren geweest het ongelukkige beleid dat de Fransen in die periode voerden, in betere banen te leiden. Als men stelt dat wij met de Marshallhulp, die Frankrijk in ruime mate van ons kreeg, een middel in handen hadden om druk op Frankrijk uit te oefenen, dan moet daarbij worden aangetekend dat het Marshallplan pas begin 1948 van de grond kwam en dat toen de teerling feitelijk al was geworpen. Bovendien ben ik er helemaal niet zo zeker van dat het Franse volk, trots en gekwetst als het was, zich zou hebben laten leiden, zelfs al hadden wij getracht metterdaad een eind te maken aan het koloniale tijdperk, zoals wij dat in aanzienlijke mate hebben gedaan met de Nederlanders ten opzichte van Indonesië.

In feite is het hele drama Vietnam de nasleep van de val van Frankrijk in 1940 en de alleszins begrijpelijke emotionele reacties van de Franse leiders, met name van De Gaulle. Frankrijk leefde toen in de waan dat het door het herstel van haar macht in Indo-China kon bewijzen weer een toekomst als wereldmacht te hebben. Wij hadden misschien, zoals sommigen aanvoeren, althans moeten proberen Frankrijk op dit punt te beïnvloeden, maar ik betwijfel toch of wij met woorden of daden iets hadden kunnen veranderen aan deze Franse overtuiging en zeker niet door te tornen aan het wijze en juiste beleid om Frankrijk weer op de been te helpen.

De derde periode van de Amerikaanse beslissingen begon in 1950, vlak voordat wij betrokken raakten bij de verdediging van Korea tegen de door de Sowjet-Unie gestimuleerde agressie. In China waren de communisten juist aan de macht gekomen en hadden in 1950 een verdrag gesloten met de Sowjet-Unie. In de opvatting van onze politici leek het er op dat het Communisme een geweldig machtsblok zou gaan vormen en in dit licht waren wij geneigd het optreden van Frankrijk in Indo-China te zien als passend in ons beleid om overal in de wereld verdere communistische militaire ondernemingen tegen te gaan. In feite voerden wij tussen 1950 en 1954 een dubbele politiek. Enerzijds gaven wij de Fransen economische en steeds meer militaire steun, anderzijds bleven wij er bij hen op aandringen om Indo-China zo spoedig mogelijk volledige onafhankelijkheid te verlenen, dit zowel in het belang van dit land en als het beste middel om een communistische machtsovername te voorkomen.

Er is wel beweerd dat wij Frankrijk te veel hebben gesteund dan wel te weinig aandrang hebben uitgeoefend. Dat is misschien ook wel zo; het was althans een standpunt dat

in die dagen ook werd ingenomen door vooraanstaande figuren als Edmund Gullion, die in Vietnam heeft gediend en veel later, van 1961 tot 1963, onze gewaardeerde Ambassadeur in Kongo is geweest.

Toch ben ik er, nogmaals, niet zo zeker van dat wij in deze fase met een andere Amerikaanse aanpak inderdaad het gewenste resultaat hadden kunnen bereiken, namelijk dat Frankrijk, na eerst de kostbare en bloedige oorlog om Vietnam tot een goed einde te hebben gebracht, het land daarna onafhankelijkheid zou hebben verleend. Zoals gezegd, werd de houding en het optreden van Frankrijk toen sterk bepaald door de nog wankele toestand van het land en een samengaan van de gegronde bezorgdheid voor het communistische gevaar met het verlangen om zijn machtspositie in Indo-China te behouden. Ook al hadden de Fransen in die tijd een over de gehele linie verstandige politiek gevoerd, dan nog zouden zij hoogstwaarschijnlijk niet meer hebben kunnen bereiken dan een verdeling van het land in een communistisch en een niet-communistisch gebied. Het essentiële verschil zou wellicht geweest zijn dat dan in Vietnam een gegrond niet communistisch nationalisme de mogelijkheid had gehad om op eigen benen te staan en voor 1954 een aantal bewaarde leiders voort te brengen. Als dit werkelijk zo was gegaan, zou de hele geschiedenis misschien helemaal anders verlopen zijn.

In dit geval bracht het voorjaar van 1954 de Fransen zo al niet een militaire dan toch een morele nederlaag en bleef het niet-communistische nationalisme in Vietnam met een vrijwel failliete boedel zitten.

Genève

De vierde periode waarin Amerika beslissingen moest nemen, was de periode van de Geneefse Conferentie. Deze ingewikkelde geschiedenis is door Anthony Eden, de huidige Lord Avon, in zijn memoires goed beschreven vanuit een betrekkelijk objectief standpunt.

In Genève speelden wij een uitermate belangrijke rol achter de schermen. Wij hielden vast aan de mogelijkheid van een militair ingrijpen, hetgeen volgens verscheidene waarnemers destijds zowel voor de Russen als voor de Chinese communisten de voornaamste aanleiding is geweest om er bij Hanoi op aan te dringen genoeg te nemen met een voorlopige verdeling van Vietnam langs de 17de breedtegraad en met onafhankelijkheid van Laos en Cambodja. Om aan onze politiek kracht bij te zetten en om communistisch China ervan te overtuigen dat het in Zuidoost-

Azië niet de vrije hand zou worden gelaten, begonnen wij toen de grondslag te leggen voor ZOAFO, de Zuidoost-Aziatische Verdragsorganisatie.

Wij waren echter niet bereid onze volle medewerking te verlenen aan het opstellen van de Geneefse Akkoorden, blijkbaar omdat onze politieke leiders op geen enkele wijze betrokken wilden zijn bij het afstaan van enig grondgebied aan de communisten. Zo waren de Akkoorden van Genève voornamelijk een regeling tussen Hanoi, communistisch China en de Sowjet-Unie aan de ene kant en de Fransen, die in verband met hun binnenlandse politiek in tijdnood zaten, aan de andere. Wij beperkten ons tenslotte tot de volgende twee verklaringen:

- a) Dat wij elke daad van agressie in strijd met het verdrag zeer ernstig zouden opnemen en beschouwen als een ernstige bedreiging van de internationale vrede en veiligheid.
- b) Dat wij ten aanzien van de hereniging van Vietnam hetzelfde standpunt innamen als ten aanzien van andere 'naties die nu tegen hun wil verdeeld zijn', daarbij doelend op Duitsland en Korea, en dat gaat ook nu nog op. Wij zouden de eenheid blijven nastreven door vrije verkiezingen onder toezicht van de Verenigde Naties. Dit wil dus zeggen dat wij het artikel betreffende de verkiezingen beschouwden als een middel om het volk van Vietnam in vrijheid te laten beslissen of het hereniging wenste of niet. Dit lag geheel in de lijn van het soortgelijke standpunt dat wij betreffende Duitsland en Korea hadden ingenomen.

Er is van alles te zeggen over onze beslissingen in die periode. Sommigen zijn van mening dat wij militair hadden moeten optreden en in elk geval hadden moeten proberen een duidelijke militaire verdeling vast te leggen of, zo mogelijk, Ho te verslaan. Mijns inziens zou een dergelijk beleid in het voorjaar van 1954 niet haalbaar zijn geweest.

Men kan ook stellen – ik ken de details uit die tijd niet – dat wij zonder meer hadden moeten meewerken aan de opstelling van de akkoorden – wij waren immers toch al door vorige beslissingen bij de zaak betrokken –, dat wij er van het begin af aan volledig achter hadden moeten staan. Toen hadden wij in Genève al moeten verklaren dat wij van plan waren – indien mogelijk samen met Frankrijk, maar zonodig alleen – het niet-communistische nationalisme in Zuid-Vietnam te steunen. Dan zouden wij hetzelfde hebben gedaan als ten aanzien van het niet-communistische nationalisme in Korea, met dit verschil echter dat het in dit geval niet nodig of wenselijk zou zijn permanent grondstrijdkrachten paraat te houden, zoals wij in Korea moesten doen om de bestaande dreiging daar het hoofd te kunnen bieden.

Hoe dan ook, in juli 1954 kwam in Zuid-Vietnam een nieuwe nationale eenheid tot stand die op dat ogenblik uiterst geringe levenskansen leek te hebben. Op het laatste moment installeerden de Fransen mede onder Amerikaanse druk de fel nationalistisch gezinde Diem als premier, hoewel zij hem nauwelijks enige kans van slagen gaven, in de hoop daardoor een ogenblik respijt te krijgen teneinde zich op min of meer elegante wijze terug te trekken om daarna Gods water over Gods akker te laten lopen.

Tegen deze achtergrond werd de vijfde reeks Amerikaanse beslissingen genomen, die dus nog gedeeltelijk in de periode van de Geneefse Conferentie vielen. Daar was om te beginnen de leidende rol die wij speelden bij het totstandkomen van het ZOAVO-verdrag, dat in september 1954 in Manilla ondertekend en in februari 1955 door de Amerikaanse Senaat met 82 stemmen tegen 1 werd bekrachtigd. In het ZOAVO-verdrag werd Zuid Vietnam met zijn grondgebied nadrukkelijk vermeld als 'protocolstaat' en de verdragspartners verplichtten zich om, indien de regering van Zuid Vietnam erom vroeg, in geval van een gewapende aanval in actie te komen en zich te beraden over geëigende maatregelen, mocht Zuid Vietnam te lijden krijgen van het optreden van subversieve elementen. In de Akkoorden van Genève was al een bepaling opgenomen waarbij elke vorm van agressie van het ene deel tegen het andere nadrukkelijk werd verboden, maar er bestond voor de ondertekenaars geen verplichting om bij schending in te grijpen. Het ZOAVO-verdrag echter legde de partners nieuwe, verstrekkende verplichtingen op jegens Zuid Vietnam en het had ook een grotere draagwijdte, omdat het gericht was op de veiligheid van de Zuidoost-Aziatische verdragspartners en de nieuwe landen die uit Indo-China waren ontstaan.

Een tweede beslissing die in deze periode viel, luidde het begin van een ontwikkeling in. Eind 1954 verplichtte President Eisenhower ons om economische steun te verlenen aan het nieuwe regime, waarin Diem al blijkt had gegeven krachtiger en bekwaamer te zijn dan iemand ooit voor mogelijk had gehouden. En begin 1955 namen wij, zonder officiële verklaring, de taak van militaire hulpverlening aan Zuid Vietnam over, waarbij wij ons hielden aan de in het Verdrag van Genève ten aanzien van de buitenlandse hulp vastgelegde limieten.

manilla

In de periode 1954-55 namen wij een belangrijke ondersteunende rol op ons en aanvaardden daarmee zeer belangrijke verplichtingen op grond van het verdrag.

Nog eens, het is niet mijn taak om deze besluiten te verdedigen. In de in die dagen heersende stemming, waarin nog steeds heel sterk een niet ongegronde vrees voor een gesloten communistisch blok meespeelde, vonden de besluiten in de Verenigde Staten grote weerklank, zoals overtuigend bleek uit de stemming en de debatten in de Senaat. Uit de Senaatsverslagen blijkt ook dat men zich ten volle rekenschap gaf van de draagwijdte van de bij het ZOAVO-verdrag aangegane verplichtingen, met name die betreffende gewapende agressie.

Het belangrijke van deze besluiten – een punt waarover volgens vele deelnemers toen binnen de regering heftig is gediscussieerd – is dat zij een beleid weergaven dat niet alleen op Vietnam, maar op heel Zuidoost Azië was afgestemd. Uiteindelijk voelde men – en ik meen terecht – dat het er eigenlijk om ging of de Verenigde Staten zich meer rechtstreeks moesten inzetten voor de veiligheid van Zuidoost Azië en voor het bestaan van de veelal nog jonge staten die na de Tweede Wereldoorlog waren ontstaan.

Ten opzichte van Zuidoost Azië kon er geen sprake zijn van een vastomlijnd beleid zoals toen al voor Noordoost Azië bestond, waar wij met Japan, Korea en nationalistisch China afzonderlijke wederzijdse veiligheidsverdragen hadden gesloten. Sommige landen van Zuidoost Azië wilden zich namelijk met geen enkele buitenlandse mogendheid associëren; andere, zoals Maleisië, Singapore en Noord Borneo, die toen nog niet onafhankelijk waren geworden, bleven op Engeland en het Britse Gemenebest vertrouwen. Zo waren Thailand, de Filippijnen en de niet-communistische staten van het vroegere Indo-China (Zuid Vietnam, Laos en Cambodja) de enige landen waar het Amerikaanse beleid in praktijk kon worden gebracht.

Desondanks voorzag men toen dat, tenzij de Verenigde Staten krachtig zouden meewerken om de onafhankelijkheid en de veiligheid van die landen te waarborgen, deze onder steeds toenemende druk zouden komen te staan zowel van Noord Vietnam als van communistisch China.

grondslagen

Primair voor het Amerikaanse beleid was de overtuiging dat het gevaar van agressie reëel aanwezig was. Twee andere overwegingen waarop het beleid was gefundeerd, waren: a) Als Noord Vietnam of communistisch China erin zou slagen in een van de direct betrokken landen de macht over te nemen, zou dit niet alleen op zichzelf al ernstig genoeg zijn, maar daardoor zouden de andere landen van

Zuidoost Azië, ongeacht hun internationale bindingen, zó zwak komen te staan, dat zij weldra niet meer bij machte zouden zijn hun onafhankelijkheid te handhaven.

b) Terwijl het ons niet was begonnen om een uitzonderingspositie in Zuidoost Azië, zou de machtspositie van het vijandige en agressieve regime van communistisch China en Noord Vietnam enorm aan kracht winnen, als het gebied, geheel of gedeeltelijk, door middel van ondermijning en agressie in de communistische invloedssfeer zou geraken. Dan zouden de volkeren in dat gebied voor onbepaalde tijd in een toestand van horigheid, zo niet slavernij komen te leven. Deze situatie zou eenzelfde agressieve overheersing in een groot deel van Azië scheppen als waar de door ons bevochten militaristische leiders van Japan destijds op uit waren. Men was er in wijde kringen vast van overtuigd dat zo'n ontwikkeling beslist in strijd was met onze nationale belangen.

Er was echter nog een derde gezichtspunt dat in die tijd bij alle overwegingen meespeelde – namelijk dat de deels nog jonge naties in Zuidoost Azië als zodanig recht van bestaan hadden en dat zij verdienden bij hun ontwikkeling geholpen te worden, ook al ging alles in politiek en economisch opzicht misschien wat langzaam en gebrekkig. Met andere woorden, wij zagen wel heil in een constructieve ontwikkeling van een herboren Azië en hadden sterk het gevoel dat dit voor ons een waardevol project was, omdat er een stuk van onze eigen idealen en van ons nationale belang mee gemoeid was. Wij hadden vertrouwen in de mogelijkheden van vooruitgang in dat gebied, als wij er tenminste in zouden slagen die landen tegen buitenlandse agressie en ondergrondse activiteiten te beveiligen.

Dit waren, naar mijn gevoel, de motieven die ten grondslag lagen aan ons optreden in Vietnam en Zuidoost Azië in die dagen. Zij gingen schuil onder wat misschien wel emotionele factoren kunnen zijn geweest die onze houding tegenover het communisme in China en Azië kenmerkten. Maar de grote instemming waarmee deze belangrijke beleidstaak in die tijd werd begroet, duidt erop dat die niet slechts beperkt was tot degenen die emotioneel reageerden. Daarom ook ben ik er persoonlijk van overtuigd dat de fundamentele argumenten die ik heb aangegeven de doorslaggevende factoren zijn geweest.

Zo werden de Verenigde Staten intensief bij de veiligheid en, in de landen die dat wensten, ook bij de economische ontwikkeling van Zuidoost Azië betrokken. Onze taak om Zuid Vietnam economisch en militaire in de zin van het protocol van het ZAVO-verdrag te steunen moet gezien worden als onderdeel van de bredere visie dat het ging

om de keuze tussen een vrij ingrijpende bemoeienis met Zuidoost Azië of afzijdigheid met het risico dat de communistisch Chinese en Noord-Vietnamese macht en overheersing zich over het gehele gebied zou verspreiden.

Hoe deze politiek zich in de jaren tussen 1954 en 1961 ontwikkelde, is geen eenvoudig verhaal. Er zijn toen en later ongetwijfeld fouten, grote fouten gemaakt. Naar veler mening onder andere in onze economische en vooral militaire hulp aan Vietnam. Er is betoogd, m.i. overtuigend, dat wij op zijn minst meer moeite hadden moeten doen om tegen de groeiend autoritaire neigingen van het regime van Diem op te treden.

vrije verkiezingen

Wat geen fout was – maar een logisch uitvloeisel van onze politiek – was onze opvatting over het artikel in de Akkoorden van Genève over de in 1956 te houden vrije verkiezingen. Er is betoogd dat de bedoeling van dit artikel (dat inderdaad onduidelijk was geformuleerd) was dat er nationale verkiezingen zouden worden uitgeschreven, hetgeen een herenigd Vietnam veronderstelde. Onze uitleg van het artikel, namelijk dat het de bedoeling was dat er een volksstemming zou worden gehouden om uit te maken of men hereniging wenste, ligt logisch het meest voor de hand en vindt steun in wat deelnemers aan de conferentie zich ervan herinneren. Er valt niet aan te tornen dat het streven was om vrij te zijn; het woord komt drie maal in het betreffende artikel voor.

Er is achteraf veel onzin geschreven over hetgeen er in 1956 over dit artikel te doen is geweest en als iemand van u een onderwerp voor een dissertatie zoekt, kan ik hem aanraden een studie te maken van de bronnen en discussies uit die tijd. U zult dan, denk ik, duidelijk bevestigd vinden dat omstreeks 1956 twee zienswijzen aanvaard werden – ten eerste dat Zuid Vietnam, tegen veler verwachting in 1954 in, op eigen benen stond en bewezen had een goed klimaat te bezitten voor de ontwikkeling van een gezond niet-communistisch nationalisme en ten tweede dat Noord-Vietnam – dat in 1955–56 een periode van brute onderdrukking had doorgemaakt, waarbij volgens Bernard Fall naar schatting ongeveer 50.000 politieke tegenstanders van het regime eenvoudig waren geliquideerd – wel nooit enige vorm van toezicht of enige vrije meningsuiting zou hebben geduld.

Onder deze omstandigheden weigerde Diem de verkiezingen te laten doorgaan en daarin werd hij door ons gesteund.

Tussen twee haakjes, ik heb mij laten vertellen dat wij Diem toen hebben geadviseerd Hanoi de schuld in de schoenen te schuiven door het te noodzaken toezicht en vrije verkiezingen af te wijzen – die afwijzing zou zeker zijn gekomen. Maar Diem was te trots om hierop in te gaan (wat overigens in de praktijk geen verschil maakte), alleen, daarmee gaf hij zijn critici materiaal in de hand voor een propagandadebat dat nog steeds gaande is. Dit is, ik zeg het nogmaals, mosterd na de maaltijd en ik wil me beperken tot twee verklaringen uit die tijd: een van de senator uit Massachusetts, John F. Kennedy, de andere van professor Hans Morgenthau.

Kennedy verwierp categorisch het houden van 'verkiezingen die duidelijk waren vervalst en van te voren gesaboteerd en die ons worden opgedrongen door hen die ons nu aan een afspraak willen binden die zij zelf allang hebben geschonden.'

Morgenthau wees op de enorme verandering tussen 1954 en 1956 en het 'wonder' dat in Zuid Vietnam tot stand was gebracht. Hij verklaarde verder dat noch in Noord Vietnam noch in Zuid Vietnam de voorwaarden voor vrije verkiezingen aanwezig waren en besloot:

'Feitelijk was het artikel over vrije verkiezingen, die uiteindelijk de oplossing moesten brengen voor het probleem Vietnam, een formule om te verdoezelen dat de standpunten van het communisme en het Westen onverzoenlijk waren – geen van beide partijen kan zich namelijk neerleggen bij een overheersing van geheel Vietnam door de andere partij. Het was een camouflage voor het feit dat de militaire demarcatielijn onherroepelijk tevens de politieke scheidingslijn zou worden.'

hanoi's rol

Helaas ging de belofte die Zuid Vietnam in 1956 leek in te houden, in de loop van de volgende vijf jaren niet in vervulling. De ontevredenheid over het regeringsbeleid van Diem nam hand over hand toe (zoals dat in dezelfde tijd ook in Korea met Rhee het geval was). Net als in Korea zou de ontevredenheid tot uitbarsting hebben kunnen komen in een binnenlandse revolutie in de min of meer traditionele Aziatische trant. Dit gebeurde echter niet. Welke verklaring romantici als Lacouture er ook van mogen geven, de feiten zijn dat Hanoi tot actie overging en al in 1959 (volgens Bernard Fall 1957) en wel op drastische wijze – door het sturen van speciaal opgeleide mensen en van materiaal, waarmee de ontevredenheid in het land werd om-

gezet in een massale ondergrondse beweging die grotendeels van buitenaf werd geleid en ondersteund.

Een nuchter overzicht van de feiten in die tijd en later geeft Roger Hilsman in zijn onlangs verschenen boek (waarmee ik het overigens niet altijd eens ben wat de feiten in de periode na 1963 betreft). Hilsman zegt o.a. het volgende: 'Vietnam was eigenlijk het toneel van twee conflicten, niet één. De guerilla-oorlog was, alle communistische propaganda ten spijt, geen spontaan uitgebroken revolutie, maar een welbepaalde, weloverwogen campagne die vanuit Hanoi werd geleid en gevoerd. Daarnaast was er in Zuid Vietnam een echte revolutie aan de gang, een sociale en nationalistische revolutie die veel gelijkenis vertoonde met het 'nieuwe nationalisme' dat in de crisis in Kongo en in de confrontatie-politiek tussen Indonesië en Maleisië zo'n grote rol speelde. Zelfs terwijl de strijd tegen de Viet Cong werd voortgezet, ging de macht geleidelijk van de Frans opgevoede klasse der mandarijnen over in handen van de exponenten van het nieuwe nationalisme, de Boeddhisten, de studenten, de 'jonge Turken' in de strijdkrachten...'

onafhankelijkheid

Dit was de toestand die de nieuwe regering Kennedy in januari 1961 in Vietnam aantrof. Dit is nu allemaal verleden tijd. Redelijkerwijs kan men, en zal men ook, verschillend oordelen over hetgeen gedaan was. Men kan van mening zijn dat er ernstige fouten zijn gemaakt of zelfs dat er een verkeerd beleid is gevoerd, maar het is nu eenmaal een feit dat wij in 1961 in hoge mate bij de ontwikkelingen in Zuidoost Azië en met name bij de strijd voor de onafhankelijkheid van Zuid Vietnam waren betrokken.

Toen President Kennedy aan het roer kwam, was de ondergrondse beweging in Zuid Vietnam in volle gang en werd in Laos de toestand zienderogen slechter. Een tijd lang overschaduwden de problemen van Laos zelfs de oorlog in Vietnam, ofschoon beide problemen uiteraard ten nauwste met elkaar samenhangen.

Wat Laos betreft verwierp President Kennedy in de lente van 1961 het idee van een krachtig militair optreden ten gunste van een oplossing die voorzag in de vorming van een neutralistische regering onder Soevanna Phoema – een oplossing die voor Laos de meest geëigende was. De onderhandelingen, die door Goeverneur Harriman uiterst schrande werden gevoerd, leidden tenslotte in 1962 voor Laos tot de Geneefse Akkoorden en dit was voor de Verenigde Staten – een feit dat nog te weinig aandacht heeft gekre-

gen – reden om zich veel opener en positiever achter de Gencefse Akkoorden van 1954 op te stellen, een standpunt dat wij sindsdien consequent hebben volgehouden, omdat het de beste basis biedt voor vrede in Vietnam.

Aanvankelijk leek de toestand in Vietnam minder hachelijk en de regering Kennedy beperkte zich dan ook voorlopig tot opvoering van de militaire bijstand en een geringe uitbreiding – een paar honderd man – van het aantal militaire adviseurs, hetgeen tot op zekere hoogte een inbreuk genoemd zou kunnen worden op de beperkingen die waren vastgelegd in de Akkoorden van Genève, maar wat volkomen gerechtvaardigd was als een antwoord op de mate waarin de Noord Vietnamese de essentiële bepalingen betreffende non-interventie hadden geschonden.

Hoewel de grote lijnen door allerlei bijkomstige omstandigheden wat onduidelijk zijn, geloof ik toch dat een objectief historicus later tot de conclusie zal komen dat President Kennedy reeds in de lente van 1961 de zevende beslissing inzake het Amerikaanse beleid had genomen, namelijk dat wij ons intensief zouden blijven bemoeien met de ontwikkelingen in Zuidoost Azië, in Zuid Vietnam en, onder nieuwe voorwaarden, ook in Laos.

Dit was dus niet omdat President Kennedy in een massief communistisch blok geloofde, zoals achteraf door Professor Galbraith ten onrechte is beweerd. Professor Galbraith is veel vergeten, met name de bijeenkomst van juni 1961 waarop President Kennedy zich, samen met de Sowjet Unie, vastberaden ertoe zette om een regeling te vinden voor Laos, al stuurde hij tegelijkertijd Vice President Johnson naar Vietnam en Thailand om daar ons beleid nog eens duidelijk te bevestigen. Het hele patroon van de Amerikaanse politiek tegenover communistische landen, zowel onder President Johnson als onder President Kennedy, is een bewijs voor de onhoudbaarheid van Galbraith's stelling.

kennedy

Neen, noch President Kennedy noch een van de hooggeplaatste adviseurs in Washington was toen of later van oordeel dat de Sowjet Unie samen met communistisch China en Noord Vietnam nog steeds een massale communistische bedreiging voor de wereld vormde. Maar President Kennedy was wel overtuigd van twee andere factoren die van beslissende invloed zijn geweest, en nog zijn, op ons beleid. Ten eerste was hij van mening dat, als onze wil om Zuidoost Azië te helpen zou verslappen, dit voor de Sowjet Unie een aansporing zou zijn om in andere gebieden druk te gaan uitoefenen.

James Reston heeft op grond van gesprekken die hij in die dagen met President Kennedy heeft gevoerd, verklaard dat deze laatste daarbij speciaal het oog had op Chroesjtsjov's aggressieve plannen t.a.v. Berlijn, waarmee hij gedurende 1961 voortdurend dreigde en die hij pas opgaf in 1962 na de crisis om de raketinstallaties in Cuba. In elk geval geloofde President Kennedy stellig dat, als wij onze verplichtingen in Vietnam en Zuidoost Azië niet voor de volle honderd procent zouden nakomen, dit een terugslag zou hebben op het vertrouwen dat elders in de wereld in onze toezeggingen werd gesteld. Theodore Sorensen vat het in zijn boek over Kennedy als volgt samen: 'President Kennedy was van mening dat Amerika zich niet aan zijn verplichtingen (jegens Zuid Vietnam in januari 1961) kon onttrekken zonder dat dit in heel Azië en in de gehele wereld ernstige gevolgen met zich mee zou brengen.'

Ten tweede geloofde President Kennedy dat een communistisch Chinese overheersing in Zuidoost Azië allerminst denkbeeldig was en dat vooral 'een Amerikaanse aftocht uit Vietnam en Thailand een volkomen ineenstorting van het gehele gebied ten gevolge zou hebben.' (Persconferentie van 14 juni 1962). In zijn televisietoespraak van 9 september 1963 verklaarde President Kennedy het geheel eens te zijn met de 'domino theorie'.

Mijn persoonlijke mening, gebaseerd op eigen ervaring en op discussies is dat men in de hoogste regionen van de regering Kennedy er principieel van overtuigd was dat het conflict in Vietnam alles te maken had met de veiligheid van Zuidoost Azië. Wij wisten – en hebben altijd geweten – dat de campagne tegen Zuid Vietnam was ingegeven door Hanoi's ontembare verlangen geheel Vietnam onder communistische macht te brengen en dat het alleen de hulp van China had ingeroepen, omdat het die hiervoor nodig had, maar verder baas in eigen huis wilde blijven. En wij wisten ook, wat wij altijd hebben geweten, dat Noord Vietnam zich zou verzetten tegen een binnendringen van communistisch China in gebieden die in de machtssfeer van Hanoi lagen. Deze twee stellingen waren toen niet, en zijn ook nu niet, in tegenspraak met de opvatting dat communistisch China en Noord Vietnam bij hun agressieve plannen – Noord Vietnam had voornamelijk het oog op het vroegere Indo-China, China op de rest van Zuidoost Azië, en beiden op Thailand – ongetwijfeld gezamenlijk, zij het als twee rivalen, zouden optrekken. En in de ogen van de rest van Zuidoost Azië vormden zij zeker een gemeenschappelijke bedreiging.

Zo werd dus het beleid van de jaren 1954–1961 in de eerste maanden van 1961 door de regering Kennedy voort-

gezet. Ik zou er hierop willen wijzen dat het niet mijn bedoeling is van dit verhaal een persoonlijke analyse van President Kennedy te maken of mijn mening te geven over wat hij wel of niet zou hebben gedaan, als hij langer had geleefd. Maar er is veel onwaars gezegd over de periode van 1961 en ik geloof dat mijn uiteenzettingen over het beleid en de motivering ervan volkomen door de historische feiten worden bevestigd.

Wij zijn nu aan de achtste periode van beslissingen gekomen – herfst 1961. Tegen die tijd had de ‘guerilla agressie’ (uitdrukking van Hilsman) bijzonder ernstige vormen aangenomen en het moreel in Zuid Vietnam was zwaar geschokt. Het liet zich aanzien dat zonder een krachtiger ingrijpen van de Verenigde Staten het Noord Vietnamese gevaar niet zou kunnen worden bezworen.

President Kennedy besloot de Amerikaanse inzet te verhogen door het sturen van adviseurs, vliegers en militair personeel, waarvan het aantal in de volgende drie jaar geleidelijk tot 25.000 steeg.

Het is hier m.i. niet de plaats om in detail in te gaan op de discussies die rond dit besluit zijn gevoerd. In een aantal boeken die deze periode behandelen, kan men vrij uitvoerige, zij het nog geenszins volledige verslagen hierover vinden. Duidelijk is, zonder in details te treden, dat bij het bepalen van het beleid het sturen van gevechtstroepen of het bombarderen van Noord Vietnam wel was overwogen, maar, althans voorshands, was verworpen. Er bestond zelfs toen al geen twijfel over het feit – zoals Hilsman duidelijk laat zien – dat bombardementen op Noord Vietnam redelijkerwijs en op wettige gronden gerechtvaardigd waren gezien de Noord Vietnamese activiteiten. Bij het uitstippen van het beleid werd er terecht de nadruk op gelegd dat de Zuid Vietnamese tenslotte de voornaamste en beslissende rol moesten spelen.

Besloten werd dat de Verenigde Staten verder alle maatregelen zouden nemen die nodig zouden zijn om de situatie het hoofd te bieden. Hierbij bleef onzeker of zulke maatregelen werkelijk afdoende zouden blijken, maar het ging erom – ondanks de moeilijkheid van het bekende verdragseffect – te trachten een bepaalde limiet niet te overschrijden in de hoop dat wat gedaan werd, voldoende zou zijn.

Dit was het beleid dat Amerika van begin 1962 af tot februari 1965 bleef volgen. In deze periode werden de Verenigde Staten door de steeds slechter wordende politieke toestanden in Zuid Vietnam in de herfst van 1963 gedwongen beslissingen te nemen die, meen ik, kunnen worden beschouwd als de negende kritieke fase in de be-

leidsvorming van Amerika. Toen werd namelijk besloten dat de Verenigde Staten wel al het nodige zouden blijven doen om Zuid Vietnam militair te steunen, maar het regime van Diem niet langer de hand boven het hoofd zouden houden, tenzij het zijn methode van werken drastisch zou herzien. Een verslag van deze periode kunt u vinden bij Robert Shaplen en nu ook bij Hilsman. Ongetwijfeld heeft deze verandering in de Amerikaanse houding de val van Diem in november 1963 verhaast.

Persoonlijk geloof ik niet dat wij uiteindelijk anders hadden kunnen handelen, maar het historisch belangrijke punt hierbij was dat wij door ons optreden steeds dieper in het conflict in Vietnam verwickeld dreigden te geraken en dat wij na de val van Diem ons steeds krachtiger moesten inzetten voor het ontstaan en de groei van een niet-communistisch georiënteerd nationalisme, waarin wij altijd al een zwaar hoofd hadden gehad.

Helaas had de val van Diem, hoewel overal in Zuid Vietnam door het volk met gejuich begroet, geen krachtige nieuwe regering aan het roer gebracht. Anderhalf jaar lang heerste er in Zuid Vietnam een politieke chaos tot tenslotte in juni 1965, met instemming van de niet-militaire politieke leiders, de macht in handen werd gelegd van de door militairen geleide regering van Thieu en Ky. Al was de politieke verwarring ontmoedigend, verwonderlijk was die allerm minst. De Fransen hadden Zuid Vietnam nooit op zelfbestuur voorbereid; bovendien had het te kampen met steeds toenemende terroristische en militaire activiteiten van de Viet Cong en Noord Vietnam. Onmiddellijk na de val van Diem begonnen deze acties in hevigheid toe te nemen, hetgeen bewees, als het nog een bewijs behoefde, dat – alle beweringen van de communisten en de oprechte bezwaren van de liberalen ten spijt – de strijd niet was gericht tegen Diem, maar op de vernietiging van ieder soort van niet-communistisch nationalisme in Zuid Vietnam.

Johnson

Begin 1964 onderschreef President Johnson met nadruk alle wezenlijke punten van het beleid van de regering Kennedy; hij deed dit in het openbaar, door de maatregelen die hij nam en door strakke richtlijnen. Het is eenvoudig niet waar dat het beleid in die periode werd omgebogen naar een grotere nadruk op de militaire kant ervan en zeker niet naar militaire acties op grote schaal. De mogelijkheid daarvan werd niet helemaal uitgesloten geacht, zo min als in 1954 en 1961, maar tot februari 1965 was President

Johnson vast besloten om het eind 1961 vastgestelde beleid zo goed mogelijk uit te voeren, waarbij de grootste nadruk kwam te liggen op het streven naar pacificatie en op alle politieke en niet-militaire aspecten ervan.

De zomer van 1964 luidde een nieuwe fase in zonder dat er echter een wijziging kwam in het beleid. De toestand was gestadig verslechterd met het gevolg dat Noord Vietnam steeds driester ging optreden. Aan de infiltraties begonnen nu niet alleen terugkerende Zuid Vietnamezen, maar ook Noord Vietnamezen deel te nemen. Ernstiger was echter een incident waarbij in de Golf van Tonkin patrouillerende Amerikaanse oorlogsbodems werden aangevallen, hetgeen de Verenigde Staten beantwoordden met twee aanvallen op Noord Vietnamese marinebases.

Het incident was voor President Johnson aanleiding om in samenwerking met leiders van het Congres een resolutie op te stellen, die door het Congres op 7 augustus 1964 met een overweldigende meerderheid werd aangenomen. Daarin werden niet alleen dergelijke represaillemaatregelen goedgekeurd, maar er werd het volgende aan toegevoegd:

'De Verenigde Staten beschouwen handhaving van de internationale vrede en veiligheid als essentieel voor hun nationale belang en de wereldvrede. In de geest van de Grondwet van de Verenigde Staten en het Handvest der Verenigde Naties en ingevolge hun verplichtingen voortvloeiend uit het gemeenschappelijke defensieverdrag voor Zuidoost Azië, zijn de Verenigde Staten bereid om, waar de President zulks beslist, alle nodige maatregelen te nemen, waaronder het gebruik van wapengeweld, teneinde elke verdragspartner of elke protocolstaat van het Zuidoost Aziatische collectieve defensieverdrag die om hulp vraagt, bij de verdediging van zijn vrijheid steun te verlenen.'

drie mogelijkheden

Dit was de stand van zaken gedurende de periode van de Amerikaanse verkiezingen van 1964. Maar tegen het einde van dat jaar verslechterde de toestand van dag tot dag zowel in militair als in politiek opzicht. Het beleid werd op de helling genomen, waarbij drie fundamentele mogelijkheden onder ogen werden gezien: het huidige beleid voortzetten en het zoveel mogelijk bijschaven, nieuwe verstrekkende militaire maatregelen nemen zonder af te wijken van de principiële doelstellingen die tot nu toe hadden gegolden of aansturen op terugtrekking uit Zuidoost Azië.

Van eind november af werden deze mogelijkheden diepgaand bestudeerd, terwijl intussen de militaire druk toe-

nam, de politieke verwarring in Saigon groter werd en alles er op wees dat niet alleen in Vietnam, maar overal in de uiterst verontruste landen van Zuidoost Azië het moreel en het vertrouwen steeds verder naar een dieptepunt toegen. Eind januari 1965 waren allen die met de beleidsvorming te maken hadden en vertrouwd waren met de situatie, tot de slotsom gekomen dat de eerste keus al heel gauw geen keus meer zou zijn en, zoals een commentator het formuleerde, geen 'constructief alternatief' was. 'Voortmodderen', zoals die commentator het noemde, zou zo goed als zeker neerkomen op eruit modderen en een zich noodgedwongen neerleggen bij het feit dat Zuid Vietnam werd overgeleverd aan communistische machthebbers die door van buitenaf gesteunde ondermijning en agressie het pleit hadden gewonnen.

Dit was de nuchtere beoordeling. Het was allesbehalve wat President Johnson en zijn adviseurs er zich van voorstelden. Maar ik ben overtuigd dat de conclusie juist was – dit oordeel werd in die dagen ook door de meest kritische waarnemers aanvaard en het wordt nu, na diepgaande studie, geloof ik, door praktisch iedereen die de situatie uit eigen ervaring kent, onderschreven.

Er bleven dus slechts twee wegen open – aansturen op terugtrekking of vergroting van de inzet om militair meer te bereiken, maar eerst en vooral om te voorkomen dat het moreel en de wil om door te zetten in Zuid Vietnam volkomen zouden ineenstorten.

En terwijl het overleg in regeringskringen nog gaande was, werd de zaak kritiek door een aantal felle aanvallen die speciaal tegen Amerikaanse installaties waren gericht. Dit was op zichzelf al ernstig genoeg, maar het bevestigde eens te meer de juistheid van de diagnose dat Noord Vietnam zich volkomen zeker voelde en zich gereed maakte voor de laatste fase. En het begon er meer en meer op te lijken dat Hanoi daarin inderdaad zou slagen en dat het misschien nog slechts een kwestie van enkele maanden was.

totaalbeeld

Nu wil ik eerst nog even een veel voorkomende historische misvatting rechtzetten. Wat de feiten waren die tot de op-eenvolgende beslissingen hebben geleid – in februari het begin van de bombardementen, in maart het inzetten van een gering aantal gevechtseenheden en in juli van gevechtstroepen op grotere schaal – heb ik u duidelijk gemaakt. Het beleid was gebaseerd op een totaalbeeld van de situatie en op de algemene ervaring dat wij in Vietnam nu al jaren lang in feite met directe agressie te maken hadden. Inder-

daad is dit woord al sinds eind 1961, begin 1962 in de verklaringen van hooggeplaatste woordvoerders van de regering te vinden.

Een kwestie op zich is de vraag of, zoals soms is beweerd, het alleen de Verenigde Staten zijn geweest die eenzijdig de strijd het karakter van een geregelde oorlog hebben gegeven. Men beweert namelijk dat Hanoi zich hield aan een stilzwijgende afspraak dat het geen geregelde troepen, althans niet als eenheden, in de strijd zou werpen, zolang wij geen bombardementen zouden uitvoeren.

Sinds de lente van 1965 beschikken wij over een aantal onweerlegbare bewijzen die m.i. een dergelijke bewering logenstraffen. Wij weten, en wij hebben het de laatste twee jaar bij herhaling in het openbaar gezegd, dat in december 1964 een Noord-Vietnamees regiment Zuid-Vietnam is binnengekomen en dat er in de lente meer regimenten zijn bijgekomen volgens een tijdschema dat door de bevelhebbers in Hanoi moet zijn opgesteld, voordat wij met de bombardementen waren begonnen.

Gezien de grondslag van de Amerikaanse besluiten is dit een bewijs te meer dat de indruk van februari – dat Hanoi zich gereed maakte voor de beslissende slag – juist was. De geboren Noord-Vietnamezen, individueel of als geregelde eenheden, waren op zichzelf niet meer en ook niet minder agressief dan de geboren Zuid-Vietnamezen die naar Noord-Vietnam waren gekomen en daar genationaliseerd. De kwestie is dat Hanoi, zoals wij toen al vermoedden en later hebben kunnen bewijzen, al voor het begin van de bombardementen drastische maatregelen had genomen om de oorlog op te voeren.

Wat het bestaan van een stilzwijgende overeenkomst betreft, de genoemde feiten alleen al zijn voldoende bewijs dat die nooit heeft bestaan. Trouwens, voor een ieder die het gedrag van de Noord-Vietnamezen en vooral de onlangs buitgemaakte belangrijke Noord-Vietnamese documenten heeft bestudeerd, is zo'n bewering in ieder geval onaannemelijk. Is het niet veel logischer uit al deze feiten de conclusie te trekken dat Hanoi zich niet bloot wilde geven, maar gereed stond om elk ogenblik alles in de strijd te werpen wat nodig was om een militaire beslissing te forceren en dat de geregelde eenheden eenvoudig in dit beleid pasten? Zij werden ingezet, toen Hanoi niet meer over voldoende geboren Zuid-Vietnamezen beschikte om de druk vol te houden en op te voeren.

Maar deze historische kwestie is van minder belang dan de belangrijkste elementen van de stand van zaken op dat moment. Aan de ene kant waren alle elementen die ik als essentieel heb beschreven, nog aanwezig: het ernstige ge-

vaar dat Zuidoost-Azië van de kant van de Chinese communisten en Noord-Vietnam bedreigde, het nauwe verband tussen de verdediging van Zuid-Vietnam en de kans dat deze bedreiging ten uitvoer werd gelegd en het belang van het niet-communistische nationalisme, met al zijn gebreken, in Zuid-Vietnam en andere landen van Zuidoost-Azië. Bovendien scheen de diepere betekenis van dit conflict voor onze verplichtingen elders niets aan waarde te hebben ingeboet. Vietnam bleef een gewichtige en misschien beslissende krachtproef: of het mogelijk was de communistische strategie van 'nationale bevrijdingsoorlogen' of 'volksoorlogen', zelfs onder zulke uiterst moeilijke omstandigheden als die in Vietnam het hoofd te bieden. Men was toen – en is ook nu nog – van oordeel, m.i. terecht, dat een succes in Zuid-Vietnam voor Hanoi, en t.z.t. ook voor communistisch China, een geweldige aansporing zou zijn om met deze techniek door te gaan. Het zou best ook tot gevolg kunnen hebben dat de Russen met Peking en Hanoi zouden gaan wedijveren, hetgeen een stap terug zou betekenen in de overigens gunstige ontwikkeling die de Russische politiek in de laatste tien jaar te zien heeft gegeven. Tenslotte was men van het begin af aan van oordeel geweest dat een krachtiger Amerikaans optreden in Vietnam de Sowjet Unie en communistisch China niet in elkaars armen zou drijven en dat de mogelijkheid van een groot-scheepse interventie van communistisch China tot een minimum beperkt zou blijven, zolang wij voortdurend, in woord en daad, duidelijk te kennen gaven dat ons enig doel was om Zuid-Vietnam te beschermen tegen buitenlandse inmenging en dat ons optreden geen bedreiging vormde voor communistisch China, maar dat wij veeleer hoopten dat uiteindelijk, wat in de Verklaring van Manilla van herfst 1966 genoemd werd, 'verzoening en vrede voor heel Azië' bereikt zou kunnen worden.

Aan de andere kant heeft men van het begin af aan ingezien dat de nieuwe ingrijpende militaire maatregelen enorme kosten en risico's met zich mee zouden brengen. De Zuid-Vietnamezen moesten nog steeds de grootste taak op zich nemen bij de militaire beveiliging en vooral de politieke en economische ontwikkeling en stabiliteit van hun land. Een groter aandeel van Amerika zou ongetwijfeld de ontwikkelingen in Zuid-Vietnam nog veel gecompliceerder maken.

Het zou ontegenzeggelijk tot een uitbreiding van de oorlog leiden, veel mensenlevens eisen en de hulpbronnen van het land enorm aantasten. Hoewel het aantal slachtoffers en de oorlogsschade veel geringer zijn dan in Korea, blijft een oorlog nu eenmaal afschuwelijk en brutaal.

baltimore

Na uiterst zorgvuldig overleg werd de balans opgemaakt en het beleid vastgesteld dat sindsdien is gevolgd. De voornaamste punten daarvan zijn door President Johnson in april 1965 in een toespraak in Baltimore uiteengezet. In zijn verklaring van 28 juli van dat jaar gaf hij een overzicht van de belangrijkste militaire doeleinden. Dit zijn tot nu toe de hoekstenen van het Amerikaanse beleid geweest en zij zijn door alle woordvoerders van de regering herhaaldelijk en uitvoerig belicht.

Te weten:

- a) Ons doel was en bleef uitsluitend bescherming van de soevereiniteit van Zuid Vietnam tegen inmenging en geweld van buitenaf. Wij waren, en zijn ook nu niet van plan het regime van Noord Vietnam of het gebied en het regime van communistisch China te bedreigen.
- b) In april 1965 gaven wij te kennen dat wij bereid waren tot onvoorwaardelijke besprekingen of onderhandelingen en wij zijn sindsdien blijven zoeken naar de mogelijkheid om tot een zinvol gesprek te komen en zijn daarbij op allerlei vredesinitiatieven van anderen ingegaan. Hanoi heeft helaas steeds vastgehouden aan zijn voornemen om een communistische machtsovername in Zuid Vietnam te forceren en heeft geweigerd om in te gaan op enig voorstel voor besprekingen. Hanoi heeft trouwens elke discussie verworpen, aanvankelijk door de eis te stellen dat zijn voornaamste doelstelling van te voren als het zogenaamde 'derde punt' moest worden aanvaard, later dat wij akkoord zouden gaan met een volledige stopzetting van de bombardementen op Noord Vietnam zonder dat Hanoi van zijn kant er iets tegenover stelde. Hanoi's standpunt t.a.v. onderhandelingen is nu officieel genoegzaam bekend, vooral door de paragraaf over 'doorvechten tijdens onderhandelingen' in de buitgemaakte notities van een van de Noord Vietnamese leiders, kameraad Vinh.
- c) Wij bleven alle mogelijke nadruk leggen op de essentiële niet-militaire aspecten van het conflict, door aanzienlijke uitbreiding van onze steun aan de in wezen Zuid Vietnamese taak om orde en rust op het platteland te herstellen en de levensomstandigheden van het volk te verbeteren.
- d) Door ons militaire optreden beoogden wij Noord Vietnam heel duidelijk te maken dat zijn pogingen om het Zuiden met geweld in zijn macht te krijgen gedoemd waren te mislukken en daarnaast om steeds meer gebieden van vijandige elementen te zuiveren, zodat men zich daar met alle steun die wij maar konden geven zou kunnen wijden aan de essentiële taak om het land volledige veiligheid en rust te

geven. Onze inspanning in het Zuiden bleef hoofdzaak – al werd het bombarderen van militaire doelen in het Noorden voortgezet –, in de eerste plaats om te bewijzen wat ons onwrikbaar doel was, daarnaast echter vooral ook om de infiltraties voor Hanoi steeds moeilijker en kostbaarder te maken en om te verhinderen dat er steeds nieuwe troepen en materiaal werden aangevoerd, immers, volgens de mathematische wetten van de guerrilla, zou het Zuiden tegenover elke troepenvermeerdering van Noord Vietnam een vele malen groter aantal militairen en meer materiaal moeten inzetten.

e) Daarnaast hielpen wij de Zuid Vietnamese bij hun besluit om de grondslagen te leggen voor een grondwettige regering, een project dat in januari 1966 door Premier Ky officieel was gelanceerd en waaraan sindsdien onafgebroken is gewerkt ondanks alle moeilijkheden en gevaren die in een land zonder enige politieke ervaring en gesteerd door terrorisme, guerrilla en geregelde militaire acties, aan een dergelijke onderneming verbonden waren.

f) Tegelijkertijd moedigden wij de Zuid Vietnamese aan om te blijven zoeken naar een mogelijkheid van verzoening, om de leden van de Viet Cong steeds te laten weten dat zij, zodra de rust was weergekeerd, weer zouden kunnen deelhebben aan het politieke leven van hun land. Zoals Ambassadeur Goldberg in zijn rede in Chicago op 12 mei 1967 zo juist samenvatte, gaat het ons in de eerste plaats om een vrije wilsuiting van het Zuid Vietnamese volk, waarbij wij ons zouden neerleggen.

Dit waren de aspecten van ons beleid die betrekking hadden op Zuid Vietnam. Zoals tevoren was dit beleid ook toen, in wijder perspectief, op de toekomst van Zuidoost Azië gericht. Daarom ook verklaarde President Johnson in april 1965 dat Amerika alle medewerking zou verlenen aan de verdere ontwikkeling van de regionale samenwerking en van economische projecten waarmee men in Azië zelf al was begonnen. Bij dit vitale onderdeel van ons beleid bleek eens te meer dat onze grondgedachte daarbij was om zoveel mogelijk mee te werken aan de constructieve taak om Zuidoost Azië tot een eenheid te maken van onderling samenwerkende, onafhankelijke naties, ongeacht hun internationale positie.

Wij hadden in Vietnam de taak van beschermer te vervullen en in de loop van de tijd kregen wij daarbij de medewerking van vijf andere landen die ook troepen beschikbaar stelden voor die taak. Wij hielpen ook Thailand tegen een gezamenlijke poging van communistisch China en Noord Vietnam om het land van buitenaf te ondermijnen, een poging die, om precies te zijn, al in 1962, in elk geval in december

1964 definitief was begonnen, voordat wij onze ingrijpende beslissingen wat betreft Vietnam hadden genomen. Onze verdere taken op grond van ZOAVO en ANZUS blijven onverminderd van kracht.

Maar wij keken verder, en dat moeten wij blijven doen, naar het totaalbeeld: de toekomst van Zuidoost Azië en de rol die wij kunnen spelen waar het er om gaat de landen in dat gebied te helpen hun nationale onafhankelijkheid te consolideren en de levensstandaard van de volken daar te verbeteren.

samenvatting

Dit nu is een schetsmatige uiteenzetting van 'de weg naar Vietnam'. Misschien heb ik daarbij weggelaten wat anderen zouden hebben vermeld. Hoe lang mijn uiteenzetting u misschien ook mag lijken, zij is in twee opzichten toch nog onvolledig. Het zou echter te veel tijd vergen er hier uitvoerig op in te gaan.

In de eerste plaats is mijn verslag beslist onvolledig omdat ik mij daarin heb beperkt tot ons beleid ten opzichte van Vietnam en Zuidoost Azië. Het Amerikaanse beleid in dat gebied heeft directe gevolgen voor de rest van Azië en, door de ontwikkelingen in Azië, ook voor andere gebieden in de wereld en uiteindelijk voor onze eigen nationale veiligheid en ons grote werelddoel – om een internationale samenleving van onafhankelijke staten tot stand te brengen.

Ten tweede heb ik getracht de naar mijn mening belangrijkste politieke beslissingen eruit te lichten. Maar uiteraard is beleidsvoering niet slechts een kwestie van een reeks op zichzelf staande beslissingen, hoe weloverwogen die ook mogen zijn. Daarnaast speelt ook een groter aantal minder belangrijke beslissingen mee en daar komt bij dat de wijze waarop het basisbeleid wordt uitgevoerd, zijn terugslag heeft op het beleid zelf. Ik ben bijvoorbeeld helemaal niet ingegaan op de kwestie van het afwegen van onze activiteiten in Zuid Vietnam, van de verschillende onderhandelingsvoorstellen, de intensiteit en de aard van de bombardementen op Noord Vietnam en het steeds zo delicate en hachelijke vraagstuk van de invloed van de Verenigde Staten op de politieke ontwikkelingen in het Zuiden.

gevolgtrekkingen

Wat is de lering die wij kunnen trekken uit deze gang van zaken? Is het dat wij verstrikt zijn geraakt in een hachelijke

situatie als gevolg van een reeks beperkte beslissingen waarvan wij de consequenties niet voldoende hebben overzien?

Hadden wij ons nooit met Zuidoost Azië moeten inlaten? Hadden wij nooit moeten trachten Zuid Vietnam te steunen? Hadden wij, na Zuid Vietnam in bepaalde opzichten (waaronder een verdrag) te hebben gesteund en diep verwickeld te zijn geraakt in Zuidoost Azië, tenslotte toch moeten besluiten – of moeten wij dat alsnog doen – om onze activiteiten daar te beperken of ons geheel terug te trekken?

De eerste vraag is een kwestie op zichzelf en, dunkt me, moeilijk te beantwoorden. Op een bepaald moment van de door mij geschetste ontwikkeling hebben wij ons, na rijp beraad en in overeenstemming met ons staatsrecht, verplicht om de vrijheid van Zuid Vietnam te verdedigen tegen inmenging van buitenaf. Hiertoe behoorden de verstrekkende verplichtingen die waren vastgelegd in een verdrag en tot zover is alles duidelijk. Maar wat hier misschien meer ter zake doet is het feit dat grote mogelijkheden altijd rekening moeten houden met twee essentiële factoren:

a) Irving Kristol heeft er onlangs in een artikel in Foreign Affairs nog eens op gewezen: het feit op zich een grote mogelijkheid te zijn houdt in dat niet alleen alles wat zo'n mogelijkheid doet, maar ook wat zij onder bepaalde omstandigheden niet doet, verstrekkende gevolgen heeft. In elke fase van de oorlog in Vietnam waren onze regeringsleiders ervan overtuigd dat niet handelen de ernstigste gevolgen zou hebben. Daarvan zijn de vier opeenvolgende presidenten bij de successievelijke beslissingen die zij namen, zich steeds bewust geweest.

b) Het tweede feit waaraan een grote mogelijkheid zich niet kan onttrekken, is dat haar acties op zichzelf van invloed zijn op haar diverse verplichtingen. Wanneer een grote mogelijkheid bepaalde verantwoordelijkheden op zich neemt – hetzij door verdragen of op grond van een jaren lang gevolgde politiek – heeft dit tot gevolg dat in het betrokken gebied, maar ook in andere gebieden waar zij verplichtingen heeft, een vertrouwensfactor gaat meespelen. Nu hoeft men m.i. hieruit niet de conclusie te trekken dat wij, omdat wij, om met Bismarck te spreken, eenmaal a hebben gezegd of gedaan, noodzakelijk ook b moeten zeggen of doen. Persoonlijk geloof ik dan ook dat de les die wij uit het conflict in Vietnam moeten trekken, niet is dat wij de gevangenen van de geschiedenis zijn.

Voor onze beschouwing zijn de andere drie vragen, geloof ik, van meer belang.

Het zijn gewichtige vragen en wat ik hier vanmorgen getracht heb te doen, is u duidelijk te maken dat wij deze

kwestie eigenlijk al zeker dertien jaar lang in dit wijder perspectief hebben gezien. Het huidige beleid is, uiteraard, het beleid van deze regering. Niemand kan zeggen of een andere regering precies zo zou hebben gehandeld. Wel kunnen wij vaststellen dat het fundamentele standpunt en de analyse van de feiten in de laatste dertien jaren, zo niet langer, geen wezenlijke verandering hebben ondergaan.

Dat wil natuurlijk niet zeggen dat deze analyse juist is geweest. De Verenigde Staten beschikken niet over een bovennatuurlijke onfeilbaarheid en de regering kan slechts handelen naar zijn beste, van nature beperkte, weten en geweten. Ik voor mij ben er van overtuigd dat zij dit te allen tijde heeft gedaan.

Per slot van rekening kan men dit vraagstuk niet wiskundig bewijzen. Zoals alle politiek is het een kwestie van opvatting. Onze weddenschap met de geschiedenis is geweest dat Zuidoost Azië belangrijk is, dat de onafhankelijkheid van Zuid Vietnam van beslissende betekenis is voor Zuidoost Azië en dat het niet communistisch georiënteerde nationalisme in Zuidoost Azië en Vietnam de kiem kan zijn voor het ontstaan van een vreedzaam, progressief en evenwichtig gebied dat zijn plaats kan innemen in een vreedzame wereld.

Er zijn nog andere factoren in het spel, zoals ik in het kort heb trachten aan te duiden en deze blijven, al veranderen zij van tijd tot tijd, van groot algemeen belang. Maar ik zou mijn rede van vandaag willen afsluiten met enkele opmerkingen over Zuidoost Azië. Hoe staan de weddenschappen die ik heb beschreven er vandaag voor?

zuidoost azië

Zonder enige twijfel is Zuidoost Azië meer dan ooit een belangrijk gebied. Een gebied dat in 1800 misschien niet meer dan 30 miljoen mensen telde – en dat in leerboeken wel als 'randgebied' wordt beschreven – heeft nu meer dan 250 miljoen zielen, meer dan Latijns Amerika en bijna evenveel als de bevolking van West Europa bedraagt. Het heeft grote natuurlijke hulpbronnen en de volkeren – hoewel nog niet in staat zich zo spectaculair snel te ontwikkelen als we in de meer noordelijke gebieden van Azië hebben gezien – beschikken over een grote mate van talent, intelligentie en werklust. Zolang het niet betrokken wordt in de conflicten tussen de grote mogendheden, is het door zijn geografische ligging voor het handelsverkeer en in andere opzichten uiterst belangrijk.

In het perspectief van onze eigen veiligheid en het soort wereld waarin wij willen leven, is het, dunkt me, voor ons

zaak om alles te doen wat in ons vermogen ligt om te verhinderen dat Zuidoost Azië onder vreemde overheersing komt en elke vorm van agressie die daarop aanstuurt, tegen te gaan. Ik meen ook dat wij daarbij verder moeten kijken en, waar het van ons verlangd wordt, onze steun moeten geven aan gedegen programma's op regionale basis of voor bepaalde landen, en het welzijn van de volkeren in dat gebied moeten helpen bevorderen. En men kan m.i. het laatste niet doen, zolang het eerste nog niet is bereikt.

Het tweede aspect van onze weddenschap is dat de onafhankelijkheid van Zuid Vietnam van doorslaggevende betekenis is voor Zuidoost Azië. Zuid Vietnam is met zijn 15 miljoen mensen op zichzelf al belangrijk, maar wordt nog belangrijker, als men bereid is aan te nemen dat de situatie in Zuidoost Azië en zelfs daarbuiten uiterst hachelijk zou worden, als agressie daar succes heeft. Om de juistheid van deze stelling aan te tonen kan men niet volstaan met te wijzen op het agressieve optreden van grote mogendheden die in het verleden hun slachtoffers hebben gemaakt. Dergelijke vergelijkingen hebben, geloof ik, wel als argument een zekere waarde, maar het gaat altijd om wat rechter Holmes van het Hoogerechtshof heeft genoemd de 'concrete gevallen'. In dit concrete geval is de diagnose m.i. juist geweest en is het ook nu nog.

Niemand van ons kan met zekerheid zeggen of de Chinese communisten, als de gelegenheid gunstig is, in actie zullen komen en grote stukken van Azië door middel van pressie en subversie in hun macht zullen brengen. De kwestie is echter dat de Chinezen dit zelf zeggen, terwijl het ook uit hun landkaarten blijkt en in het licht van hun communistische leer krijgt dit des te meer reliëf. Zij zijn al aan het werk in Thailand en, met behulp van hun communistische geestverwanten in die landen, ook in Birma, Cambodja, Maleisië en Singapore. Ook in Indonesië zouden zij het weer willen proberen, als zij de kans kregen.

Adlai Stevenson had ongetwijfeld gelijk, toen hij zei dat de dreiging van communistisch China niet zo denkbeeldig is dat zij niet als argument zou kunnen dienen bij het opstellen van het beleid. En met nog meer zekerheid kunnen wij aannemen dat Hanoi van zins is in elk geval de staten van het vroegere Indo-China in zijn macht te krijgen en hier snel op aan zou sturen, zodra het in Zuid Vietnam de macht zou hebben overgenomen.

Misschien hebben sommigen nog de meeste moeite met het idee dat, tegen deze achtergrond, een gebeurtenis als de val van Zuid Vietnam zulke verstrekkende psychologische gevolgen zou hebben. Wat Hanoi en Peking betreft, duiden inzichten en ervaringen in het verleden erop dat het

voor hen een krachtige aansporing zou zijn om door te zetten. Wat de bedreigde landen betreft, is het standpunt van hun leiders duidelijk. In heel Zuidoost Azië, ongeacht de politieke bindingen van de afzonderlijke landen, deelt de overgrote meerderheid van hen die de verantwoordelijkheid daar dragen – en u kunt dit vinden in alle betrouwbare berichten – de mening van Lee Kuan Yew, de onafhankelijke en niet-gebonden premier van Singapore, die het onlangs aldus formuleerde:

‘Ik ben van mening dat het lot van Azië – Zuid- en Zuidoost Azië – in de loop van de komende jaren beslist wordt door de afloop van de strijd in Vietnam.’

Ik zou tientallen van dergelijke uitspraken kunnen aanhalen uit openbare verklaringen en nog tienmaal zoveel uit partikuliere uitspraken. In juni van dit jaar schreef Drew Middleton na een rondreis in dat gebied in *The Times*: ‘Ondanks bepaalde bedenkingen steunen de niet-communistische leiders van Tokio tot Teheran in het algemeen de politiek van de Verenigde Staten in Zuid- en Zuidoost Azië.’

Dit wil niet zeggen dat alle landen het eens zijn met de aard van ons militaire optreden. Sommigen willen dat wij meer doen, anderen minder. Maar al met al is de duidelijke conclusie dat onze eigen zienswijze in overeenstemming is met het gevoel dat in Zuidoost Azië en ook elders in Azië heel sterk leeft: dat de worsteling in Vietnam van vitaal belang is voor de onafhankelijkheid van alle naties in een wijd gebied en voor de mogelijkheid het ontwikkelingswerk daar voort te zetten.

Tenslotte is er nog de vraag of er in feite een nieuw Zuidoost Azië wordt gebouwd en of het tot ontwikkeling kan worden gebracht. In dit opzicht zijn de ontwikkelingen vooral in de laatste vijf jaar, en zeker in de laatste twee jaar, zeer bemoedigend geweest. Terwijl Indonesië in 1965 snel afdreef naar communistische overheersing, de Peking lijn volgend, staat het nu op een gezonde nationalistische grondslag, vormt het geen bedreiging meer voor zijn buurlanden en werkt het hard om de chaotische economische toestanden, erfenis van Soekarno, de baas te worden, daarbij op velerlei wijze door ons en anderen geholpen. De regionale samenwerking in Zuidoost Azië en de samenwerking tussen Aziatische naties heeft een vooruitgang te zien gegeven die historisch genoemd mag worden. En men is in dit gebied algemeen van oordeel – en ik deel die mening – dat deze ontwikkelingen veel minder waarschijnlijk zouden zijn geweest, als wij in 1965 niet hadden gehandeld zoals wij handelden en de communisten, als gevolg daarvan, in Zuid Vietnam aan de macht waren gekomen.

vertrouwen

Aldus bestaat er heden overal in Zuidoost Azië een gevoel van vertrouwen, dat ook door Drew Middleton is gesignaleerd. Er is tijd gewonnen en die is benut. Maar dat vertrouwen is nog niet zo onwankelbaar, dat het met gerustheid de toekomst tegemoet kan zien. Het zou zeer zeker een geweldige klap krijgen, als wij, met de woorden van President Johnson, door ons terug te trekken of ‘onder de dekmantel van een zinloze overeenkomst’, een machtsovername door de communisten in Zuid Vietnam zouden toelaten. Als wij daarentegen onze huidige koers handhaven – met juist gedoseerde militaire acties en met alle mogelijke niet-militaire middelen, daarbij steeds zoekend naar een weg naar vrede – lijken de vooruitzichten voor een vreedzaam en veilig Zuidoost Azië nu beter dan zij ooit sinds de naties in dat gebied hun onafhankelijkheid kregen, zijn geweest.

Kortom, ik geloof dat er bijzonder veel op het spel staat. De offers zijn groot en het is duidelijk dat wij onze nationale kracht en onze vastberadenheid zullen moeten opvoeren om deze zware strijd te kunnen voortzetten en daarnaast die dingen te doen die nodig zijn om de problemen in ons eigen land op te lossen. Ik weiger te geloven dat wij niet de nationale kracht en vastberadenheid zouden bezitten om deze twee taken tot een goed einde te brengen.

united states information service den haag