Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 1998–1999

26 049 Indonesië

Nr. 5 **BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 8 oktober 1998

Inleiding

Ter voorbereiding op het overleg met U op 15 oktober a.s., informeren wij U hierbij over **de actuele situatie in Indonesië** en ons standpunt inzake de ontwikkelingsrelatie met Indonesië.
Vorm en inhoud van de bilaterale OS-relatie tussen Indonesië en Nederland dienen bezien te worden tegen de achtergrond van
– de actuele politieke en sociaal-economische ontwikkelingen en de verwachtingen in dit verband;
– de geo-politieke positie van Indonesië in de ASEAN-regio nu, maar nadrukkelijk ook op termijn;
– de bilaterale economische betrekkingen en samenwerking op andere beleidsterreinen;

Analyse hiervan rechtvaardigt de conclusie dat het politieke landschap sinds het aantreden van President Habibie weliswaar relatief veranderd is, maar dat van een stabiele situatie nog geenszins sprake is. De aanhoudende slechte economische situatie en de daaruit voortvloeiende sociale onrust versterken dit beeld.
Hieronder volgt een korte schets van o.a. de politieke en sociaal-economische situatie in Indonesië en de daarop afgestemde wenselijke beleidsinzet.

Schets politieke situatie

Na zijn aantreden op 21 mei jl. leek President Habibie zijn oorspronkelijk wankele machtsbasis te verstevigen. Het ontbreken van een gezamenlijk opererende oppositie met duidelijke doelstellingen werkte wat dat betreft in zijn voordeel.
Recente ontwikkelingen geven aan dat de positie van President Habibie nog niet is geconsolideerd. Politieke hervormingen (o.a. vrijlating aantal politieke gevangenen, aankondiging verkiezingen, vrijheid tot oprichten

KST32142
ISSN 0921 - 7371
Sdu Uitgevers
's-Gravenhage 1998

van politieke partijen) die een half jaar geleden nog ondenkbaar zouden zijn geweest, zijn weliswaar voorzichtig in gang gezet, maar hebben nog niet geleid tot interne stabiliteit en rust. Integendeel, de recent verkregen vrijheden in combinatie met de slechte economische situatie lijken te leiden tot sociale onrust op steeds grotere schaal (studenten demonstraties, voedselrellen en geweld tegen de Chinese bevolkingsgroep). De nieuwe President blijft geassocieerd met het oude regime. Dit compliceert de aanpak van de economische crisis. Sociale onrust ten gevolge van o.a. de prijsstijgingen, discussie over de rol van het leger en frustratie over het langzame verloop in het proces van politieke hervormingen lijken de drie belangrijkste factoren die het lot van President Habibie zullen bepalen. Ook in dit verband is de rol van de oppositie van doorslaggevende betekenis. Aangetekend zij dat zowel binnen Indonesië als daarbuiten de angst bestaat dat de huidige politiek-economische impasse een bedreiging vormt niet alleen voor de stabiliteit, maar ook voor de eenheid van het land.
In de bijlage is een uitvoerige schets van de politieke situatie opgenomen.

Economische en sociale situatie

De economische situatie in Indonesië is sinds mei van dit jaar verder verslechterd ondanks het feit dat de internationale financiële instellingen (IMF, WB en AsDB) aan Indonesië grootscheepse hulp hebben verstrekt, onder andere ter ondersteuning van de sanering van de banksector en het opvangen van sociale noden. Er is inmiddels een begin gemaakt met de sanering van de bancaire sector. Mede onder invloed van een stringente rentepolitiek is de koers van de rupiah enigszins gestabiliseerd, maar deze blijft (over)gevoelig voor maatschappelijk protest.

De sociale gevolgen van de crisis zijn uitermate zorgwekkend te noemen. De economische neergang heeft geleid tot grote werkloosheid (15% van de beroepsbevolking), sterk teruggelopen gezinsinkomens met negatieve uitwerking op de toegang tot basisvoorzieningen voor met name het armere deel van de bevolking: onderwijs, gezondheidszorg en voedselzekerheid. Uit een recente ILO-studie is naar voren gekomen dat momenteel 75 miljoen mensen (37% van de bevolking) onder de armoedegrens zouden leven. Hoewel er enige onduidelijkheid bestaat over de exactheid en interpretatie van genoemd cijfermateriaal kan wel duidelijk gesteld worden dat Indonesië bij het uitblijven van herstel te maken zal krijgen met sociale gevolgen van een mogelijk dramatische omvang.

De Wereldbank heeft inmiddels aangekondigd US$ 2,5 miljard te zullen besteden aan recent goedgekeurde «adjustment loans», die zich in het bijzonder richten op armoedebestrijding en sociale investeringsprogramma's.

Regionale rol Indonesië

De politieke en economische crisis neemt niet weg dat Indonesië, als de belangrijkste economie in de Zuidoost Aziatische regio, een sleutelrol zal blijven vervullen bij de bevordering van veiligheid en stabiliteit in de regio. Aan deze rol kunnen de EU noch Nederland voorbijgaan. Ook uit geo-politieke overwegingen bestaat er dan ook alle reden om, waar mogelijk, een bijdrage te leveren aan het voorzichtig in gang gezette democratiseringsproces in Indonesië. In eerste instantie wordt hierbij vooral aan politieke steun gedacht.

Bilaterale economische betrekkingen

Historisch hebben het Nederlandse bedrijfsleven en de overheid een grote betrokkenheid bij Indonesië. Inmiddels zijn zo'n 200 Nederlandse bedrijven actief in Indonesië. In 1997 werd er nog voor 500 miljoen gulden door het Nederlandse bedrijfsleven in Indonesië geïnvesteerd. Over de periode 1991juli 1998 werd er cumulatief voor 2.3 miljard gulden in Indonesië geïnvesteerd. Met het «pakket Wijers» (totale financiële omvang 250 mln over een periode van 7 jaar) is de laatste jaren veel bijgedragen aan de bilaterale economische relatie met Indonesië. In 1997 bedroeg de waarde van de export vanuit Nederland ongeveer 1 mld. gulden. In de eerste vijf maanden van 1998 bedroeg de waarde van de Nederlandse export nog slechts 171 mln. vergeleken met 486 mln. in de eerste vijf maanden van 1997. De invoer is in de eerste vijf maanden van 1998 wel toegenomen tot 910 miljoen gulden vergeleken met 795 miljoen in de eerste vijf maanden van 1997.
Om de economische relatie te bestendigen, dienen er thans mogelijkheden te zijn om het economische en politieke hervormingsproces (o.a. via technische assistentie) verder te ondersteunen.

Nederlandse inzet

In het licht van bovenstaande is gekozen voor een stapsgewijze inzet op korte termijn:

- Politiek: het Nederlandse beleid zal in bilateraal en multilateraal verband gericht zijn op steun aan het proces van politieke hervormingen.
- Economie: het is van belang een bijdrage te leveren aan de economische wederopbouw van Indonesië en een duurzame economische relatie op te bouwen. Het Nederlands bedrijfsleven kan hier een belangrijke rol bij spelen.
- Ontwikkelingssamenwerking: de beslissing dat Nederlands OS-geld wederom wordt geaccepteerd door Indonesië is tamelijk onverwacht tot stand gekomen. Zij is bovendien gepaard gegaan met een fikse rekening in verband met een schuldconsolidatie-operatie. Het gaat hierbij om een totaalbedrag van 197,6 miljoen. Als gevolg van het Regeerakkoord moeten binnen het ODA-budget nog aanzienlijke bedragen worden geaccommodeerd voor de opvang van asielzoekers en voor de zgn. Clean Development Mechanisms. Door deze omstandigheden zal het de komende jaren niet eenvoudig zijn om geld te vinden voor eventueel nieuw beleid op Indonesië. Zo dat al mogelijk zal blijken, dan zal de focus liggen op directe armoedebestrijding, bij voorkeur via multilaterale kanalen.
  De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking heeft en marge van de vergadering van de Wereldbank en het IMF gesproken met de Indonesische Minister van Financiën en met de verantwoordelijke Vice-President van de Wereldbank.
  Daarbij is van Indonesische zijde onderschreven dat in deze tijd van crisis en schaarse middelen een grote behoefte is aan geïntegreerde prioriteitstelling en vermindering van overheadkosten.
  De Wereldbank ontrolt op dit moment een programma voor gemeenschapsontwikkeling in arme gebieden, gericht op directe armoedebestrijding en geëffectueerd via lokale autoriteiten en NGO's. Door deze wijze van opereren wordt de kans op corruptie verminderd. De Bank zal zich verder ook actief inzetten op het terrein van corruptiebestrijding in het algemeen.
- Samenwerking op andere terreinen: bestaande samenwerkingsvormen op het terrein van o.a. binnenlandse zaken en justitie, die niet ten laste van het ODA-budget worden gebracht zullen worden gecontinueerd op basis van door Indonesië aangegeven prioriteiten.

Tenslotte, in deze brief is met name ingegaan op de invulling van de bilaterale relatie op korte termijn. Het is te vroeg om verdergaande beslissingen te nemen. Bij de gedachtenvorming over het beleid op (middel)lange termijn zullen de betrekkingen met Indonesië worden geplaatst in een breder regionaal perspectief: de geo-politieke positie van dat land in de ASEAN-regio. Een eerste aanzet daartoe zal worden gedaan in het dit najaar gereed te komen regio beleidsdocument Zuidoost-Azië.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking a.i.,
J. J. van Aartsen

Bijlage

Politieke situatie

Inleiding

In zijn redevoering ter gelegenheid van de viering van de 53ste onafhankelijkheidsdag op 17 augustus bood President Habibie verontschuldigingen aan voor schendingen van de mensenrechten in de verschillende regio's begaan door het veiligheidsapparaat. Verder noemde hij herstel van de rechtsstaat en «rule of law» essentieel voor democratisch bestuur en kondigde hij hervormingen aan van leger en politie. De president benadrukte het belang van het deze zomer gelanceerde nationale actieprogramma voor de mensenrechten en kondigde aan dat wederom een 25-tal politieke gevangen zou worden vrijgelaten.

Bij velen binnen en buiten Indonesië bestaat echter twijfel of President Habibie in staat zal zijn dan wel zal worden gesteld om aan deze beginselverklaring gevolg te geven. Verwezen wordt naar de nog immer langzaam verlopende vrijlating van politieke gevangenen, het recent afgekomen decreet inzake voorwaarden aan de vrijheid van demonstraties en het functioneren van de vrije pers. E.e.a. neemt niet weg dat er in vergelijking met het tijdperk Soeharto aanzienlijk vooruitgang is geboekt op het gebied vrijheid van meningsuiting, vakbondsvrijheid en partijvorming.

Voor een belangrijke stroming, bestaande uit vele politieke groeperingen, gaan de aangekondigde maatregelen niet ver genoeg. Deze stroming bestaat uit islamitische organisaties, zoals de Nahdlatul Ulama van Abdurachman Wahid en de Muhammadijah van Amien Rais, de door Megawati Sukarnoputri geleide vleugel van de Partai Demokrasi Indonesia, het studentenprotest, de vakbond van Muchtar Pakpahan en allerlei individuele, prominente critici. Deze stroming pleit voor een directe wisseling van de wacht door het huidige Volkscongres reeds op korte termijn, en niet eerst zoals voorgenomen op 10 nov a.s., bijeen te laten komen en een nieuw presidium te laten kiezen dat zich als taak stelt hervormingen door te voeren en verkiezingen te houden.

Persvrijheid

Sinds het aantreden van President Habibie is persvrijheid in feite hersteld, al behoudt de overheid de mogelijkheid om in te grijpen wanneer het belang van de staat geschaad dreigt te worden. Censuur is momenteel vrijwel geheel afwezig. Er dreigt niettemin een beperking op de persvrijheid nu Habibie een vergunningenstelsel voor journalisten heeft aangekondigd. Voorts is Indonesië een van de weinige landen waar de mediawet internationale nieuwsagentschappen verbiedt direct informatie te verspreiden onder lokale media.

Vakbonden

Vakbondsvrijheid is hersteld. Nieuwe arbeiderspartijen en vakbonden schieten als paddestoelen uit de grond. Een van de grootste is SBSI o.l.v. Muchtar Pakpahan, de vakbondsleider die na de machtswisseling in vrijheid werd gesteld. Van 24–28 augustus bracht een ILO-missie o.l.v. Prof. Van der Heijden van de UvA een bezoek aan Jakarta, met als doel de Indonesische regering te helpen zeker te stellen dat de nieuwe arbeidswetgeving, die vorig jaar door het parlement werd aangenomen en op 1 oktober a.s. inwerking zou treden, voldoet aan de recentelijk door Indonesië ondertekende ILO-conventies inzake vakbondsvrijheid en collectieve onderhandelingen. In een eerste reactie stelde de ILO-missie een aantal problemen te zien met de wet, zoals de wijze van registratie van vakbonden, de rol van het leger bij arbeidsconflicten en de vraag of

ambtenaren vrij zijn zich bij bonden aan te sluiten. Inmiddels is bekend dat mede naar aanleiding van de bevindingen van de missie de invoering van de arbeidswet is uitgesteld om daarin de benodigde verbeteringen aan te brengen.

Politieke gevangenen

Volgend op de 78 inmiddels vrijgelaten politieke gevangenen werd op 17 augustus aan 25 gevangenen amnestie en/of eerherstel verleend, waaronder voor het eerst aan 3 gevangenen van de communistische partij PKI, die vastzaten op beschuldiging van betrokkenheid bij de mislukte coup van 1965 (humanitaire gronden). Thans worden nog tien andere PKI-ers vastgehouden. Ook Xanana Gusmao wordt nog steeds gevangen gehouden, zijn vrijlating is door de Indonesische autoriteiten afhankelijk gemaakt van een volledige oplossing van de kwestie Oost-Timor. De EU heeft de Indonesische regering in diverse verklaringen opgeroepen alle politieke gevangen in vrijheid te stellen.

Politieke partijen

Het verbod op politieke partijen is opgeheven. Het aantal nieuwe politieke partijen is inmiddels toegenomen tot meer dan tachtig. Een nieuwe kieswet is in voorbereiding. Commentaar op het wetsvoorstel dat thans voorligt is tweeledig: 1) het leger krijgt nog steeds 55 zetels toegewezen en 2) partijen moeten in minimaal 14 provincies vestigingen hebben willen ze mogen meedoen aan de verkiezingen.

Verdwijningen

Ondanks alle lopende onderzoeken is er nog immer geen duidelijkheid omtrent het lot en verblijfplaats van de 14 activisten die als vermist staan opgegeven. Op advies van de militaire ereraad, door hem zelf ingesteld om de rol van drie hoge Kopassus (special troepen) officieren bij de ontvoeringen te onderzoeken, verleende legerleider Wiranto op 14 augustus eervol ontslag aan Ltgen.Prabowo (schoonzoon van Soeharto en persoonlijk tegenstander van Wiranto). De twee anderen, Genmaj Muchdi en Kol. Chairawam, blijven militair zonder functievervulling en verdere bevorderingsmogelijkheden. Door Prabowo ontslag te verlenen ontdeed CDS Wiranto zich van een belangrijke rivaal en voorkwam hij een krijgsraadzitting die mogelijk de onderste steen boven zou keren. Zo blijft de vraag onbeantwoord van wie Prabowo de opdracht kreeg tot ontvoering van de politieke activisten over te gaan. De reacties vanuit de Indonesische samenleving op de uitspraak van de ereraad waren negatief. Met deze beslissing wordt het beschadigde blazoen van ABRI (leger) niet hersteld, aldus de kritiek. Prabowo zegt zich geen bijzonderheden over de identiteit te kunnen herinneren, zodat evenmin duidelijkheid is verkregen omtrent het lot van de vermisten.

Chinese bevolkingsgroep

Nadat tijdens voedselrellen in februari 1998 winkels van de etnisch Chinese minderheid in Java, Lombok en Sumatra al waren geplunderd, vormden de etnisch Chinese minderheid tijdens de rellen van 13–15 mei wederom het mikpunt van agressie. Een onbekend aantal etnisch Chinezen liet daarbij het leven. Daarnaast vonden op grote schaal en volgens getuigen op georganiseerde wijze verkrachtingen Chinese vrouwen plaats. Voorts zou sprake zijn van betrokkenheid van militairen.

Na een aanvankelijk ontkennende en terughoudende houding van de overheid, heeft president Habibie, mede onder druk van de nationale

mensenrechten commissie KomnasHAM, toegezegd een onderzoek in te stellen. Onderzoek naar de verkrachtingen wordt echter bemoeilijkt doordat zowel de slachtoffers als de onderzoekers naar eigen zeggen gevolgd en regelmatig bedreigd worden.

De manier waarop de Indonesische overheid de kwestie van de verkrachtingen behandelt is van groot belang voor het herwinnen van het vertrouwen van Chinese Indonesiërs en daarmee de terugkeer van de tienduizenden gevluchte etnisch Chinese zakenlieden, volgens velen de sleutel tot economisch herstel. Recente uitspraken van gezagsdragers dat er voor de verkrachtingen onvoldoende bewijsmateriaal op tafel is gelegd zijn in dit verband weinig hoopgevend.

Aceh

De laatste tijd duiken steeds meer verhalen op over massale mensenrechtenschendingen door eenheden van Abri in Aceh begin jaren negentig, toen het leger grootschalige operaties uitvoerde jegens bewoners die verdacht werden van banden met de verboden «Aceh Merdeka»-beweging. Bij afwezigheid van een goed NGO-netwerk ontbrak het tot voor kort aan duidelijkheid over wat er zich in de bewuste jaren heeft afgespeeld. Inmiddels proberen NGO's, Komnas HAM en andere instanties deze leemte in te vullen.
Op 7 augustus bood Wiranto zijn verontschuldigingen aan voor het wangedrag van sommige Abri-troepen en kondigde hij opheffing aan van de status van Aceh als «militair operationeel gebied» (DOM) alsmede terugtrekking van alle niet-reguliere troepen.

Irian Jaya

Begin juli viel in Biak een onbekend aantal doden toen het leger het vuur opende op een 200 demonstranten, die de vlag hadden gehesen van de onafhankelijkheidsbeweging OPM. Volgens NGO-bronnen zouden in totaal meer dan 30 personen dood of vermist zijn. Van 14–16 juli bezocht een fact-finding missie van KomnasHAM Irian Jaya om onderzoek te doen naar deze gebeurtenis alsmede naar beweerde mensenrechtenschendingen in 1996 en 1997. Volgens nieuwe informatie zouden er in die periode maar liefst 43 burgers zijn gedood door Abri.

Oost-Timor

De mensenrechtensituatie in Oost-Timor blijft aanhoudend zorgelijk, al is volgens KomnasHAM sprake van een lichte verbetering van de situatie: zo zou het aantal doden en verdwijningen de afgelopen periode aanzienlijk zijn gedaald. Ook op Oost-Timor is een begin gemaakt met terugtrekking van troepen. Voorts zijn er de hoopgevende resultaten van het tripartiete overleg over de kwestie Oost-Timor tussen Portugal en Indonesië onder auspiciën van SG/VN begin augustus jl. Een van de uitvloeiselen is het besluit tot het vestigen van «interest sections» over en weer in de beide hoofdsteden. De Portugese belangen sectie zal worden gevestigd in de Nederlandse kanselarij.

Economische en sociale situatie

De rupiah is sinds het begin van dit jaar met 40% gedeprecieerd, volgens de huidige verwachtingen kan de inflatie oplopen tot boven de 80% en zal het BBP, na een jaarlijkse groei van rond de 7% in de afgelopen decennia, dit jaar krimpen met 15%. Daar komen nog bij de gevolgen van «el Niño», de bosbranden en de sterke daling van de olieprijzen. Onder deze economische omstandigheden komt de aandacht voor milieu-activiteiten

en -wetgeving op het gebied van tropische bosbouw, hernieuwbare energie en klimaatbeheersing in de verdrukking. Door slecht bosbeheer en onvoldoende aandacht voor de milieuwetgeving is er de afgelopen jaren een zware aanslag gepleegd op de natuur van Indonesië, waarvan met name de lokale en inheemse bevolkingsgroepen de negatieve gevolgen hebben ondervonden.

De economische crisis heeft tot een enorme stijging van de armoede geleid. Sinds de crisis is het percentage Indonesiërs dat onder of net op de armoedegrens leeft van 10% naar 37% gestegen. Hierdoor is de sociale cohesie sterk onder druk komen te staan. De Indonesische regering heeft een sociaal vangnet programma opgezet om de armste lagen van de bevolking zo goed mogelijk te helpen. Het daardoor ontstane tekort op de begroting, tijdens de CGI te Parijs geschat op 8,5%, wordt door de internationale donorgemeenschap gefinancierd.

Nederlands economische betrekkingen

De financieel-economische crisis heeft grote gevolgen voor het in Indonesië actieve Nederlandse bedrijfsleven. De circa 200 Nederlandse bedrijven in Indonesië hebben zich (nog) niet teruggetrokken, de statistieken over 1997 gaven nog geen desinvesteringen van Nederlandse bedrijven in Indonesië te zien.

De vertraagde ontwikkeling van de uitvoer in de laatste maanden van 1997 heeft zich in 1998 versterkt doorgezet. De export naar Indonesië is in het eerste kwartaal gedaald met 59% ten opzichte van het eerste kwartaal van 1997. De import uit Indonesië wordt goedkoper en steeg in het eerste kwartaal gemiddeld met 22% ten opzichte van het eerste kwartaal van 1997. Het wegvallen van de productie heeft meer effect dan de goedkope rupiah.

De totale particuliere schuld in Indonesië wordt geschat op US$ 58,4 miljard. De Japanse banken zijn de grootste schuldeisers met US$ 22 miljard. De Nederlandse banken hebben ongeveer US$ 3 miljard uitstaan, waarvan tweederde bij Indonesische bedrijven. De totale schuld van de Indonesische overheid wordt geschat op ruim US$ 130 mrd. De financiële betrokkenheid van de Nederlandse overheid bestaat uit: 1) obligo uit hoofde van exportkredietverzekering hoofdzakelijk op overheids-debiteuren; 2) 1,5 NLG miljard aan OS-leningen. In het kader van het lopende IMF-programma is afgesproken dat betaling van een deel van de verplichtingen uit hoofde van de exportkredietverzekering uitgesteld kan worden.