

exh. 91543-7552 GS

's-Gravenhage, 11 September 1951.

Foto 45122

Besprekingen met Professor Supomo.GEHEIM

Het binnenkort te verwachten vertrek van Professor Supomo en van mijzelf geven mij aanleiding hieronder mijn visie weer te geven over het verloop der besprekingen met de Indonesische emissaris.

Het valt moeilijk te ontkennen, dat wij door de R.I. voor een dwangpositie zijn gesteld. Verzetten wij ons tegen opheffing of omvorming van het Uniestatuut - want daarom gaat het de Indonesiers niet om de "technische" overeenkomsten - aan geven wij voedsel aan de Indonesische these, dat het Uniestatuut een "pactum leoninum" in ons voordeel is en niet een wederzijds gaarne aanvaarde basis voor de vastlegging der betrekkingen tussen beide landen. Mochten wij erin slagen bepaalde regelingen van het Uniestatuut te redden in de besprekingen met Supomo of in latere onderhandelingen, zonder dat men in Indonesië daarmee con amore accoord zou gaan, dan hangt het wederom van de R.I. af wat van een nieuwe regeling zal terecht komen. Bevalt deze niet, dan heeft de R.I. het in de hand een dergelijke regeling te saboteren, om niet te spreken van de mogelijkheid dat zij wederom een wapen wordt in het anti-Nederlandse arsenaal. Een weinig aantrekkelijke onderhandelingspositie!

Nog bedenkelijker is dat, ook al geven wij inzake de Unie over de hele linie toe, wij geen enkele waarborg hebben, dat de toekomstige verhouding tussen beide landen de voor ons zo nodige verbetering te zien zal geven. Op het ogenblik dat het de R.I. convenieert, zal weer met de Irianvlag kunnen worden gezwaaid en een hernieuwde anti-Nederlandse stemming worden ingeluid, zulks ten verdere detrimente van onze economische, financiële, culturele en andere belangen in Indonesië, alsook van onze nog steeds belangrijke internationaal-politieke positie in Azië.

- Onbevredigend -

Onbevredigend is het, dat wij dan niet eens kwade trouw kunnen aanvoeren: geen gelegenheid heeft Supomo immers laten voorbijgaan om aan te voeren, dat een goede verhouding en samenwerking tussen beide landen niet alleen afhangen van de Unie, maar ook en in even sterke mate van het Nieuw-Guinea probleem.

Onder deze omstandigheden doet zich de vraag voor, of wij moeten voortgaan beide quaesties - de Unie en Nieuw-Guinea - van elkaar los te maken en of wij zo doende niet juist de R.I. in de kaart spelen. Men kan zich op het standpunt stellen, dat de R.I. in haar instructie aan Supomo de beide quaesties niet heeft gekoppeld om het aan de Nederlandse Regering niet onmogelijk, althans niet al te moeilijk te maken, haar medewerking te verlenen. Maar groter is m.i. de waarschijnlijkheid, dat het hier een doelbewuste tactiek betreft om eerst, en nog wel in overeenstemming met de Nederlandse Regering, op het gebied van de Unie een gemakkelijke overwinning te behalen, waarna alle diplomatieke en andere wapenen kunnen worden gericht op het Nieuw-Guinea probleem. De onzerzijds betoonde medewerking voor de vorming of de opzegging van het Uniestatuut zou vergeefs zijn verstrekt. Voor een dergelijke mogelijke toekomstige ontwikkeling ware m.i. te waken.

De tactiek van de R.I. lijkt erop gericht eerst de lijn van de minste weerstand te proberen - d.w.z. bestaande bezwaren uit de weg te ruimen langs de weg van onderling "vriendschappelijk" overleg - en, wanneer en voor zover zij langs die weg haar zin niet krijgt, het haar welwillende buitenland voor haar aspiraties te interesseren: al te kies is zij niet in het voeren van deze politiek.

Dit bilaterale overleg laat de R.I. gaarne voorafgaan door allerlei Nederlandse groeperingen tegen de Nederlandse Regering in het geweer te roepen: in de eerste plaats de Nederlandse gemeenschap in Indonesië, dan het bedrijfsleven in Nederland alsmede politieke kringen hier te lande die, om practische of andere redenen, menen dat aan de Indonesische

desiderata moet worden toegegeven. Ten aanzien van de Unie is de R.I. daarin vrij goed geslaagd: vergeleken met één à anderhalf jaar geleden is de belangstelling van het Nederlandse volk voor dit statuut vrijwel verdwenen en wordt de Unie zelfs veelal gezien als eenhinderpaal. Het betreft hier een m.i. zeer merkwaardige ontwikkeling in de Nederlandse publieke opinie, want de vraag mag worden gesteld of voor Nederland de Unie, als formele manifestatie van Nederland's uitzonderlijke positie in Indonesië, feitelijk niet meer betekent dan het aleatoire bezit van Nieuw-Guinea.

Of Supomo die, naar alle waarschijnlijkheid, in zijn vrije tijd hier zijn oren te luisteren heeft gelegd ook een verminderde belangstelling voor het Nieuw-Guinea probleem bij het Nederlandse volk en in de Nederlandse pers heeft aangetroffen, is moeilijk te zeggen. Mocht dit niet het geval zijn - en in ieder geval heeft Supomo alle aanleiding te realiseren, dat hij op het ogenblik op het punt van Nieuw-Guinea bij de Nederlandse Regering niet op enige medewerking kan rekenen - dan zal de R.I. nagaan in hoeverre het internationale kaartenspel gunstig voor Indonesië ligt.

In vorige rapportage werd uiteengezet, dat van Subardjo een meer pro-Amerikaanse politiek kon worden verwacht. Het meedoen aan het embargo op strategische grondstoffen door de R.I. wees in de aangegeven richting: Subardjo begreep hoezeer hij zich door deze maatregel politieke goodwill in Amerika verschaftte. Maar veel belangwekkender is de sprong, welke Subardjo in San Francisco heeft gewaagd door, ondanks de "actieve zelfstandigheidspolitiek", ondanks de herhaalde verzekeringen dat Indonesië geen der beide blokken zal volgen, ja tegen de houding van de grote broer Nehru in, het Vredesverdrag met Japan te tekenen. Subardjo begreep heel goed hoezeer hij door deze beslissing de positie van Amerika in Azië zou versterken en wel op een voor Amerika uitermate gewichtig moment. Subardjo nam deze stap zeker niet "pour les beaux yeux" van de Amerikanen: hij heeft nu al wel gemerkt, dat zijn beslissing hem geen politieke en financiële

windeieren zal leggen. Is het uitgesloten, dat de Indonesische Minister van Buitenlandse Zaken hoopt te eniger tijd met succes bij Washington te kunnen aankloppen, wanneer de R.I. met Nederland moeilijkheden over Nieuw-Guinea krijgt - of maakt?

Denkt Subardjo in deze richting, dan heeft hij zijn stukken reeds handig van tevoren opgesteld door zijn "actie tegen het communisme". Als volgende phase zou daarop passen aan Amerika wijs te maken, dat de Nieuw-Guinea quaestie "dergelijke spanningen" in Indonesië wekt, dat te betwijfelen valt of het nog wel mogelijk zal blijken het communisme de baas te blijven. Als sluitstuk zou Subardjo kunnen construeren een verzekering dat het, in geval van oorlog, voor Amerika practisch geen verschil zal maken of Nieuw-Guinea onder Nederlandse dan wel onder Indonesische souvereiniteit zal staan: ook in het laatste geval zou men Amerika op Nieuw-Guinea militair zijn gang laten gaan. Wie zal dan voor Washington praevaleren: Indonesië of zijn Nederlandse bondgenoot? Maar Subardjo heeft begrepen, dat hij ook India niet mag antagoniseren: aan Nehru is te kennen gegeven, dat de R.I. de politiek van India zal blijven volgen en dat het slechts ging om een "Extra Tanz" met Washington. Subardjo wil beide politieke ijzers in het vuur houden.

Als deze gedachtengang juist is, wordt begrijpelijk de merkwaardige figuur, dat Supomo de besprekingen met Nederland tijdelijk onderbrak om mee naar San Francisco te gaan. Mij is niet bekend dat Supomo ooit is ingeschakeld geweest bij de voorbereiding van het Japanse Vredesverdrag. Waarom heeft Subardjo hem dan op dit vreemde ogenblik naar Washington laten komen?

Bovenstaande overwegingen maken het naar mijn oordeel nodig ervoor te waken, dat wij niet de dupe worden van het Indonesische diplomatieke spel.

De eventualiteit om nader in te gaan op de "persoonlijke suggestie van Supomo - afstand van de Nederlandse souvereiniteit over Nieuw-Guinea tegen vergaande en langlopende

concessies in dat gebied, alsmede een harmonieuze samenwerking in Indonesië zelf - wordt in dit verband uiteraard buiten beschouwing gelaten. Hiervoor zou nieuw overleg met de Kamer nodig zijn, hetgeen de Regering niet wenst.

Irreëel is verder te verwachten, dat de R.I. de Nederlandse souvereiniteit over Nieuw-Guinea zal erkennen.

Maar moet niet aan Supomo worden te verstaan gegeven, dat het voor ons geen zin heeft tot de omvorming van de Unie mede te werken, zonder enige waarborg dat de Nieuw-Guinea quaestie niet terstond daarna wederom van Indonesische zijde op het tapijt zal worden gebracht met als consequentie een voortgezette achteruitgang van de betrekkingen tussen beide landen? Zouden wij, in ruil voor onze thans betoonde bereidwilligheid, niet een bepaalde formule over Nieuw-Guinea moeten eisen? Bijvoorbeeld dat beide Partijen betreuren, dat de RTC bepalingen over Nieuw-Guinea niet binnen het daarin gestelde tijdvak tot resultaat hebben kunnen leiden; dat geen van beide Partijen wensen, dat het tegenwoordige gebrek aan overeenstemming over deze quaestie de betrekkingen tussen beide landen ongunstig zal blijven beïnvloeden; dat Zij met name ongaarne de zo juist tot stand gekomen nieuwe vorm van samenwerking (de omgevormde Unie) door de Nieuw-Guinea affaire reeds ab initio verstoord zouden willen zien en dat de beide Partijen daarom zijn overeengekomen de Nieuw-Guinea quaestie ... jaren te laten rusten, waarna partijen, in een geest van vriendschappelijk overleg, opnieuw de uiteindelijke status van Nieuw-Guinea een onderwerp van onderlinge bespreking zullen doen uitmaken (het geldt hier een ruwe formule om de gedachte te bepalen).

Het is zeker niet uitgesloten, dat de R.I. Regering de mogelijkheid heeft voorzien - en gevreesd - dat de onderhavige diplomatieke manoeuvre van Nederlandse zijde zou worden uitgevoerd en dat, juist om dit gevaar zoveel mogelijk te pareren, de voorstelling is gewekt dat de actie tot opzegging van de Unie het gevolg was van de mislukking van de Nieuw-Guinea Conferentie aan het einde van verleden jaar.

Maar er is geen enkele aanleiding om ons bij deze voorstel-  
ling neer te leggen: integendeel dient zij door ons voort-  
durend te worden bestreden, zoals tot nu toe is geschied.

Uiteraard zou het hier geen waterdichte formule gelden,  
maar de R.I. zou toch, op zijn minst, een morele verbintenis  
aanvaarden, waarbij ons zou kunnen blijken wat de Indonesiers  
een volkomen vrijwillig aanyaarde toezegging waard is.

Bovendien zou het voorstellen van een formule in die  
zin internationaal een goede indruk maken, met name in de  
landen, die vitaal belang hebben bij rust in de Pacific -  
in Amerika en Engeland, maar misschien zelfs in India, waar  
de Indonesische houding in San Francisco geen al te prettige  
indruk zal hebben gemaakt. In tijden van uiterste politieke  
spanningen is het een fraai gebaar voor te stellen een  
strijdbijl althans tijdelijk te begraven.

Maar bovenal zouden wij m.i. Supomo - en natuurlijk de  
R.I. - voor een moeilijke positie stellen. Afwijzing van een  
dergelijk aanbod dat wij bij eventuele mislukking van de  
besprekingen bekend zouden kunnen maken, zou een waarschijn-  
lijk ongaarne aanvaard odium op de tegenpartij leggen.  
Bovendien zou Supomo moeten antwoorden op onze vraag, of ook  
bij het stellen van de uiterste eisen van redelijkheid, van  
ons kan worden verwacht medewerking aan besprekingen, welke  
verbeterde betrekkingen beogen, wanneer bij diezelfde ge-  
legenheid de wederpartij erkent zich de bevoegdheid voor te  
behouden terstond daarna - ja misschien wel tijdens de  
Ministers-conferentie waarop merkwaardigerwijze de Indone-  
siers thans aandringen om het voor ons zo weinig glorieus  
resultaat plechtig vast te leggen - een actie te ontketenen,  
die zal leiden tot een verdere verslechtering der verhouding  
tussen beide landen.

Uiteraard zou het hier in geen enkele zin een oplossing  
van het Nieuw-Guinea probleem betreffen. Nieuw-Guinea zou  
voor ons geen rustig bezit worden, particuliere investaties  
zouden uitgesloten blijven. Maar dat is een andere quaestie:

de onderhavige beschouwingen raken slechts het te voeren diplomatieke beleid.

Een tweede belangrijk punt is de vraag hoe wij het Uniestatuut zouden moeten vervangen door een regeling die het over en weer toekennen van een preferentiele behandeling mogelijk blijft maken, zonder dat derde landen met succes aanspraak zouden kunnen maken op een gelijke behandeling op grond van de rechten of beginselen van meest begunstigde natie. De geschiedenis heeft aangetoond, dat het vooral Amerika en Engeland zijn, die de "equality of treatment", respectievelijk de meestbegunstiging bijna tot een dogma hebben verheven, zij het dat beide landen zich zelf voorbehouden het toekennen van preferenties aan Cuba, Porto Rico en de Philippijnen, resp. aan de andere commonwealth-landen.

Nu kan in de eerste plaats worden aangevoerd, dat dergelijke preferenties in de respectieve verdragen door derde landen moeten zijn erkend, maar primair lijkt dit punt niet. Laat mijn geheugen mij niet in de steek - ik beschik hier niet over documentatie of verdragsteksten - dan eisen en eisten de betrokken landen het voorbehoud op ook zonder desbetreffende sanctionering in verdragen.

Dan doet zich de vraag voor, welke uitzonderingen op de meestbegunstigingsbehandeling internationaal worden erkend. Het gaat hier in de eerste plaats om de uitzonderingen gebaseerd op de regionaliteit: dit criterium is uiteraard door ons in het onderhavige geval niet aan te voeren.

Een andere erkende uitzondering is de douaneunie: ook dit criterium gaat niet ver genoeg voor de verhouding tussen Nederland en Indonesië.

Interessanter zijn voor ons de preferentiele systemen, welke feitelijk berusten op een historische ontwikkeling, met name wanneer het gaat om de emancipatie van vroeger koloniaal, of op andere wijze aan vreemd gezag onderworpen gebied. Hierop berusten, naar ik meen, de preferentiele behandelingen welker toekenning Amerika en Engeland (en de Dominions en India) zich voorbehouden. Ik veronderstel, dat ditzelfde

criterium ook verklaart waarom derde landen geen rechten opeisen, voortvloeiende uit de in de Unie voorziene voorkeursbehandeling:

De eenvoudigste manier om moeilijkheden tegenover derden te voorkomen, zou uiteraard zijn de Unie formeel te handhaven ook al zou deze grotendeels of geheel worden uitgehouden.

Wil de R.I. persé geen Unie meer, maar houdt zij vast aan een vriendschaps- of ander "gewoon internationaal" verdrag dan zou kunnen worden voorgesteld een bepaling waarbij beide Partijen constateren dat de uit de gewijzigde politieke verhouding ontstane Nederlands-Indonesische Unie gebleken is niet meer aan de behoefte te voldoen en dat aan de vervanging van de Unie door een vriendschapsverdrag de voorkeur werd gegeven; verder dat, op grond van de historische ontwikkeling beide Partijen zich, evenals andere landen in analoge omstandigheden, het recht voorbehouden elkander over en weer voorrechten toe te kennen welke niet automatisch zullen worden toegekend aan derde landen. (Ook hier geldt het slechts een vage formulering). Dat het nodig zou zijn, dat een dergelijke bijzondere verhouding een speciale naam zou moeten hebben om zich een preferentieel systeem te kunnen voorbehouden, geloof ik niet: het is het geval met de Nederlands-Indonesische Unie en de Commonwealth, maar niet met Amerika.

Weigert Supomo ook op een dergelijke suggestie in te gaan, dan zal hij moeten waar maken zijn verzekering, dat ook de R.I. een voorkeursbehandeling over en weer wenst. Dan zal hij met een alternatieve oplossing moeten komen. Tenzij als aap uit de politieke mouw zou komen, dat de R.I. eigenlijk elke band met Nederland wil verbreken. In vroegere rapportage werd de mogelijkheid voorzien van Indonesië als een tweede Philippijnse Republiek onder Amerikaanse invloed.

Wanneer wij Supomo laten vertrekken zonder enige garantië op bovenbedoelde beide cardinale punten - te weten de koppeling met Nieuw-Guinea en de mogelijkheid van een preferentieel behandeling - is het moeilijk enige aantrekkelijkheid in de



besprekingen te zien. De vraag zou dan zelfs rijzen of het onder dergelijke omstandigheden niet beter zou zijn de R.I. de Unie maar eenzijdig te laten opzeggen.

DE HOGE COMMISSARIS