4697

*Minister van Buitenlandse Zaken (Beyen) aan tijd. zaakgelastigde te Djakarta (Hagenaar), 24 mei 1956*

Analyse en overweging van uw 266 en voorgaande uitvoerige en waardevolle rapportage over ontwikkelingen sedert besluit Nederlandse regering om Hoge Commissariaat in ambassade om te zetten, leidden dezerzijds tot de vorming van een beeld van de politieke situatie rond de Nederlands-Indonesische betrekkingen dat ik u niet wil onthouden. Voor eventuele aanvullingen c.q. correcties uwerzijds houd ik mij aanbevolen.

De Indonesische houding t.o.v. Nederland wordt naar mij voorkomt in hoofdzaak beheerst door drie factoren, namelijk:

a. de wens Nederlands Nieuw-Guinea op kortst mogelijke termijn in te lijven;

b. het verlangen de Nederlandse economische positie zo snel mogelijk te reduceren tot aanzienlijke geringere proporties zonder de (nog waardevolle) bijdragen der Nederlandse economische activiteit in Indonesië te verspelen voor zover en voor zolang daarvoor geen adequate vervanging is gevonden;

c. de opvatting dat men - althans in politicis - is teruggekeerd naar de situatie van 1945.

De 'strijd om Irian' welke thans voor alle Indonesische partijen een essentieel punt is in het kader van de verhouding tot Nederland, leidt de Indonesië regering er kennelijk toe momenteel te trachten maximale druk op Nederland uit te oefenen en tevens Nederland internationaal te isoleren. Dit laatste acht men bovendien noodzakelijk om de Nederlandse actie in het buitenland, welke men slechts vermag te zien als een poging om Indonesië zwart te maken en Indonesisch streven naar politieke en economische onafhankelijkheid te frustreren, te kunnen neutraliseren.

De verwijzingen naar de Nederlandse verkiezingen en het optreden van een nieuw Nederlands kabinet waarvan u in uw rapportage enige malen melding maakte wettigen de veronderstelling dat men aan Indonesische zijde uitoefening van die maximale druk op Nederland ook ziet als middel dat kan leiden tot wijziging van het Nederlandse inzicht met betrekking tot Indonesië in het algemeen en de kwestie Nieuw-Guinea in het bijzonder nu men zich hier te lande met het oog op de komende verkiezingen bezint op de houding ten opzichte van voornaamste politieke vraagstukken. Yamin's 'incognito' bezoek aan Nederland om de stemming te peilen versterkt deze veronderstelling.

Het onder druk zetten van Nederland kan in Indonesische ogen ook in het interne vlak van nut zijn en in dat verband moet wellicht de verklaring worden gezocht van hetgeen door u werd gerapporteerd omtrent president Sukarno's mogelijke aandeel in de bepaling van het Indonesische beleid ten opzichte van de kwestie der diplomatieke vertegenwoordiging. Het moet aan de Indonesische regering bekend zijn dat de VS en Engeland ongaarne zien dat de Nederlands-Indonesische verhouding steeds is verslechterd en tenslotte op de rand van afbreken is gekomen. Van deze wetenschap uitgaande zou het verklaarbaar zijn indien Indonesië daarvan gebruik zou maken door de indruk te wekken er zelfs niet tegen op te zien alle banden met Nederland door te snijden, opdat de grote mogendheden op zijn minst zich ervan zullen weerhouden toe te geven aan de Nederlandse wens druk op Indonesië uit te oefenen en wellicht zelfs ertoe kunnen worden gebracht Nederland tot toegevendheid ten aanzien van Indonesië aan te sporen.

Daarnaast wordt van de reis van het Indonesische staatshoofd gebruik gemaakt om eventueel bestaande ongunstige indrukken omtrent Indonesië te vervangen door een voor Indonesië gunstige stemming met als belangrijk nevendoel: de diskwalificatie van Nederlandse beschuldigingen aan Indonesisch adres en de uiteindelijk internationale isolering van Nederland. In een dergelijk beleid past ook het opschorten van een beslissing over het vraagstuk van de status der wederzijdse vertegenwoordiger. Aanvaarding van de Nederlandse bereidheid het Hoge Commissariaat om te

Kenmerk: Beyen 149.
©BuZa, archief BZ, uitgaande codetel. Djakarta 1956
http://resources.huygens.knaw.nl/indonesischebetrekkingen1945-1969/Nederlands-indonesischeBetrekkingen1950-1963/Document/20172

zetten in een ambassade zou immers drukvermindering betekenen en het buitenland de indruk geven dat enige ontspanning zou hebben plaatsgehad.

Overigens meen ik dat er ook andere niet minder belangrijke factoren zijn welke hebben geleid tot de Indonesische weigering om op dit ogenblik de omzetting van het Hoge Commissariaat in een ambassade te aanvaarden. Er lijkt reden om de juistheid aan te nemen van de door Kwee Djie Hoo tegenover u gedane mededeling dat er onder de partijen nog geen eensgezindheid bestaat ten opzichte van deze kwestie. In het bijzonder lijkt het mogelijk dat men het in de kring van de commissie Wibisono en daarbuiten nog niet eens is geworden over de vraag op welke wijze men de in Indonesië algemeen aanvaarde opvatting tot uitdrukking moet brengen dat met Nederland geen wezenlijk normale betrekkingen mogelijk zijn zolang de kwestie Nieuw-Guinea niet is afgewikkeld.

Een vertegenwoordiging in de vorm van een ambassade, zij het onder leiding van een tijdelijk zaakgelastigde, zou het minst afwijken van een normale situatie. Veel demonstratiever zou de handhaving zijn van de huidige ongeregelde situatie welke alleen diplomatieke vertegenwoordigingen kent zij het onder leiding van een tijdelijk zaakgelastigde. Die ongeregelde situatie past ook beter bij de in opgang gekomen leuze der terugkeer naar de toestand van najaar 1945. Door de opzegging van alle RTC-overeenkomsten is er, naar Indonesisch inzicht, formeel een betrekkingloze toestand tussen beide landen ontstaan welke analogie vertoont met de positie na 17 augustus 1945. Het contact wordt thans onderhouden door wederzijdse vertegenwoordigingen die formeel geen officiële status bezitten. Toen waren het delegaties of vertegenwoordigers zonder erkende status die het contact onderhielden.

Wibisono heeft laten blijken dat men met de werkzaamheden van de politiek-juridische sectie van zijn commissie geen haast zal maken. Afgezien van het feit dat ook op deze wijze te kennen wordt gegeven dat men de definitieve vormgeving der diplomatieke betrekkingen met Nederland voor Indonesië niet van urgent belang acht, speelt bij deze afwachtende houding mogelijk ook een rol dat mr. Mohd. Yamin niet aan de werkzaamheden van de juridische sectie kan deelnemen. Hoewel Yamin slechts namens een tweemansfractie in het parlement kan spreken zal zijn stem niettemin als zeer gezaghebbend beschouwd worden, in het bijzonder wanneer het gaat over constitutionele en volkenrechtelijk kwesties. Aan zijn inzichten en wensen welke, naar mag worden aangenomen, in grote lijnen parallel gaan aan die van president Sukarno is door de regering grote aandacht besteed. Mr. Yamin heeft zich een tegenstander getoond van het onderhouden van normale betrekkingen met Nederland vóórdat de Nieuw-Guineakwestie zou zijn geregeld. Voorshands ziet het er naar uit dat hij zich voorstander zal tonen van die vormgeving dier betrekkingen welke een verbreking daarvan het meest nabij komt.

Een andere factor welke van invloed kan zijn geweest op de besluitvorming van de Indonesische regering is - gelijk secretaris-generaal Subandrio reeds mededeelde - dat het huidige kabinet zich op het standpunt stelt dat het de verhouding tot Nederland wenst te regelen geheel los van hetgeen op dit punt werd gedaan door het kabinet Harahap. De oppositiepartijen tijdens het kabinet Harahap hadden tegen de opzegging van de Unie als zodanig geen principiële bezwaren, doch verzetten zich vooral tegen het feit dat deze actie geschiedde zonder dat de regering zich ook maar ten naaste bij had verdiept in de vraagstukken welke deze unilaterale handeling zou opleveren. Het kabinet Ali geeft de indruk het thans geheel anders te willen doen en demonstreerde dit door de instelling van de commissie Wibisono, welke commissie de verhouding tot Nederland grondig en integraal moet bezien. Zou men thans incidenteel op een - politiek gezien - belangrijk onderdeel een beslissing nemen dan zou daarmede de tot nu toe gevolgde beleidslijn der integrale behandeling van deze problemen worden doorbroken.

Tenslotte mag worden aangenomen dat het element prestige een belangrijke rol speelt. Nadat sedert de souvereiniteit Nederland de pas heeft kunnen markeren bij de ondernomen pogingen tot omzetting van de unieverhouding in normale betrekkingen is het onmiskenbaar dat Indonesië deze

rol door unilateraal optreden heeft overgenomen. Alles wijst erop dat Indonesië in figuurlijke zin aan Nederland de rug heeft toegedraaid en voornemens is de politiek van 'take it or leave it' te voeren welke in feite door het kabinet Harahap reeds na 7 januari 1956 werd ingeluid.

Het voorgaande leidt tot de vraag hoe dan te verklaren is dat minister Abdulgani opmerkelijke aandacht aan u besteedde en dat Subandrio zich inspande te laten blijken dat Indonesië geen principieel bezwaar heeft tegen uitwisseling van ambassadeurs. Te veronderstellen dat dit optreden slechts een schijnbeweging is met het doel de buitenwereld te doen geloven dat Indonesië het goede wil maar hierin door Nederland wordt gedwarsboomd, doch dat de Indonesische regering in werkelijkheid erop gespitst zou zijn Nederland te provoceren tot het afbreken der betrekkingen, lijkt mij een ontoereikende verklaring voor de getoonde attenties. Dat de bedoeling tot provocatie voorligt bij extreem-linkse groeperingen is onmiskenbaar, doch veeleer lijkt mij de houding van Abdulgani te verklaren door de mogelijkheid dat de Indonesische regeringspolitiek er voor het ogenblik nog op gericht is een definitieve breuk te voorkomen.

De deur blijft voorshands op een kier zoals 'officiële kringen' volgens uw 276 aan PIA meedeelden. Tot de voorstanders van deze politiek reken ik ook de Masjumi. Niet omdat deze partij nog bijzonder geïnteresseerd zou zijn in een politiek goede verhouding met Nederland doch in verband met de door u naar aanleiding van uw gesprek met Rum gerapporteerde concentratie van de Masjumi-aandacht op de financieel-economische sector. In het kader van de sub b in de aanhef van dit telegram genoemde factor van het Indonesische belang bij de Nederlandse economische activiteit in Indonesië past op dit ogenblik moeilijk een finale verbreking der betrekkingen, waarvan de consequenties voor Indonesië op financieel-economisch terrein vooralsnog moeilijk zijn te overzien.

In dit verband moge ik opmerken nauwelijks te kunnen geloven aan de oprechtheid van Kwee Djie Hoo's en Rum's beweringen dat de Masjumi en zelfs Rum nagenoeg onkundig zouden zijn van ontwikkeling der politieke betrekkingen met Nederland. Het is aannemelijk dat de Masjumi in die zijde der betrekkingen niet langer is geïnteresseerd en bereid is 'mede uit politiek lijfsbehoud' de andere partijen nagenoeg vrij spel te laten. Doch onwetendheid lijkt zeer onwaarschijnlijk al ware het slechts omdat Wibisono voorzitter is van de politiek-juridische sectie van zijn commissie. Het voorwenden van onwetendheid is naar mij voorkomt in de eerste plaats bedoeld om duidelijk te laten blijken dat de Nederlandse regering zich geen enkele illusie moet maken omtrent de mogelijkheid dat de Masjumi nog ten gunste van Nederland zou kunnen (en willen) interveniëren.

De door u in uw 266 in beschouwing genomen punten 1 tot en met 3 en aangeduide drie wegen beoordelend in verband met het voorgaande en daarbij in het bijzonder de door de consulaire vertegenwoordigers ondervonden moeilijkheden voor ogen houdend kom ik tot de volgende conclusies:

Ad 1.

Ik deel uw mening dat een poging interventie van Hatta uit te lokken geen zin heeft. Afgezien van andere ook door u genoemde redenen heeft zijn politiek gezag te zeer ingeboet aan betekenis.

Ad 2.

Evenmin zie ik heil in een poging Rum tot interventie te bewegen. Hetgeen door u terzake werd aangevoerd wordt versterkt door het hierboven ontwikkelde oordeel over de huidige positie der Masjumi. Stellig blijft het nuttig het contact met Rum te onderhouden omdat onder de huidige omstandigheden elk matigend woord in interne kring van een prominente Indonesische politicus van voordeel kan zijn.

Ad 3.

Het lijkt ook mij niet raadzaam te trachten bij Subandrio iets te forceren doch wel acht ik het aan te bevelen de door u als tweede genoemde weg, zij het met enige wijziging, te volgen. Ik moge u derhalve verzoeken Subandrio te benaderen zonder aan deze benadering het karakter te geven van een formele demarche en aansluitend op uw onderhoud met hem d.d. 8 dezer Subandrio in te lichten

over de verwarde situatie welke in de provincie is ontstaan in het verkeer tussen Indonesische autoriteiten en de Nederlandse consulaire vertegenwoordigers. De instructie van de minister van Binnenlandse Zaken heeft klaarblijkelijk de indruk gemaakt, aldus ware te stellen, dat de weigering der Indonesische regering nu op dit ogenblik de omzetting van het Hoge Commissariaat in een ambassade te aanvaarden betekent dat er geen betrekkingen meer mogen worden onderhouden. U zou Subandrio kunnen vragen of uw opvatting juist is dat door de weigering der Indonesische regering in feite de status quo is gehandhaafd welke bestond na de beslissing van de Indonesische regering om het Hoge Commissariaat en de commissariaten niet langer als zodanig te erkennen doch de Nederlandse vertegenwoordiging te Djakarta te beschouwen als de diplomatieke vertegenwoordiging van het Koninkrijk der Nederlanden en de commissariaten als consulaire vertegenwoordigingen van het Koninkrijk (niet diplomatiek zoals ten onrechte door locale Indonesische autoriteiten wel is gezegd).

Hierop aansluitende zou u kunnen mededelen dat er om redenen van practische aard geen bezwaar tegen bestaat buiten Djakarta de Nederlandse vertegenwoordigers te betitelen als consulaire vertegenwoordigers van het Koninkrijk der Nederlanden. Ik teken hierbij aan, zulks ter wegneming van terzake nog gebleken misverstand, dat er dezerzijds geen bezwaar bestaat indien uwerzijds in ieder geval het gebruik door Indonesiërs van de benaming van uzelf als diplomatiek vertegenwoordiger van het Koninkrijk der Nederlanden wordt geaccepteerd. Het gebruik uwerzijds van de titel tijdelijk zaakgelastigde heeft uiteraard voorkeur. Mocht Subandrio te kennen geven dat de totstandkoming van de Wet op de opheffing der RTC-overeenkomsten zelfs een einde maakt aan het aanvankelijke standpunt der Indonesische regering dat er wederzijdse diplomatieke en consulaire vertegenwoordigingen bestaan, ware hem op de man af te vragen op welke wijze dan nog de dagelijkse werkzaamheden met betrekking tot de behartiging der individuele belangen van Nederlandse onderdanen en/of rechtspersonen door de consulaire ambtenaren kunnen worden geëffectueerd terwijl dit toch het uiterste minimum is dat van betrekkingen tussen twee landen kan overblijven.

Indien met Subandrio een modus mocht worden gevonden ten aanzien van de benaming der Nederlandse vertegenwoordigingen buiten Djakarta ware er bij hem op aan te dringen de provinciale autoriteiten terzake te doen inlichten. Wat betreft uw positie ware noodgedwongen voorlopig de zwevende toestand te aanvaarden omdat uw eigen uiteenzetting duidelijk maakt dat daaromtrent in dit stadium geen principiële beslissing kan worden verwacht.

Met betrekking tot de ondervonden moeilijkheden bij pogingen om arrestanten te bezoeken kan wellicht een oplossing worden gevonden door, voor zover Djakarta betreft, Mr. Bonn te noemen 'juridisch adviseur van de tijdelijk zaakgelastigde' enz. Wat de te Bandung ondervonden moeilijkheden aangaat zou indien nodig kunnen worden gedacht aan een poging om de arrestanten aldaar eveneens door Mr. Bonn te doen bezoeken.