

Balanceren op het diplomatieke koord

Het Nederlands voorzitterschap van de Veiligheidsraad en het conflict
in Oost-Timor in 1999



Masterthesis Internationale Betrekkingen in Historisch Perspectief
Universiteit Utrecht
Irene Kwast, 3187489
Onder begeleiding van: prof. dr. D.A. Hellema
21 maart 2014

Voorwoord

Mijn stage bij de Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de Verenigde Naties in het najaar van 2012 vormde de inspiratie voor deze masterscriptie. Tegen het einde van de stageperiode dacht ik steeds meer na over het onderwerp van mijn masteronderzoek. Ik wilde graag onderzoek doen naar een actuele kwestie en de kennis uit mijn bachelor- en masteropleiding combineren met de ervaringen van mijn stage. Ik heb mij tijdens mijn stage, naast het werk voor de Eerste Commissie (ontwapening en Veiligheidsvraagstukken), ook beziggehouden met verschillende Veiligheidsraadvergaderingen en de Nederlandse campagne voor een zetel in de Veiligheidsraad in 2017-2018. De huidige Veiligheidsraadcampagne inspireerde mij het laatste Nederlandse lidmaatschap van de Veiligheidsraad in 1999 en 2000 en de belangrijkste kwesties in die periode onder de loep te nemen. Ik heb ervoor gekozen mij te richten op de kwestie Oost-Timor, omdat deze speelde tijdens misschien wel de belangrijkste periode van het lidmaatschap: het voorzitterschap van de Veiligheidsraad.

Aan de ene kant was mijn stage dus de inspiratiebron voor het masteronderzoek, aan de andere kant heeft de stage mijn onderzoek ook geweldig geholpen. Ik heb een goed inkijkje gekregen in de werking van een orgaan als de Veiligheidsraad, wat een goede achtergrond bood bij het bestuderen van de archiefstukken uit het archief van het ministerie van Buitenlandse Zaken en bij de verschillende interviews met belangrijke actoren.

Ik wil graag van de gelegenheid gebruik maken de heren Van Aartsen, Van Walsum, Verhagen en Hoekema te bedanken voor de leuke en openhartige interviews, die een bijzondere aanvulling waren op het archiefonderzoek. Ook ben ik de archivaris van het ministerie van Buitenlandse Zaken, de heer Den Hollander, veel dank verschuldigd voor alle hulp tijdens de weken in het archief. Tot slot wil ik graag Duco Hellema bedanken voor de geweldige begeleiding en constructieve feedback.

Irene Kwast

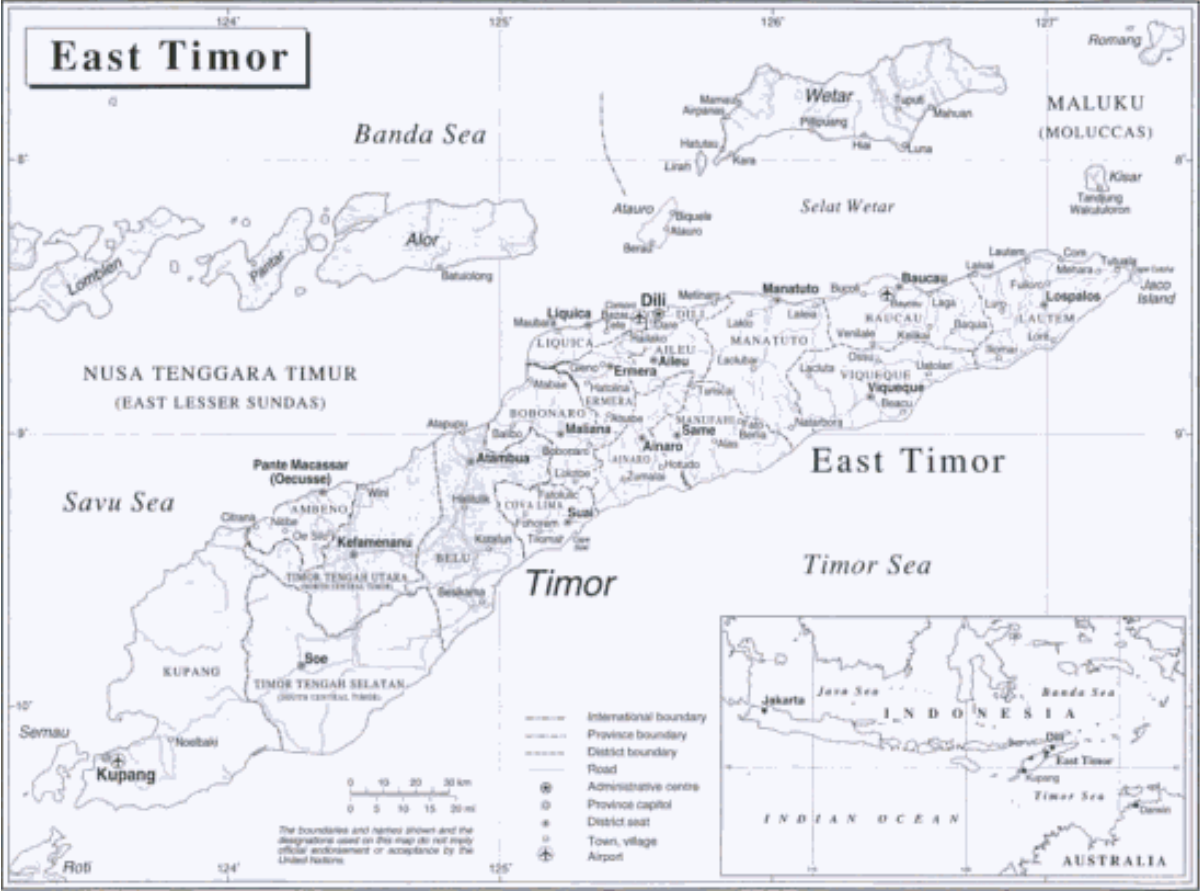
Samenvatting

Op 30 augustus 1999 koos de bevolking van Oost-Timor met een grote marge voor onafhankelijkheid van Indonesië, in een referendum georganiseerd door de VN. Drie dagen later sloegen pro-Indonesische milities, gesteund door het Indonesische leger, aan het moorden en brandstichten. Nederland was op 1 september 1999 voor één maand voorzitter geworden van de Veiligheidsraad. Oost-Timor zou een belangrijk deel van de agenda in die maand opeisen. De hoofdvraag van dit onderzoek luidt dan ook: hoe heeft Nederland het voorzitterschap van de Veiligheidsraad in september 1999 benut om een bijdrage te leveren aan de oplossing van het conflict in Oost-Timor?

De Veiligheidsraad keurde het geweld in Oost-Timor gelijk af, maar was niet bereid in te grijpen zonder toestemming van Indonesië. Dit gold ook voor andere betrokken VN-lidstaten als Australië, Japan en Nieuw-Zeeland. Indonesië hield vol niets met het geweld te maken te hebben. Nederland stelde zich in de kritiek op Indonesië over het algemeen terughoudend op. De relatie tussen Nederland en Indonesië als voormalig kolonisator en voormalige kolonie was hiervoor een reden, maar Nederland maakte zich ook zorgen over de politieke verhoudingen binnen Indonesië. President Habibie was na de val van Soeharto benoemd tot interim-president, maar had zich niet populair gemaakt met het Oost-Timorese referendum. Zijn grootste tegenstander was minister van Defensie Wiranto, die de steun van het leger genoot, traditioneel een van de belangrijkste machtsbases in Indonesië. Te grote diplomatieke druk zou kunnen leiden tot de val van Habibie en een nieuwe politieke crisis. Aangezien de belangrijkste taak van een Veiligheidsraadvoorzitter het bereiken van consensus onder de leden is, kan een voorzitter geen blijk geven van het standpunt van zijn eigen land. Gedurende de periode van het voorzitterschap kan een ambassadeur dus tijdelijk veel inbrengen, maar zijn land weinig. De Nederlandse Permanente Vertegenwoordiger, Peter van Walsum, probeerde als voorzitter van de Veiligheidsraad met de instrumenten die hij tot zijn beschikking had de Veiligheidsraadleden op één spoor te brengen, terwijl tegelijkertijd de diplomatieke druk op Indonesië werd opgevoerd. Zo agendeerde hij het sturen van een missie van Veiligheidsraadambassadeurs naar Jakarta en organiseerde hij een open Veiligheidsraaddebat, waarin zeer veel VN-lidstaten hun afkeuring jegens Indonesië uitspraken. Samen met maatregelen van veel verschillende actoren zorgde de druk vanuit de Veiligheidsraad binnen afzienbare tijd voor een verandering van de Indonesische houding en een internationale vredesmacht in Oost-Timor. Deze vredesmacht, Interfet, maakte snel een einde aan het geweld.

De Tweede Kamer was in eerste instantie verre van tevreden over de Nederlandse inspanningen in de Veiligheidsraad. Aan de ene kant werd dit veroorzaakt door een informatieachterstand van de Kamerleden. Minister Van Aartsen en ambassadeur Van Walsum waren achter de schermen hard bezig mogelijkheden voor een vredesmissie te creëren, maar hielden dit uit de pers, om de voortgang niet in gevaar te brengen. Aan de andere kant hadden Van Aartsen en Van Walsum zich meermaals negatief uitgelaten over de houding van de Tweede Kamer ten opzichte van het conflict in Oost-Timor, wat de verhoudingen op scherp zette. Toen de resolutie die de vredesmissie mogelijk maakte eenmaal aangenomen was, sloeg de stemming om en waren de meeste Kamerleden zeer positief over de Nederlandse inspanningen. Nederland heeft de mogelijkheden van het voorzitterschap optimaal benut om een vredesmissie voor Oost-Timor dichterbij te brengen, waarmee het geweld tot een einde kwam.

Kaart van Oost-Timor



Herkomst afbeelding: I. Martin, *Self-Determination in East Timor. The United Nations, the Ballot and International Intervention* (Boulder 2001).

Inhoud

Voorwoord	i
Samenvatting	ii
Kaart van Oost-Timor	iii
1. Inleiding	1
2. Het conflict in Oost-Timor 1975-1999	3
2.1 Annexatie door Indonesië	3
2.2 Machtswisseling in Indonesië, onafhankelijkheid voor Oost-Timor?	6
3. De aanloop naar het Nederlands Veiligheidsraadvoorzitterschap	8
3.1 Het belang van het Veiligheidsraadlidmaatschap	8
3.2 De voorbereiding voor het Veiligheidsraadlidmaatschap	11
3.3 Internationale terughoudendheid en vredesmissies	13
4. Van akkoord tot referendum	15
4.1 De 5 mei-akkoorden	15
4.2 De aanloop naar het referendum	16
5. De crisis in Oost-Timor	21
5.1 Tussen het referendum en de uitslag: 1-3 september	21
5.2 De uitslag en de uitbarsting van geweld	23
5.3 De eerste stap naar een oplossing	26
5.4 Kritiek uit Nederland	28
5.5 De reactie van de Tweede Kamer	29
5.6 Sombere berichten over een escalerend conflict	33
5.7 De Veiligheidsraadmissie	36
5.8 Naming and shaming: Het Veiligheidsraaddebat van 11 september	38
6. De doorbraak	41
6.1 De toezegging van president Habibie	41
6.2 Actie door de Europese Unie: het wapenembargo van 13 september	42
6.3 Oprichting van Interfet	43
6.4 Andere stemming in de Tweede Kamer	45
6.5 Ontwikkelingen in Oost-Timor	46
6.6 Nabeschouwing	48
7. Conclusie	52
Lijst met afkortingen	54
Bibliografie	55

1. Inleiding

‘Als één van de oprichters van de Verenigde Naties, gastland van vele VN-instellingen en traditioneel grote donor staat Nederland internationaal bekend als betrouwbare partner met een sterk internationaal profiel. Bij dat profiel hoort een stem op het wereldtoneel waarmee Nederland invloed uit kan oefenen op het hoogste niveau en zo de Nederlandse belangen kan behartigen en onze waarden kan bevorderen. Nederland zal daarbij inzetten op een sterke rol als bruggenbouwer binnen de Verenigde Naties.’¹

Het bovenstaande citaat is afkomstig uit de brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking van 30 augustus 2013 aan de Tweede Kamer. In deze brief wordt de Nederlandse kandidaatstelling voor het lidmaatschap van de VN (Verenigde Naties) Veiligheidsraad voor de periode 2017/2018 toegelicht. Nederland streeft naar het lidmaatschap van de Veiligheidsraad om invloed te kunnen uitoefenen in de VN en de internationale politiek. Het voorzitterschap van de Veiligheidsraad, dat door elk lid twee keer een maand wordt bekleed, is voor een niet-permanent lid de beste positie om een stempel te drukken op het beleid van de Veiligheidsraad. Nederland is vijf maal eerder lid van de Veiligheidsraad geweest, namelijk in 1946, in 1951/1952, in 1965/1966, in 1983/1984 en in 1999/2000. Nederland werd in 1999/2000 in de Veiligheidsraad vertegenwoordigd door Peter van Walsum, een door de wol geverfde diplomaat, die door minister Van Aartsen speciaal voor de Veiligheidsraad tot Permanent Vertegenwoordiger (PV) was benoemd. Juist toen Van Walsum in september 1999 voor de eerste keer de positie van voorzitter bekleedde, laaide het conflict in Oost-Timor op. Eind augustus vond in Oost-Timor een referendum plaats over onafhankelijkheid van Indonesië. Het referendum ging gepaard met veel geweld van pro-Indonesische milities, dat een grote vlucht nam toen een grote meerderheid koos voor onafhankelijkheid. De hoofdvraag van het onderzoek luidt: hoe heeft Nederland het voorzitterschap van de Veiligheidsraad in september 1999 benut om een bijdrage te leveren aan de oplossing van het conflict in Oost-Timor?

Deze beschrijvende vraag roept veel interessante (deel)vragen op. Nederland had als voorzitter te maken met verschillende spelers, zowel in Nederland als in de internationale politiek. Allereerst was de koloniale relatie met Indonesië voor Nederland een lastig aspect in deze kwestie, evenals de politieke omwenteling die in Indonesië plaatsvond. Om de positie van de overgangspresident niet in gevaar te brengen, benaderde Nederland (samen met veel andere landen) Indonesië op behoedzame wijze. Het Nederlands voorzitterschap had ook te maken met de interne verhoudingen binnen de Veiligheidsraad, onder meer met de spanning die opgeroepen wordt door het machtsverschil tussen de vijf permanente leden (met vetorecht) en tien niet-permanente leden (zonder vetorecht).

Nederland was, naast het VN-lidmaatschap, ook lid van de Europese Unie (EU) en de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO). Op nationaal niveau maakte de Nederlandse vertegenwoordiging onderdeel uit van het postennetwerk van Buitenlandse Zaken, met aan het hoofd minister Van Aartsen. De Nederlandse vertegenwoordiging onderhield zeer veel contact met het ministerie van Buitenlandse Zaken in Den Haag en Nederlandse vertegenwoordigingen in het

¹ Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 30 augustus 2013, vergaderjaar 2013-2014, 26150, nr. 132, 5.

buitenland. In de kwestie Oost-Timor was er vooral veel communicatie met de ambassade in Jakarta en de Nederlandse vertegenwoordiging bij de VN in Genève. Het voorzitterschap moest ook rekening houden met de Tweede Kamer, die in debatten met minister Van Aartsen haar controlerende taak uitvoerde. De wensen van de Tweede Kamer bleken niet altijd overeen te komen met de politieke realiteit in de Veiligheidsraad. Hier tekende zich het spanningsveld af tussen de nationale en de internationale politiek. Maxime Verhagen verwoordt dit spanningsveld als volgt: ‘Nationaal is: wat is de positie van Nederland, internationaal is de kunst van het haalbare veel meer aan de orde.’²

Over het conflict in Oost-Timor is literatuur beschikbaar, voornamelijk geschreven door actoren in het conflict. Zo heeft Ian Martin, hoofd van de civiele *United Nations Mission in East Timor* (UNAMET), in zijn boek *Self-Determination in East Timor. The United Nations, the Ballot and International Intervention* de rol van de VN in het conflict beschreven en concentreert Michael Smith, als Australisch generaal-majoor en voormalig plaatsvervangend commandant van de UNTAET- (*United Nations Transitional Authority in East Timor*) vredesmacht, zich op de activiteiten van UNTAET in Oost-Timor. Verder wordt Oost-Timor (kort) genoemd in veel werken over vredesoperaties en conflictbeheersing. De rol van het Nederlands voorzitterschap is echter nog niet onderzocht, alleen beschreven in krantenartikelen en opiniestukken.

Deze scriptie onderzoekt op welke manier het Nederlandse voorzitterschap om ging met de uiteenlopende politieke gevoeligheden en in hoeverre Nederland, gegeven deze factoren, een rol heeft kunnen spelen in de oplossing van het conflict in Oost-Timor. De scriptie is gebaseerd op uitgebreid onderzoek in het archief van het ministerie van Buitenlandse Zaken, in het bijzonder naar het berichtenverkeer tussen het ministerie van Buitenlandse Zaken en de vertegenwoordigingen in New York, Genève en Jakarta. Tevens zijn alle relevante documenten van de Tweede Kamer, onder meer de verslagen van de debatten en de door Buitenlandse Zaken gestuurde Kamerbrieven bestudeerd. Ook zijn relevante VN-documenten als Veiligheidsraadresoluties, rapporten van de Secretaris-Generaal en verslagen van openbare Veiligheidsraaddebatten meegenomen in het onderzoek. In aanvulling op de geschreven bronnen zijn interviews gehouden met een aantal hoofdrolspelers van destijds: toenmalig minister van Buitenlandse Zaken Jozias van Aartsen, toenmalig Permanent Vertegenwoordiger bij de VN Peter van Walsum, Maxime Verhagen, toenmalig Tweede Kamerlid en buitenlandwoordvoerder voor het CDA en Jan Hoekema, toenmalig Tweede Kamerlid en buitenlandwoordvoerder voor D66.

In de huidige campagne voor het Veiligheidsraadlidmaatschap wordt Oost-Timor regelmatig genoemd als belangrijk dossier tijdens het laatste Nederlandse lidmaatschap. Er is dan ook alle aanleiding om te kijken naar de Nederlandse invulling van het voorzitterschap in september 1999.

² Interview met drs. M.J.M. Verhagen, lid Tweede Kamer en Buitenlandwoordvoerder van het CDA van 1994 tot en 2007, 6 november 2013.

2. Het conflict in Oost-Timor 1975-1999

2.1 Annexatie door Indonesië

Oost-Timor is een voormalige kolonie van Portugal. In 1769 riep Portugal in de huidige hoofdstad Dili de Portugese kolonie Timor uit. Nederland had op het westelijke deel van het eiland een kolonie gevestigd. In 1859 werd de grens tussen de Nederlandse en de Portugese kolonie met het Verdrag van Lissabon vastgelegd en in 1914 werd de grens officieel bevestigd door het Permanente Hof van Arbitrage in Den Haag.³ Met een korte tussenperiode tijdens de Tweede Wereldoorlog, toen Japan het eiland van 1942 tot 1945 beheerste, regeerde Portugal van 1769 tot 1975 over de oostelijke helft van het eiland. Indonesië had vlak na de Japanse overheersing al interesse getoond in de oostelijke kant van Timor, maar had toen echter niet de militaire macht de Portugezen uit te dagen. West-Timor werd in 1945 wel onderdeel van Indonesië.

Het regime van de *Estado Novo* (Nieuwe Staat) van Marcello Caetano, de opvolger van de Portugese dictator Antonio de Oliveira Salazar, eindigde op 25 april 1974 door een geweldloze militaire staatsgreep. De staatsgreep zou later bekend staan onder de naam 'Anjerrevolutie'. Niet alleen revolutionaire bewegingen in Portugal, maar ook onafhankelijkheidsbewegingen in de Portugese kolonies hadden een grote rol gespeeld bij de staatsgreep. Vooral in het huidige Mozambique, Angola en Guinee-Bissau was de weerstand tegen het Portugese regime groot.⁴ De overgang naar een democratisch systeem zorgde voor een grote versnelling van de dekolonisatie. De onafhankelijksoorlogen in de Afrikaanse koloniën kostten Portugal veel geld en manschappen, de nieuwe regering wilde deze oorlogen graag snel achter zich laten.

De Portugese regering nam op 13 juli 1975 een wet aan die voorzag in een overgangperiode voor Oost-Timor met verkiezingen in 1976 en Portugese soevereiniteit tot ten minste 1978. Sinds de Portugese revolutie hadden zich verschillende Oost-Timorese politieke bewegingen gevormd, ter voorbereiding op de onafhankelijkheid van Portugal. De belangrijkste groeperingen waren de UDT (*União Democrática Timorese* of de Timorese Democratische Unie) en de *Associação Social Democrática Timor* (ASDT, de Timorese Sociaal-Democratische Vereniging). Hoewel beide partijen zich in eerste instantie verenigd hadden voor een onafhankelijk Oost-Timor, ontstond er al snel een conflict. De ASDT, die zich inmiddels Fretilin (*Frente Revolucionária de Timor-Leste Independente*, het Revolutionaire Front voor een Onafhankelijk Oost-Timor) noemde, werd steeds linkser, terwijl de UDT zich meer en meer associeerde met Indonesië.

In mei 1975 keerden de partijen zich van elkaar af en ontstond er een gewapend conflict tussen beide bewegingen. Fretilin vreesde dat Indonesië van de wanorde in Portugal en Oost-Timor gebruik zou maken om het gebied bij Indonesië in te lijven.⁵ De partij riep op 28 november 1975 de onafhankelijkheid uit. De UDT reageerden hierop door twee dagen later, op 30 november, de Oost-Timorese onafhankelijkheid van Portugal uit te roepen, echter wel als onderdeel van Indonesië. De linkse onafhankelijkheidsbewegingen hadden in Oost-Timor de overhand. Even leek het erop dat Oost-Timor daadwerkelijk onafhankelijk zou zijn. President Soeharto vreesde echter een

³ S. McCloskey, 'Introduction: East Timor. From European to Third World Colonialism' in: P. Hainsworth en S. McCloskey (ed.), *The East Timor Question. The Struggle for Independence from Indonesia* (London 2000) 1.

⁴ J. Story, 'Portugal's Revolution of Carnations: Patterns of Change and Continuity', *International Affairs*, 3 (1976) 418-421.

⁵ M. Harsgor, 'Aftereffects of an 'Exemplary Decolonization'', *Journal of Contemporary History*, 1 (1980) 155.

communistisch bewind aan zijn grenzen.⁶ Vrijwel direct na het uitroepen van de onafhankelijkheid, op 7 december viel het TNI (*Tentara Nasional Indonesia*), het nationale Indonesische leger, Oost-Timor binnen, officieel om de communistische opstand te bezweren. De invasie ging gepaard met veel geweld en 60.000 tot 80.000 slachtoffers. Zes maanden na de inval, op 17 juli 1976, nam het Indonesische parlement een wet aan waarmee Oost-Timor de zevenentwintigste provincie van Indonesië werd. De legitimatie van de annexatie kwam voort uit een congres van een klein aantal pro-Indonesische partijen, waarbij een verzoek tot aansluiting bij Indonesië was gedaan.

In de daarop volgende jaren nam Indonesië het volledige bestuur van Oost-Timor over. Waar de Portugezen regeerden met een kleine elitaire bestuurslaag en het bestaande traditionele systeem vrijwel volledig intact lieten, voerde Soeharto veel wijzigingen door. Op economisch vlak werd in korte tijd grote vooruitgang geboekt. Zo werd de infrastructuur verbeterd, evenals toegang tot onderwijs en medische zorg. Toch bleef Oost-Timor het armste gebied binnen Indonesië. Het Bahasa Indonesia verving het Portugees als officiële taal. Ondanks de economische verbeteringen, wist het Indonesische regime het vertrouwen van het grootste deel van de Oost-Timorese bevolking niet te winnen. Het Indonesische leger trad in de eerste jaren hard op tegen de Timorese bevolking, waarbij verschillende onafhankelijkheidsdemonstraties hard werden neergeslagen. In deze eerste periode kwam naar schatting een derde van de bevolking om, ongeveer 200.000 mensen.⁷ Journalist John Pilger spreekt zelfs van de *'East Timor genocide'* in zijn documentaire *Death of a Nation* uit 1994.⁸ Pilger had zich in 1993 illegaal toegang tot Oost-Timor verschaft om deze documentaire te maken.

Tussen 1975 en 1982 nam de Algemene Vergadering van de VN jaarlijks een resolutie over Oost-Timor. Deze resolutie, getiteld 'Question of Timor', benadrukte de soevereiniteit van het Oost-Timorese volk, veroordeelde de bezetting door Indonesië scherp en riep op tot de terugtrekking van alle Indonesische troepen uit het gebied.⁹ Ook de Veiligheidsraad nam resoluties met eenzelfde strekking aan. Elk jaar was er een meerderheid voor deze resolutie binnen de VN. Echter, niet alle lidstaten dachten hetzelfde over de juridische status van Oost-Timor. Zo erkenden Australië en een aantal Aziatische landen, waaronder Japan en Maleisië, vrijwel direct na de annexatie de Indonesische soevereiniteit over het gebied. De VS erkende de annexatie, maar sprak zich niet duidelijk uit over het zelfbeschikkingsrecht van de Oost-Timorezen. De leden van de toenmalige Europese Gemeenschap (EG) en voormalig kolonisator Portugal erkenden het gezag van Indonesië over het gebied niet. Met uitzondering van Portugal onthielden de EG-lidstaten zich echter steeds van stemming op de Oost-Timor-resolutie in de Algemene Vergadering van de VN. Portugal stemde voor. Vooral veel Afrikaanse staten, maar ook de Sovjet-Unie en China, stemden eveneens voor de resolutie.¹⁰ De houding van de belangrijkste spelers in de internationale betrekkingen laat zich verklaren door de Koude Oorlog en de rol van Indonesië in Azië. In 1982 kreeg secretaris-generaal Javier Perez de Cuellar van de Algemene Vergadering de opdracht te bemiddelen tussen Portugal en Indonesië. Deze bemiddelingspogingen leverden echter weinig op. De discussie over Oost-Timor

⁶ Er is gekozen voor de in Nederland gangbare spelling van namen van bekende personen.

⁷ M. Glasius, 'De interventie in Oost-Timor. "Soevereiniteit" en goede relaties versus zelfbeschikking en solidariteit', in: D. Hellema en H. Reiding (ed.), *Humanitaire interventie en soevereiniteit. De geschiedenis van een tegenstelling* (Amsterdam, 2004) 253.

⁸ J. Pilger, *Death of a nation: the Timor conspiracy*, Australië, 18 maart 1994.

⁹ 'Question of Timor', A/RES/30/3485, 12 december 1975, geraadpleegd op: <http://etan.org/etun/genasRes.htm>.

¹⁰ UN General Assembly votes on East-Timor (1975-1982), geraadpleegd op: <http://etan.org/etun/UNvotes.htm>.

zette zich binnen de VN voort in de *Decolonization Committee*, ook wel de Vierde Commissie van de VN genoemd.

Vanaf 1975 tot 1999 waren verschillende kleine guerrillabewegingen actief, waaronder de Falintin, de militaire tak van de Fretilin. Aan het einde van de jaren '80 groeide ook het verzet onder de Oost-Timorese burgers. Dit verzet werd voornamelijk geleid door studenten en de katholieke kerk. 'Dit verzet culmineerde en vond tegelijkertijd zijn einde in de grote demonstratie van (12 november) 1991, waarvan de voorste linies met scherp werden beschoten op de begraafplaats van Santa Cruz (Dili).'¹¹ Een aantal dagen eerder had een confrontatie plaatsgevonden tussen een aantal guerrillastrijders en Indonesische soldaten. Aan beide kanten werd één persoon gedood. Tijdens de begrafenisprocessie haalden veel mensen spandoeken en de Oost-Timorese vlag tevoorschijn. Toen de processie de begraafplaats bereikte, opende het Indonesische leger het vuur. Schattingen van het aantal slachtoffers lopen uiteen van 50 tot 200 doden.¹² Het bloedbad werd gezien en gefilmd door verschillende journalisten en zorgde voor veel verontwaardiging in de internationale pers, met name in Australië, Portugal en Nederland.¹³ Door NGO's werd de druk op regeringen in verschillende westerse landen opgevoerd.¹⁴ Deze aandacht leverde geen directe verbetering van de mensenrechten op, maar Oost-Timor stond veel meer dan eerder op de internationale agenda. Marlies Glasius stelt dat Oost-Timor ook voor Indonesië een steeds lastiger dossier werd. 'Echter, zowel de Soeharto-clan (met name zijn schoonzoon) als bepaalde militaire kopstukken hadden zulk persoonlijk belang bij het behoud van Oost-Timor dat een verandering van beleid onder Soeharto niet mogelijk was.'¹⁵

Het 'Bloedbad van Santa Cruz' had ook grote gevolgen voor de relatie tussen Nederland en Indonesië. Deze relatie was in de jaren '50, kort na de dekolonisatie, erg slecht. Nadat Nieuw-Guinea in 1962 aan Indonesië was overgedragen, werden de Nederlands-Indonesische betrekkingen vanaf 1963 langzaam hersteld. Toen Soeharto in 1967 president werd, nam de handel tussen Nederland en Indonesië toe en werd er door Nederlandse bedrijven steeds meer geïnvesteerd in Indonesië. In datzelfde jaar werd de Intergouvernementele Groep voor Indonesië (IGGI) opgericht. Deze organisatie moest de internationale ontwikkelingshulp coördineren. Nederland werd door Indonesië gevraagd als voorzitter voor de IGGI te fungeren. De IGGI werd door velen als een succes gezien.¹⁶ Aan het Nederlands voorzitterschap kwam echter een einde toen Indonesië in 1992 de ontwikkelingsrelatie met Nederland opzegde. Naar aanleiding van het bloedbad van Santa Cruz besloot de Nederlandse regering, op aandringen van de Tweede Kamer, nieuwe ontwikkelingsprojecten in Indonesië voorlopig op te schorten. Hoewel de regering in januari 1992 besloot de ontwikkelingssamenwerking weer te hervatten, ontving premier Lubbers op 25 maart 1992 een brief van de Indonesische regering, waarin de ontwikkelingsrelatie werd opgezegd. De Indonesische regering verweet Nederland de ontwikkelingshulp te gebruiken om Indonesië onder druk te zetten. '(...) [A]s long as the exaggerated eagerness to resort to the use of Netherlands development assistance as a tool of intimidation continues, relations between the two nations will

¹¹ Glasius, 'De interventie in Oost-Timor', 254.
¹² I. Martin, *Self-Determination in East Timor. The United Nations, the Ballot and International Intervention* (Boulder, 2001) 17.
¹³ Glasius, 'De interventie in Oost-Timor', 254.
¹⁴ Martin, *Self-Determination in East-Timor*, 17.
¹⁵ Glasius, 'De interventie in Oost-Timor', 254.
¹⁶ M.L. Vos, *International Cooperation between Politics and Practice. How Dutch Indonesian Cooperation changed Remarkably Little after a Diplomatic Rupture* (Amsterdam, 2001) 9.

further erode more rapidly. (...) [T]he only remaining option to prevent further erosion of relations between Indonesia and the Netherlands is to terminate completely all development assistance from the Netherlands to Indonesia.¹⁷ Hoewel de handel tussen beide landen zich in 1993 al weer herstelde, zou het tot 1996 duren totdat de regeringen van Nederland en Indonesië een herstel van de ontwikkelingsrelatie voorzichtig begonnen te verkennen.

2.2 Machtswisseling in Indonesië, onafhankelijkheid voor Oost-Timor?

In 1998 trad president Soeharto onder dwang af. Het wegvallen van de Amerikaanse steun na de val van het communisme, een economische crisis in Azië en een machtsstrijd binnen de familie Soeharto leidden tot zijn val. Het aftreden van Soeharto betekende echter '(...) allerminst dat er ook een einde was gekomen aan een politiek systeem dat gekenmerkt werd door patroon-cliëntrelaties, corruptie en intimidatie.'¹⁸ Barachuddin Yusuf Habibie, vertrouweling van Soeharto, trad aan als overgangspresident. Zijn kabinet, gepresenteerd op 22 mei 1998, bestond voornamelijk uit leden van het vorige (Soeharto-) kabinet. Ook generaal Wiranto, onder Soeharto minister van Defensie en Commandant der Strijdkrachten, bleef deze functies uitvoeren. Sinds de onafhankelijkheid van Indonesië in 1949 speelde de krijgsmacht een belangrijke rol in de Indonesische politiek en bekleedden veel militairen functies in het openbaar bestuur. Ook beheerde een aantal legeronderdelen onder meer een luchtvaartmaatschappij, vakantieresorts en bedrijven in de houtkap. De ondergang van Soeharto en de opkomst van een meer democratisch stelsel bedreigde de positie van de krijgsmacht in de Indonesische samenleving. Generaal Wiranto kwam in de loop van 1998 '(...) tot de conclusie dat het langetermijnbelang van de strijdkrachten het meest gediend was indien men zich van Soeharto onttreedde. Vanaf dat moment streefde de groep rond Wiranto ernaar om de strijdkrachten zo veilig mogelijk door de machtswisseling in Jakarta te loodsen.'¹⁹

President Habibie moest snel hervormingen doorvoeren, om zich te ontdoen van de associatie met Soeharto. In zeventien maanden tijd voerde hij 30 wetten in, stelde persvrijheid in, stond vakbonden en politieke partijen toe en liet een groot aantal politieke gevangenen vrij. Op 7 juni 1999 zouden in Indonesië vrije verkiezingen worden gehouden. Habibie was ook welwillender richting Oost-Timor dan Soeharto. Hij verklaarde in juni 1998 dat Indonesië bereid was Oost-Timor een grote mate van autonomie te verlenen. Indonesië wilde alleen zeggenschap houden over buitenlands beleid, verdediging van de buitengrenzen en een beperkt aantal aspecten van het economische beleid.²⁰ In augustus 1988 kwamen de ministers van Buitenlandse Zaken van Portugal en Indonesië en secretaris-generaal Kofi Annan van de VN overeen dat de mogelijkheden tot autonomie van Oost-Timor onderzocht zouden worden. Het proces kwam in een stroomversnelling door het antwoord van president Habibie op een brief van de Australische president Howard. Hij schreef Habibie dat Indonesië zou moeten overwegen Oost-Timor een grote mate van zelfbeschikking binnen Indonesië te gunnen. Habibie was het niet met Howard eens. Hij stuurde de brief door naar zijn ministers met daarop de opmerking: 'If the East Timorese, after twenty-five years of being treated as a full part of Indonesia, still feel that they cannot be fully integrated into Indonesia, isn't it democratic and just that we should separate in peace?'²¹ Met deze mededeling verraste Habibie vriend en vijand.

¹⁷ Vos, *International Cooperation between Politics and Practice*, 10.

¹⁸ H. Schulte Nordholt, *Indonesië na Soeharto. Reformasi en restauratie* (Amsterdam, 2006) 70.

¹⁹ Schulte Nordholt, *Indonesië na Soeharto*, 204.

²⁰ Martin, *Self-Determination in East Timor*, 19.

²¹ *Ibidem*, 21.

Onduidelijk is waarom Habibie juist nu deze beslissing nam. Waarschijnlijk wilde hij zijn goede wil richting de internationale gemeenschap tonen en zo zijn positie versterken. Op 27 januari 1999 besloot het kabinet dat de wet uit 1976, waarmee Oost-Timor een deel van Indonesië werd, herroepen moest worden als de Oost-Timorezen onafhankelijk wilden zijn. Onderhandelingen hierover vonden in februari en maart van 1999 plaats bij de VN in New York.

Hoewel veel VN-lidstaten blij verrast waren met het teken van goede wil, waren veel Indonesiërs helemaal niet tevreden met het gebaar van Habibie. ‘Habibies mededeling, die hij zonder overleg met de militairen had gedaan, bracht in legerkringen een enorme schok teweeg. Voor veel officieren vormde Oost-Timor een deel van hun carrière.’²² De meeste militairen hadden een deel van hun opleiding in Oost-Timor gehad en hadden er collega’s verloren. ‘Maar erger was dat Habibie aan het fundament van de nationale eenheid begon te tornen. De legertop was ervan overtuigd dat concessies tegen Oost-Timor een domino-effect zouden hebben en dat Atjeh en Irian (twee gebieden met zeer actieve afscheidingsbewegingen) spoedig zouden volgen.’²³ De onrust onder de militairen verspreidde zich ook naar Oost-Timor. Pro-Indonesische milities bestonden al sinds 1975 in Oost-Timor. Toen de onafhankelijkheidsbeweging in 1998 groeide onder invloed van de besprekingen met de VN, ontstonden als een tegenbeweging echter in hoog tempo veel nieuwe pro-Indonesische groeperingen. Het totaal aantal pro-Indonesische militieleden liep op tot 12.000. Tussen januari en april 1999 was er een grote golf van geweld tegen voorstanders van de onafhankelijkheid.²⁴ Ook de onafhankelijkheidsgroeperingen als de Falintil werden steeds actiever. In toenemende mate werden Indonesische soldaten vermoord en wapendepots overvallen. Deze aanvallen leidden tot vergeldingsacties van het Indonesische leger.²⁵ Ian Martin, speciaal gezant van de secretaris-generaal voor het referendum in Oost-Timor, verklaart de toename van geweld door de onzekerheid over de toekomst van Oost-Timor. Marlies Glasius stelt echter dat de Indonesisch-gezinde milities bewust door Indonesië zijn ingezet en aangestuurd om gewapend geweld uit te lokken van het Oost-Timorese verzet, om zo het referendum uit te stellen.²⁶ De mate van organisatie en het type wapens dat de milities gebruikten maakt het zeer aannemelijk dat de milities gesteund en aangestuurd werden door (delen van het) Indonesische leger.

De onderhandelingen in New York in februari en maart 1999 leidden tot een drietal akkoorden, die in mei 1999 ondertekend werden. In hoofdstuk 4 worden deze akkoorden verder toegelicht. Eerst zal in hoofdstuk 3 de Nederlandse uitgangspositie in ogenschouw worden genomen.

²² Schulte Nordholt, *Indonesië na Soeharto*, 88.

²³ Ibidem.

²⁴ M. Smith en M. Dee, *Peacekeeping in East Timor. The path to independence* (Boulder, 2003) 42.

²⁵ Martin, *Self-Determination in East-Timor*, 20.

²⁶ Glasius, ‘De interventie in Oost-Timor’, 255.

3. De aanloop naar het Nederlands Veiligheidsraadvoorzitterschap

3.1 Het belang van het Veiligheidsraadlidmaatschap

‘Je bent gek als je zo’n kans om invloed uit te oefenen laat lopen,’ zo citeerde Herman Schaper, voormalig ambassadeur bij de VN en pleitbezorger voor het Veiligheidsraadlidmaatschap in 2017-2018, Peter van Walsum in een interview met Radio 1, op 2 november 2013. ‘Het belangrijkste politiek-militaire orgaan in de wereld op veiligheidsgebied is de Veiligheidsraad’, verduidelijkt Schaper.²⁷ De brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer over de Nederlandse inzet voor het vergaderjaar 2013-2014 van de VN lichtte het belang van een Nederlandse inbreng in de internationale politiek verder toe: ‘Nederlandse belangen zijn van oudsher nauw verweven met internationale relaties. Economische belangen van een naar buiten gerichte economie, maar ook veiligheid en de waarden waar wij als land voor staan en die niet bij de grenzen ophouden. Dit heeft bijgedragen aan een lange traditie van Nederland als voorvechter van een sterke internationale rechtsorde als basis voor een rechtvaardige, vreedzame en welvarende wereld.’²⁸

De principes uit deze Kamerbrief zijn niet nieuw. Joris Voorhoeve stelt het Nederlands buitenlands beleid in zijn boek *Peace, Profits and Principles. A study of Dutch Foreign Policy* in 1979 voor als concentrische cirkels, die verschillende verbanden van samenwerkende landen omvatten. Hoewel de binnenste twee cirkels van zijn model, de Benelux en de West-Europese Unie, inmiddels deels zijn vervangen door de Europese Unie, biedt dit model de context waarbinnen het Nederlands buitenlands beleid wordt bedreven. In het midden bevindt zich de focus, het land zelf. De eerste ring bestaat uit de lidstaten van de Europese Unie. In deze ring bevinden zich de mogelijkheden voor welvaart en politieke samenwerking. De tweede ring wordt gevormd door de NAVO-landen, waar Nederland militaire en economische veiligheid vindt. De derde ring wordt gevormd door de VN. Deze ring wordt door Voorhoeve de ‘mundial policy ring’ genoemd. ‘It is especially in this ring that the country pursues its goal of an international legal order, world peace and justice for suppressed and deprived populations. (...) The distinction with European and Atlantic affairs lies not only in geography, but also in its relation to the national interest. Mundial policy has only a long-term, indirect connection to the self-interest.’²⁹

Het bevorderen van de internationale rechtsorde is opgenomen in de Nederlandse grondwet, in artikel 90: ‘De regering bevordert de ontwikkeling van de internationale rechtsorde.’³⁰ Christ Klep schrijft in zijn boek *Van Korea tot Kabul* hierover: ‘Nederland heeft steeds de behoefte gehad méér te zijn dan ‘slechts’ een klein land, met een zendingsdrang die zich onder meer openbaarde in een sterke nadruk op het belang van een stabiele internationale rechtsorde en van internationale organisaties als de VN, NAVO en EU.’³¹ De nadruk op deze internationale organisaties uitte zich onder meer in een actieve betrokkenheid van Nederland bij de oprichting van de VN in 1945. Nederland

²⁷ H.A. Schaper, in: ‘Wereldwijd lobbyen voor Nederland’, *Tros Nieuwsshow*, 2 november 2013.

²⁸ Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 30 augustus 2013, vergaderjaar 2012-2013, 26150, nr. 132, 4.

²⁹ J.J.C. Voorhoeve, *Peace, Profits and Principles. A study of Dutch Foreign Policy* (Den Haag, 1979) 198.

³⁰ De Nederlandse Grondwet, artikel 90, geraadpleegd op:

<http://www.denederlandsegrondwet.nl/9353000/1/j9vvihf299q0sr/vgrnd7f9fty4>.

³¹ C. Klep en R. van Gils, *Van Korea tot Kabul. De Nederlandse militaire deelname aan vredesoperaties sinds 1945* (Den Haag, 2005) 14.

was één van de veertien leden van het *Executive Committee* dat de oprichtingsconferentie van de VN conferentie in San Francisco in 1945 organiseerde.

Hoewel Nederland de doelstellingen van de VN, namelijk het bevorderen van de collectieve veiligheid, van harte onderschreef, had Nederland tijdens de oprichtingsfase sterke bedenkingen over de wijze waarop de VN georganiseerd zou worden. De Nederlandse voorkeur ging uit naar een Atlantisch samenwerkingsverband, maar de Verenigde Staten richtten zich vooral op de brede internationale organisatie, de Verenigde Naties. ‘Nederland moest dus noodgedwongen aanvaarden dat aan de opbouw van de Verenigde Naties prioriteit werd gegeven,’ hoewel minister Van Kleffens erg wantrouwend stond tegenover de macht die de grote mogendheden in de organisatie zouden krijgen.³² Een van de grootste bezwaren was het vetorecht in de Veiligheidsraad voor deze mogendheden. Ook vond Van Kleffens dat de organisatie ‘(...) voor kleinere staten zoo weinig waarborgen [bood] voor hun vrijheid.’³³ Toch bond Nederland in, om deel te kunnen blijven nemen aan de besprekingen en zo nog enige invloed uit te kunnen oefenen. ‘[V]oorop stond dat er geen aanvaardbaar alternatief was nu de Amerikanen alles op de kaart van de Verenigde Naties wensten te zetten.’³⁴ Toen Pim van Boetzelaer in 1946 het ministerschap van Van Kleffens overnam, liet de Nederlandse regering het wantrouwen tegenover de VN meer varen. ‘De nieuwe minister had meer vertrouwen in de Verenigde Naties dan zijn voorganger en was een voorstander van collectieve veiligheid en het *one world*-concept, dat uitging van voortzetting van de geallieerde oorlogscoalitie.’³⁵

Sinds 1945 is Nederland binnen de VN altijd erg actief geweest, zowel als lid van de Veiligheidsraad en ECOSOC (*Economic and Social Council*), als in het actief bevorderen van de mensenrechten en het steunen van VN-organisaties op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. ‘As a result, the UN offered the Netherlands a much broader policy framework than the country had known before – even though its relative power had fallen since the days in which Europe had led world politics.’³⁶ Nederland stelde zich binnen de VN op als actieve partner. Nederland steunde veel VN-vredesoperaties met financiële middelen en/of personeel en nam tussen 1945 en 2013 vijf keer in de Veiligheidsraad plaats, (in 1946, in 1951/1952, in 1965/1966, in 1983/1984 en in 1999/2000).

Terugkijkend is het Veiligheidsraadlidmaatschap volgens voormalig minister van Buitenlandse Zaken Van Aartsen een ambitie die Nederland nog steeds moet hebben en die direct verband houdt met de internationale positie van Nederland. ‘Nederland moet naar mijn oordeel gewoon in de wereld zeer aanwezig zijn. Daar zit een idealistische kant aan, maar ook een hele realistische, gegeven het wereldwijde optreden van het Nederlands bedrijfsleven. De presentie in het buitenland voor het bedrijfsleven hangt ook voor een belangrijk deel weer af van het beeld dat er over Nederland bestaat in het kader van internationale betrekkingen.’³⁷ De heer Van Aartsen is ervan overtuigd dat een minder zichtbare positie van Nederland in de internationale politiek ook negatieve gevolgen zal hebben voor het Nederlandse bedrijfsleven. Voormalig ambassadeur Van Walsum vindt het belang van een Veiligheidsraadlidmaatschap vanzelfsprekend. Een land dat buitenlands beleid wil voeren,

³² H. A. Schaper, ‘Het Nederlands Veiligheidsbeleid, 1945-1950’, in: N.C.F van Sas, *De kracht van Nederland. Internationale positie en buitenlands beleid* (Haarlem, 1991), 280.

³³ D. Hellema, *Buitenlandse politiek van Nederland. De Nederlandse rol in de wereldpolitiek* (Utrecht, 2006) 120.

³⁴ Schaper, ‘Het Nederlands Veiligheidsbeleid’, 281.

³⁵ Hellema, *Buitenlandse politiek van Nederland*, 124.

³⁶ Voorhoeve, *Peace, Profits and Principles*, 202.

³⁷ Interview met dhr. J.J. Van Aartsen, minister van Buitenlandse Zaken van 1998 tot 2002, Den Haag, 11 juli 2013.

moet zijn positie versterken en zijn invloed vergroten. ‘Als je een positie in de wereldpolitiek wil hebben, valt het op als je niet eens in de meer dan tien jaar je vinger opsteekt en je meldt.’³⁸

Een land dat binnen de VN en in de internationale politiek een rol wil spelen, kan eigenlijk niet om de Veiligheidsraad heen. Een niet-permanent lid van de Raad verwerft, tijdelijk, een belangrijkere positie binnen de VN en is voor veel landen ineens een meer interessante gespreks- en coalitiepartner. De invloed liet zich volgens Rob Zaagman, ten tijde van het Nederlands Veiligheidsraadlidmaatschap Hoofd Politieke Afdeling van de PV, het beste illustreren door de periode vlak na het lidmaatschap: ‘(...) [V]an de ene op de andere dag waren we uit de Raad en dus niet meer nuttig voor de discussies in de VR en kregen daarom ook geen bijzondere behandeling, weer afgezien van een enkele individuele diplomaat van een permanent VR-lid. Such is life in internationale politics.’³⁹

Nico Schrijver vroeg zich in het artikel ‘Nederland in de Veiligheidsraad: mag het een onsje meer?’ in de *Internationale Spectator* van januari 1999 af hoe ‘(...) vaak “bingo” zal klinken voor Nederland, want de marges voor een niet-permanent lid zijn maar smal. (...) Het is bovendien soms puur toeval of een Veiligheidsraadlid bij bepaalde kwesties een sleutelrol kan spelen.’⁴⁰ Schrijver stipte hier een belangrijk punt aan: een Veiligheidsraadlidmaatschap geeft een land internationaal (tijdelijk) meer slagkracht, maar zonder vetorecht zijn de mogelijkheden van een niet-permanente lidstaat beperkt. Dit levert een spanningsveld op voor een regering, die de kandidatuur voor de Veiligheidsraad in Nederland wil verantwoorden. Aan de ene kant hoopt een regering de Tweede Kamer en de Nederlandse bevolking enthousiast te maken voor het lidmaatschap, door aan te geven op welke manier het lidmaatschap de Nederlandse positie in de internationale politiek kan bevorderen. Aan de andere kant moet een regering aan verwachtingenmanagement doen, om achteraf teleurstelling over de behaalde resultaten in de Veiligheidsraad te voorkomen. Dit dilemma zou Van Aartsen ook voor zijn kiezen krijgen rondom de kwestie Oost-Timor.

Hoewel de macht van niet-permanente leden beperkt is ten opzichte van het gewicht van het vetorecht van de permanente vijf, hebben de niet-permanente leden gemiddeld twee maanden van hun lidmaatschap een bijzondere positie. Het voorzitterschap van de Veiligheidsraad wisselt elke maand. De voorzitter kan uiteraard niet de hele Raad naar zijn hand zetten, maar is wel verantwoordelijk voor de agendering van onderwerpen en het bereiken van consensus in de Veiligheidsraad. Volgens Van Walsum moet je je als voorzitter wel neutraal opstellen. ‘Als ze merken dat je ondertussen stiekem de stokpaardjes van je regering zit door te duwen, dan ben je er geweest.’⁴¹ De voorzitter krijgt volgens Van Walsum over het algemeen veel ruimte, behalve wanneer de lidstaten vermoeden dat een ambassadeur het voorzitterschap gebruikt om nationale belangen door te voeren. ‘Dat is natuurlijk een probleem, want dat land moet niet ineens monddood worden gemaakt gedurende een maand. Je hebt (als ambassadeur) dus een maand dat je zelf ineens heel veel meer te vertellen hebt dan normaal en je land veel minder.’⁴²

³⁸ Interview met mr. A.P. van Walsum, Permanent Vertegenwoordiger van Nederland bij de Verenigde Naties van 1999 tot 2001, Den Haag, 18 juli 2013.

³⁹ Schriftelijk interview met drs. R.W. Zaagman, Hoofd Politieke Afdeling van de Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de VN van 1996 tot 2001, 1 juli 2013.

⁴⁰ N. Schrijver, ‘Nederland in de Veiligheidsraad: mag het een onsje meer?’, *Internationale Spectator* 1 (1999) 1.

⁴¹ Interview met mr. A.P. van Walsum, 18 juli 2013.

⁴² Ibidem.

Niettemin is de ruimte voor handelen van een niet-permanent lid gedurende het lidmaatschap een onderwerp van discussie in de binnenlandse politiek, evenals de ruimte voor handelen van een voorzitter. In 2006 besprak Nico Schrijver deze speelruimte in zijn artikel ‘Nederland in de wijde wereld. Multilateralisme als verheven ideaal in eigen belang’ in de *Internationale Spectator*. Volgens Schrijver heeft Nederland in de eerdere lidmaatschappen van de Veiligheidsraad een aantal keer een sleutelrol gespeeld. ‘In 1965-1966 vervulde de Nederlandse diplomaat J.G. de Beus een bemiddelende rol bij het bewerkstelligen van een staakt-het-vuren tussen India en Pakistan in Kasjmir, niettegenstaande de instructie van minister Luns: “De delegatie onthoude zich van elk initiatief.” In 1983-1984 fungeerde de Nederlandse permanente vertegenwoordiger Van der Stoep als schakel bij het regelen van een veilige en enigszins waardige aftocht, onder VN-vlag, van Arafat en de zijnen vanuit Beiroet via zee naar Tunis.’⁴³ Ook Oost-Timor werd door Schrijver genoemd als voorbeeld van de speelruimte van een lid van de Veiligheidsraad.

3.2 De voorbereiding voor het Veiligheidsraadlidmaatschap

Op 8 oktober 1998 werd Nederland met een overtuigende meerderheid, 122 van de 175 stemmen, door de Algemene Vergadering van de VN gekozen tot niet-permanent lid van de Veiligheidsraad voor de periode 1999-2001.⁴⁴ In de Veiligheidsraad waren voor deze periode, behalve Nederland, ook Argentinië, Bahrein, Brazilië, Canada, Gabon, Gambia, Maleisië, Namibië en Slovenië gekozen als niet-permanent lid. Samen met de vijf permanente leden (Rusland, China, de Verenigde Staten, Frankrijk en Groot-Brittannië) vormden zij de Raad. Op 20 november stuurden minister van Buitenlandse Zaken Van Aartsen en minister voor Ontwikkelingssamenwerking Herfkens een brief naar de Tweede Kamer met de prioriteiten voor het komende lidmaatschap. Zij toonden zich erg verheugd over de verkiezing: ‘Het lidmaatschap van de Veiligheidsraad geeft het Koninkrijk, dat van oudsher een internationale instelling heeft en bevordering van de internationale rechtsorde in de Grondwet heeft opgenomen, een welkome kans bij te dragen aan de totstandkoming en handhaving van de internationale vrede en veiligheid.’⁴⁵

De regering stelde voor het lidmaatschap een aantal prioriteiten vast, te weten: conflictpreventie en –beheersing, focus op sociaaleconomische en humanitaire aspecten van conflict, het betrekken van regionale organisaties, speciale aandacht voor Afrika en non-proliferatie. Bij de prioriteitstelling zocht Nederland naar een brede benadering van conflicten: ‘De Nederlandse regering (...) kiest voor een integrale benadering waarbij ook andere, bredere aspecten van veiligheid en conflictbeheersing(...) worden betrokken. Nederland wil dan ook speciale aandacht geven aan de fase voorafgaand aan een conflict, door middel van preventieve diplomatie en “early warning”, en aan de fase van vredesopbouw al tijdens het conflict en wederopbouw daarna. Ook de humanitaire aspecten van een conflict verdienen grotere nadruk.’⁴⁶ Snellere besluitvorming binnen de Veiligheidsraad hoorde eveneens bij deze integrale benadering, zodat bij conflicten sneller ingegrepen zou kunnen worden.

Nederland wilde zich ook inzetten om het contact te verbeteren tussen de Veiligheidsraad en humanitaire organisaties, zowel organisaties binnen als buiten de VN. Deze organisaties konden ondersteuning bieden tijdens verschillende fases van conflictbeheersing en – bestrijding. De regering

⁴³ N. Schrijver, ‘Nederland in de wijde wereld. Multilateralisme als verheven ideaal in eigen belang’, *Internationale Spectator* 11 (2006) 553.

⁴⁴ Brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 20 november 1998, vergaderjaar 1998-1999, 26301, nr. 1, 1.

⁴⁵ Ibidem, 2.

⁴⁶ Ibidem, 2.

zag in conflictbestrijding ook een rol weggelegd voor regionale en sub-regionale organisaties zoals de Organisatie van Afrikaanse Eenheid (de voorloper van de Afrikaanse Unie). De regionale organisaties zouden door de Veiligheidsraad aangespoord moeten worden meer verantwoordelijkheid in de eigen regio op zich te nemen.⁴⁷

Tot slot was Afrika voor Nederland een prioriteit. De vele oorlogen op het continent zorgden niet alleen voor veel leed, maar hadden ook negatieve gevolgen voor de ontwikkeling van Afrika. ‘Beide ondertekenaars (de minister van Buitenlandse Zaken en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking) kiezen hierbij voor een benadering waarbij hun inspanningen op het gebied van de buitenlandse politiek en van de ontwikkelingssamenwerking elkaar onderling zo veel mogelijk versterken.’⁴⁸ De ministers sloten de brief af met een gedeelte uit de regeringsverklaring: “‘Idealistisch als het gaat om onze beginselen en doelstellingen. Pragmatisch als het gaat om de bewaking van de Nederlandse positie en belangen. Realistisch als het gaat om haalbaarheid en het zetten van concrete stappen.” In die geest zal ons land vanaf 1 januari 1999 zijn zetel in de Veiligheidsraad bezetten.⁴⁹

Op het ministerie van Buitenlandse Zaken werd een speciale directie opgezet die de Nederlandse standpuntbepaling in de Veiligheidsraad coördineerde, in nauwe samenwerking met veel thema- en regiodirecties. Volgens de heer Zaagman, toenmalig hoofd politieke afdeling bij de PV in New York, was de manier van werken als volgt: ‘Er was een werkverdeling afgesproken tussen PV New York en Den Haag. Den Haag zou op hoofdlijnen instructies geven en New York werd geacht deze al naar gelang de ontwikkelingen en de omstandigheden uit te werken en in praktische diplomatie om te zetten. Wij zaten immers bovenop de ontwikkelingen, hadden op alle dossiers (veel) meer kennis van zaken en beschikten bovendien over een redelijk groot team aan politieke medewerkers.’⁵⁰ De PV in New York werd versterkt met extra medewerkers, en er werd een nieuwe ambassadeur benoemd, Peter van Walsum. Jaap Ramaker was van september 1997 tot november 1998 PV in New York. Hij had als PV sterk gelobbyd voor het Nederlandse lidmaatschap en de verwachting was dat hij Nederland in de Raad zou vertegenwoordigen. ‘Na deze succesvolle operatie zou Ramaker de baan verdiend hebben. Maar dat gebeurde niet,’ schreef *De Groene Amsterdammer*.⁵¹ Tot veler verbazing werd Ramaker in december 1998 tot ambassadeur in Wenen benoemd en kwam Peter van Walsum naar New York om Nederland te vertegenwoordigen in de Veiligheidsraad. Destijds reageerde minister Van Aartsen op de verbazing door te stellen dat Van Walsum ‘(...) eenvoudigweg de beste man op deze plaats (...)’⁵² was. Terugkijkend stelde Van Aartsen dat Ramaker een ‘ontzettend goede multilaterale ambassadeur’ was, maar: ‘In die Veiligheidsraad zit echt van ieder land, zeker ook van de P5, totale expertise, doorgewinterde diplomaten [en] fantastische strategen. (...) [J]e moet ook heel hard zijn als je een rol wil spelen.’⁵³ In Van Walsum zag Van Aartsen zo’n strateeg, iemand die niet van dag tot dag geïnstrueerd hoefde te worden, maar wel intensief overleg pleegde op de cruciale momenten: ‘Het is een kwetsbare situatie, want de Kamer zit er ook bovenop. Dus het is wel heel belangrijk dat er iemand zit die niet iedere dag moet zeggen ‘moet ik nou links of rechts

⁴⁷ Brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 20 november 1998, vergaderjaar 1998-1999, 26301, nr. 1, 3.

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ Ibidem, 4.

⁵⁰ Interview met drs. R.W. Zaagman, 1 juli 2013.

⁵¹ P. Vermaas, ‘Voorzitter van de wereld. Profiel: Peter van Walsum’, *Groene Amsterdammer*, 4-11-2000.

⁵² Interview met drs. R.W. Zaagman. 1 juli 2013.

⁵³ Interview met dhr. J.J. van Aartsen, 11 juli 2013.

stemmen'.⁵⁴ Van Aartsen had dus duidelijk voor ogen welke rol een Permanent Vertegenwoordiger in de Veiligheidsraad moest spelen en op welke manier het contact tussen minister en PV moest verlopen om een dergelijke rol mogelijk te maken. Hiervoor was een sterke PV nodig. Rob Zaagman onderkende dit eveneens en noemde Van Walsum 'ontegenzeggelijk een van de sterkste figuren in onze diplomatieke dienst en bij uitstek geschikt voor het zeer snelle en snel wisselende werk in de VR, waarin bovendien enkele zeer sterke P5-ambassadeurs zaten.'⁵⁵

Bij de huidige campagne voor een Veiligheidsraadzetel in 2017/2018 lijkt minister Timmermans van Buitenlandse Zaken overigens een controverse als die rond Ramaker en Van Walsum te willen voorkomen. In februari 2013 is Nederland officieel begonnen met de campagne. Karel van Oosterom, voormalig directeur-generaal Politieke Zaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken, is per augustus 2013 benoemd tot Permanent Vertegenwoordiger in New York. 'Mocht Van Oosterom in zijn missie slagen dan zou hij over 4 jaar ook de zetel in de Veiligheidsraad mogen bezetten. Zijn benoeming - 'een bewuste politieke keuze' - is volgens Timmermans ook 'een signaal aan de partners hoe serieus wij deze zaak nemen,' aldus *De Volkskrant* op 1 februari 2013.⁵⁶

3.3 Internationale terughoudendheid en vredesmissies

Na het einde van de Koude Oorlog was er een toename van het aantal VN-vredesoperaties. Nu de Oost-West-verhoudingen geen rol meer speelden, was meer ruimte voor *peace keeping*- en *enforcement*-operaties. Ook de NAVO speelde hierbij een rol, door de uitvoering van verschillende missies op zich te nemen.⁵⁷ Missies als *United Nations Transition Assistance Group* (UNTAG) in Namibië, *United Nations Observer Group in Central America*, *United Nations Observer Mission in El Salvador* en vooral UNTAC (*United Nations Transitional Authority*) in Cambodja werden in het begin van de jaren negentig als erg succesvol beschouwd. De eerste Golfoorlog (operatie *Desert Storm*) '(...) versterkte (...) het gevoel dat – door de VN gemandateerde – internationale strafexpedities tegen staten die de wereldvrede aantastten, haalbaar waren.'⁵⁸ Dit gevoel kwam tot uiting in een grote toename van het aantal VN-vredesoperaties: van 1991 tot 1994 kwamen er 17 nieuwe vredesoperaties tot stand.

Het enthousiasme voor vredesoperaties werd een paar jaar later echter sterk getemperd door de oorlogen op de Balkan en in Afrika. In 1993 was de VS hals over kop uit Somalië vertrokken, nadat een Amerikaanse militair van de ambitieuze humanitaire operatie, *Operation Provide Relief*, door Somalische rebellen achter een auto door de straten van Mogadishu was gesleept. Ook het bloedbad in Rwanda, van april tot juli 1994, was niet voorkomen ondanks de (beperkte) aanwezigheid van VN-soldaten. Negen Belgische soldaten werden ontvoerd, gemarteld en vervolgens gedood. De val van de enclave Srebrenica op 11 juli 1995, waarna 7000 moslimmannen werden vermoord, schokte de internationale gemeenschap en Nederland in het bijzonder. Van Walsum spreekt in zijn boek van het 'Srebrenica-syndroom'. 'Het werkelijke effect van de drama's van Somalië, Rwanda en Srebrenica (...) manifesteerde zich in de onuitgesproken realiteit dat er voor vredesoperaties in zwart Afrika gewoon geen troepen uit West-Europa en Noord-Amerika meer beschikbaar waren.'⁵⁹ Over de hele linie was sprake van grote terughoudendheid met het uitzenden van militairen: 'Men [de

⁵⁴ Interview met dhr. J.J. van Aartsen, 11 juli 2013.

⁵⁵ Interview met drs. R.W. Zaagman, 1 juli 2013.

⁵⁶ Redactie, 'Kabinet begint campagne voor zetel in V-raad', *De Volkskrant*, 1 februari 2013.

⁵⁷ Klep en van Gils, *Van Korea tot Kabul*, 101-107.

⁵⁸ Ibidem, 102.

⁵⁹ A.P. van Walsum, *Verder met Nederland. De kritische terugblik van een topdiplomaat* (Den Haag 2001) 101.

Nederlandse regering] gaf vooralsnog de voorkeur aan missies met een helder mandaat en beperkte risico's.⁶⁰ De NAVO-operatie *Allied Force* in 1999 in Kosovo had eveneens grote invloed op de bereidheid van Veiligheidsraadleden VN-operaties te mandateren. De NAVO greep in Kosovo zonder Veiligheidsraadmandaat in. Bij volgende discussies over conflicten lag steeds de vraag op tafel of ingrijpen zonder een Veiligheidsraadmandaat gelegitimeerd was. Deze factoren bleken in september 1999 van groot belang bij de discussie over al dan niet ingrijpen in het conflict in Oost-Timor.

⁶⁰ Hellema, *Buitenlandse politiek van Nederland*. 369.

4. Van akkoord tot referendum

4.1 De 5 mei-akkoorden

Op 5 mei 1999 sloten Portugal en Indonesië in totaal drie akkoorden die samen een referendum over de toekomst van Oost-Timor mogelijk moesten maken. Met de akkoorden werd vastgelegd dat de Oost-Timorezen de volgende vraag voorgelegd zouden krijgen in een referendum: 'Do you accept the proposed special autonomy for East Timor within the Unitary State of the Republic of Indonesia?'⁶¹ Het referendum gaf de keus tussen onafhankelijkheid en autonomie. Deze twee begrippen lijken vrijwel gelijkwaardig, maar waren dat in dit geval zeker niet. Een keuze voor onafhankelijkheid, dus een 'nee' op de vraag van het referendum, zou betekenen dat Oost-Timor een soevereine staat zou worden. Met de 5 mei-akkoorden had Indonesië zich verplicht in dit geval alles in het werk te stellen de grondwettelijke banden met Oost-Timor te verbreken. Als de meerderheid van de bevolking de vraag met 'ja' zou beantwoorden, werd dus gekozen voor autonomie en zou Oost-Timor officieel een autonome regio binnen Indonesië worden. In dat geval verplichtte de internationale gemeenschap zich de soevereiniteit van Indonesië over het gebied te erkennen. De voorlopige datum van het referendum was 8 augustus, waarbij werd aangetekend dat de veiligheidssituatie dusdanig zou moeten zijn, dat een vreedzaam en eerlijk referendum mogelijk was.

Door het aanhoudende geweld in de voorgaande maanden was veiligheid een van de belangrijkste onderwerpen van onderhandeling geweest. Toch werden voorstellen met betrekking tot ontwapening en ontbinding van de milities en terugtrekking van de Indonesische troepen niet in het akkoord opgenomen, omdat Indonesië de controle over de veiligheid niet uit handen wilde geven. Indonesië zou volgens de akkoorden exclusief verantwoordelijk zijn voor de veiligheid van zowel de Oost-Timorezen als het civiele VN-personeel (dat het referendum zou organiseren) vóór, tijdens en na het referendum. Landen als Australië en de Verenigde Staten wilden het behaalde resultaat, het referendum, niet op het spel zetten door op een internationale militaire missie aan te sturen.⁶² Kofi Annan, nauw betrokken bij de onderhandelingen, schreef hierover in zijn boek *Interventions*: '(...) [T]here was a basic reality shaping the context of the diplomacy: the Indonesian military could do what it wanted in the region as no foreign power would contemplate military challenging Indonesia's right to maintain control in whatever way it wished within what it considered to be its borders. That it was also the largest Muslim-populated country in the world and a close ally of the United States, with ever-closer relations with China, did not make the diplomacy any easier. We were given no choice by the Indonesian government but to accept their pledge to maintain security.'⁶³

Ondanks de moeizame onderhandelingen over het veiligheidsaspect, werd internationaal positief gereageerd op de 5 mei-akkoorden. Ook in Nederland toonde minister Van Aartsen zich zeer verheugd. In een brief aan de Tweede Kamer schreef hij dat 'Nederland (...) veel waardering [had] voor de opstelling van betrokkenen in het onderhandelingsproces.' Naast tevredenheid was er echter ook sprake van bezorgdheid over de veiligheidssituatie, bij zowel de PV in New York als het ministerie in Den Haag. Van Aartsen tekende hier ook bij aan dat de Indonesische medewerking de

⁶¹ 'Agreement regarding the modalities for the popular consultation of the East Timorese through a direct ballot', A/53/951, annex II, 5 mei 1999, geraadpleegd op: <http://www.un.org/peace/etimor/docs/a53951.pdf>.

⁶² Martin, *Self-Determination in East-Timor*, 32.

⁶³ K. Annan, *Interventions. A Life in War and Peace* (New York, 2012) 104.

binnenlandse machtspositie van de regering Habibie aanzienlijk zou kunnen verzwakken.⁶⁴ In het Veiligheidsraaddebat van 7 mei werd de Nederlandse tevredenheid over de akkoorden benadrukt. De Permanent Vertegenwoordiger stelde de minister van Buitenlandse Zaken op 6 mei voor dat hij in het aankomende Veiligheidsraaddebat Indonesië kon wijzen op de verantwoordelijkheid van de Indonesische regering voor de veiligheid voor, tijdens en na het referendum. De minister nam dit voorstel over, maar nuanceerde de kritiek door te wijzen op de lastige politieke situatie in Indonesië.⁶⁵ Hij verzocht de PV zich ook terughoudend op te stellen bij verzoeken voor een eventuele financiële of personele bijdrage aan de verschillende VN-operaties.⁶⁶ Voorlopig leek Nederland zich dus voorzichtig op te stellen in de kwestie Oost-Timor.

Op 7 mei 1999 verwelkomde de Veiligheidsraad de akkoorden. Iets meer dan een maand later, op 11 juni, stemde de Raad in met een missie die zorg moest dragen voor alle aspecten rondom de uitvoering van het referendum, waaronder de registratie van kiezers, het opzetten van stemlokalen en het tellen van de stemmen. De missie kreeg de naam UNAMET, oftewel *United Nations Mission in East Timor*.⁶⁷ Deze missie werd opgezet met instemming van Jakarta. In de resolutie, Veiligheidsraadresolutie 1246, werd Indonesië nogmaals gewezen op de verantwoordelijkheid voor een veilige situatie in Oost-Timor om het referendum vreedzaam te kunnen laten verlopen.⁶⁸

4.2 De aanloop naar het referendum

Opvallend is dat vooraanstaande Oost-Timorese onafhankelijkheidsaanhangers niet onverdeeld enthousiast waren over de gesloten akkoorden. De Nederlandse ambassade in Jakarta gaf op 12 mei 1999 informatie van de Australische ambassadeur door aan Den Haag, waaruit bleek dat Ramos Horta helemaal niet blij was met het tijdschema waarin was voorzien. Hij was, samen met meer onafhankelijkheidsaanhangers, voorstander geweest van een overgangperiode van autonomie naar uiteindelijk volledige onafhankelijkheid voor Oost-Timor. De ambassade schreef dat de geforceerde bevalling waaraan de Oost-Timorese bevolking met het akkoord werd onderworpen, in een gemoedstoestand die zich hoofdzakelijk in termen van frustratie over de Indonesische overheersing liet bepalen, velen deed twifelen aan de wenselijkheid van een snel proces naar onafhankelijkheid.⁶⁹ De ambassade sprak haar zorgen uit over de onderlinge verhoudingen op Oost-Timor op langere termijn en het geweldspotentieel dat daar wellicht blijvend in besloten zou liggen. Er werd een zware hypotheek gelegd op duurzame en vooral vreedzame verhoudingen die in het kader van de maatschappelijke opbouw aldaar geboden waren.⁷⁰

De Permanente Vertegenwoordiging van Nederland in New York verzocht het ministerie in Den Haag ondertussen om informatie over het gekozen Nederlandse standpunt vanaf 1975 ten opzichte van Oost-Timor. De directie Azië en Oceanië (DAO) antwoordde per email dat Nederland zich bij de resoluties van de Algemene Vergadering tussen 1975 en 1983 altijd had onthouden van stemming en

⁶⁴ Brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 25 mei 1999, vergaderjaar 1998-1999, 26049, nr. 13, 2.

⁶⁵ Bericht van MinBuza (198) aan PVNY, 6 mei 1999, onderwerp 'Oost-Timor', ddi/dmd/2010/00081.

⁶⁶ Ibidem.

⁶⁷ 'Security Council welcomes Portuguese, Indonesian Agreement on Future Status of East Timor', S/RES/1236, 7 mei 1999, geraadpleegd op: <http://www.un.org/News/Press/docs/1999/19990507.SC6672.html>.

⁶⁸ United Nations Security Council Resolution 1246, S/RES/1246, 11 juni 1999, geraadpleegd op: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/174/13/PDF/N9917413.pdf?OpenElement>.

⁶⁹ Bericht van ambassade Jakarta (93) aan MinBuza, 12 mei 1999, onderwerp 'Oost-Timor', ddi/dmd/2010/00081.

⁷⁰ Ibidem.

zich dus neutraal had opgesteld. DAO verklaarde deze neutraliteit als volgt. Het Nederlandse stemgedrag was naar buiten toe uitgedragen door enerzijds te verwijzen naar het overhaaste vertrek van Portugal als beherende mogendheid uit Oost-Timor, anderzijds naar de eenzijdige militaire interventie van Indonesië en de niet-naleving van in VN-verband opgestelde procedures met betrekking tot de dekolonisatie van gekoloniseerde gebieden.⁷¹ Bovendien was Nederland in die periode belangenbehartiger van Portugal in Indonesië geweest. Portugal had de diplomatieke banden met Indonesië verbroken na de annexatie van Oost-Timor in 1975. Op verzoek van de Portugese regering verleende Nederland consulaire hulp en ‘andere praktische bijstand’ aan Portugese burgers in Indonesië. Nederland mengde zich als belangenbehartiger echter niet in politieke aangelegenheden tussen Portugal en Indonesië. DAO constateerde dat Nederland er zorg voor heeft gedragen dat de Portugese belangenbehartiging niet ten koste zou gaan van de betrekkingen met Indonesië. Dat doet vermoeden dat deze betrekkingen belangrijker werden gevonden dan de kwestie Oost-Timor.⁷² Toch erkende Nederland volgens DAO nooit de soevereiniteit van Indonesië over Oost-Timor, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de VS en Australië.

Ondertussen nam het militiegeweld in Oost-Timor sterk toe. Een van de voorwaarden voor het referendum was een goede veiligheidssituatie. Zoals beschreven in hoofdstuk 4.1 diende Indonesië hiervoor zorg te dragen. Na het ondertekenen van de 5 mei-akkoorden verslechterde de veiligheidssituatie in Oost-Timor echter. Door het toenemende geweld was ook de ontplooiing van de UNAMET-missie vertraagd. Veel VN-leden en internationale organisaties twijfelden aan de rol van het Indonesische leger bij het geweld. Tijdens een persconferentie van 21 juni 1999 gaf een woordvoerder van de Secretaris-Generaal van de VN (SGVN) toe dat leden van het Indonesische leger aan verschillende gewapende acties van milities hadden deelgenomen. Daarop besloot Kofi Annan het referendum met twee weken uit te stellen, tot 24 augustus.⁷³ Op die manier zou er wat meer speling zijn voor UNAMET en kreeg Indonesië meer tijd om te voldoen aan de voorwaarden die bij de 5 mei-akkoorden gesteld waren. Op een vraag in hoeverre de Indonesische autoriteiten bereid waren mee te werken aan een verbetering van de veiligheidssituatie, antwoordde de woordvoerder van de Secretaris-Generaal dat deze vraag het Secretariaat voortdurend bezighield, maar dat het voorlopig afwachten was. Duidelijk was in ieder geval dat de autoriteiten nu niet de noodzakelijke stappen ondernamen.⁷⁴ De SGVN hoopte dat de Veiligheidsraad een sterke waarschuwing zou uiten richting de Indonesische autoriteiten, om zo de diplomatieke druk op het regime te vergroten.

Voor UNAMET bleef het lastig harde bewijzen te vinden van steun van het TNI aan de pro-Indonesische milities. Ook Nederland was nog niet overtuigd van deze steun. Tijdens de Veiligheidsraadvergadering van 25 juni was de kritiek van Nederland wel steviger dan voorheen. De ambassadeur kreeg van de minister de opdracht te spreken van zorgwekkende meldingen van geweld door pro-integratiemilities. Ook werd Indonesië wederom gewezen op de verantwoordelijkheid voor de veiligheid op grond van de 5 mei-akkoorden. In de Nederlandse

⁷¹ Email van DAO aan PVNY, 19 juli 1999, onderwerp ‘Oost-Timor’, pv-nyc/vernjr 2010/00058.

⁷² Ibidem.

⁷³ ‘Question of East Timor. Report of the Secretary-General’, S/1999/705, 22 juni 1999, geraadpleegd op: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/181/73/PDF/N9918173.pdf?OpenElement>.

⁷⁴ Bericht van PVNY (741) aan MinBuza, 22 juni 1999, onderwerp ‘Veiligheidsraad/Oost-Timor’, ddi/dmd/2010/00081.

inbreng in het Veiligheidsraaddebat werd echter niet ingegaan op de betrokkenheid van Indonesische militairen bij het geweld.⁷⁵

Niet alleen onafhankelijkheidsaanhangers waren doelwit van de militias, ook UNAMET werd meerdere keren aangevallen. Volgens de Indonesische PV in New York, door zijn collega's aangesproken op het geweld, was er sprake van "*confusion*" en "*lack of understanding and cooperation*" tussen UNAMET en de lokale autoriteiten.⁷⁶ Hoewel de aanvallen volgens de Indonesische PV zeer betreurenswaardig waren, trof UNAMET ook blaam. De PV verweet UNAMET partijdigheid bij de hulpverlening en bij het aannemen van lokaal personeel.⁷⁷ Een week later stelde de Nederlandse ambassadeur, na een gesprek met de Indonesische PV over hetzelfde onderwerp, dat Indonesië wel eens gelijk kon hebben voor wat betreft de aanname van het personeel door UNAMET. Dit kwam volgens de Nederlandse ambassadeur echter doordat zich vrijwel geen integratie-aanhangers meldden voor werk bij UNAMET.⁷⁸

Ook in juli bleven de berichten over de veiligheid in Oost-Timor somber. Toch besloot Secretaris-Generaal van de VN Kofi Annan op 14 juli dat UNAMET twee dagen later kon beginnen met het registreren van kiezers, zo meldde de SGVN in een brief aan de Veiligheidsraad. De Nederlandse PV vond het opmerkelijk dat de SG in zijn brief geen melding maakte van concrete stappen die ondernomen waren door de Indonesische regering, noch van vooruitgang in de opsporing van de schuldigen van de aanvallen op UNAMET. De SG had het besluit naar eigen zeggen genomen op basis van de verzekeringen van de Indonesische regering, op voorwaarde dat in de nabije toekomst zichtbare en belangrijke verbeteringen waarneembaar zouden zijn.⁷⁹

Hoewel de Nederlandse PV kritisch was op de rol van de Indonesische regering, was een Veiligheidsraadresolutie of een Veiligheidsraadverklaring richting Indonesië volgens de PV een te sterk signaal. De andere Veiligheidsraadleden waren dezelfde mening toegedaan. Een paar dagen later, tijdens het Veiligheidsraaddebat van 16 juli, kon Speciaal Gezant Marker de Veiligheidsraad melden dat de Indonesische regering een aantal maatregelen had genomen, waaronder het arresteren van een aantal militieleden voor het gebruik van geweld tegen UNAMET. Dit werd gezien als positief signaal voor de voorbereidingen van het referendum. De Permanent Vertegenwoordiger vroeg aan Marker of het doorgaan van het registratieproces niet eerder door tijdsdruk was ingegeven dan vanwege verbetering van de veiligheidssituatie. Hierop bleek hij volgens de PV geen direct antwoord te willen geven. Het doorgaan moest vooral worden gezien als een signaal van vastbeslotenheid van de VN om het referendum mogelijk te maken.⁸⁰

De aanhoudende diplomatieke druk op de Indonesische regering leek dus enig effect te hebben op de veiligheidssituatie in Oost-Timor. In de loop van de zomer nam de intensiteit van het geweld enigszins af. Toch bleven veel VN-lidstaten bezorgd over het mogelijk destabiliserende effect van het

⁷⁵ Bericht van MinBuza aan PVNY (272), 23 juni 1999, onderwerp 'Veiligheidsraad/Oost-Timor', ddi/dmd/2010/00081.

⁷⁶ Bericht van PVNY (793) aan MinBuza, 7 juli 1999, onderwerp 'Veiligheidsraad/Oost-Timor', pv-nyc/vernjr 2010/00058.

⁷⁷ Ibidem.

⁷⁸ Bericht van PVNY (811) aan MinBuza, 14 juli 1999, onderwerp 'Veiligheidsraad/Bilateraal gesprek met Indonesische PV/Oost-Timor', pv-nyc/vernjr 2010/00058.

⁷⁹ Bericht van PVNY (813) aan MinBuza, 15 juli 1999, onderwerp 'Veiligheidsraad/Oost-Timor', pv-nyc/vernjr 2010/00058.

⁸⁰ Bericht van PVNY (814) aan MinBuza, 16 juli 1999, onderwerp 'Veiligheidsraad/Oost-Timor', ddi/dmd/2010/00081

referendum. Zo schreef de Nederlandse ambassade in Jakarta op 6 augustus een alarmerend bericht aan het ministerie van Buitenlandse Zaken. De veiligheidssituatie in Oost-Timor was volgens de ambassade de afgelopen weken weliswaar sterk verbeterd, maar er bleven veel zorgen bestaan over de onwil van de militaire autoriteiten de samenwerking met de milities te beëindigen en de schuldigen van misdrijven te berechten. Terwijl volgens de ambassade algemeen werd aangenomen dat de pro-onafhankelijken in een werkelijk vrije volksraadpleging een overtuigende meerderheid zouden halen, bleef het afwachten of de pro-Indonesische milities dit zouden accepteren. Ook was de ambassade bezorgd over de veiligheid onmiddellijk na de volksraadpleging.⁸¹

Het werd volgens de ambassade steeds duidelijker dat het TNI steun verleende aan de milities die voor aansluiting bij Indonesië vochten. Er was veel bewijs, onder andere door de aanwezigheid van moderne wapens en communicatieapparatuur, wat erop duidde dat het TNI en de politie nog steeds doorgingen met het bewapenen, trainen, begeleiden en betalen van de pro-Indonesische milities. De ambassade constateerde dat dit minder openlijk gebeurde dan eerder, waarschijnlijk omdat de Indonesische autoriteiten hadden ingezien dat ernstige incidenten zoals die in juni en juli 1999 contraproductief waren.⁸² De ambassade maakte zich ook zorgen over de uitspraken van verschillende vooraanstaande autonomie-aanhangers. In het bericht werd vermeld dat Francisco Lopez da Cruz, vice-gouverneur van Oost-Timor, al een aantal weken lang door Oost-Timor reisde met de boodschap dat onafhankelijkheid zou resulteren in een bloedbad. De ambassade was bang dat dit een *self fulfilling prophecy* zou worden. De Indonesische autoriteiten organiseerden volgens de ambassade een herhaling van het geweld in 1975 en 1976, waardoor het TNI 'gedwongen' zou worden militair in te grijpen.⁸³ Opvallend was in deze periode de houding van de Falantil, de grootste Oost-Timorese onafhankelijkheidsbeweging. Zij waren door Xanana Gusmao, leider van de Falantil, opgeroepen zich niet te laten provoceren en niet in actie te komen. 'Iedere actie van het Falantil zou immers breed worden uitgemeten als een daad van agressie, en verhevigd militair ingrijpen rechtvaardigen dat tot uitstel van het referendum moest leiden.'⁸⁴ De Falantil gaven gehoor aan de oproep van Gusmao en gingen een confrontatie uit de weg.

Ian Martin, hoofd van de UNAMET-missie, schrijft in zijn boek *Self-Determination in East Timor. The United Nations, the Ballot and International Intervention* dat de VN er, gezien de veiligheidssituatie, voor had kunnen kiezen het referendum uit te stellen. Volgens Martin wilden de Secretaris-Generaal, zijn vertegenwoordiger in Oost-Timor en de belangrijkste landen in de Veiligheidsraad echter het momentum behouden dat was opgebouwd tijdens de registratieperiode. Men keek hierbij niet alleen naar de situatie in Oost-Timor, maar hield ook rekening met het politieke proces in Indonesië. In oktober 1999 zou het Indonesische parlement een nieuwe Indonesische president kiezen. Secretaris-Generaal Kofi Annan hield er rekening mee dat niet de huidige president Habibie, maar Megawati Soekarnoputri, dochter van de voormalige president Soekarno, tot president zou worden gekozen. Zij werd geadviseerd door voormalig generaals van het Indonesische leger en had een veel hardere lijn ten opzichte van Oost-Timor gekozen. Indonesische acceptatie van de uitslag van het referendum

⁸¹ Bericht van ambassade Jakarta (166) aan MinBuza, 6 augustus 1999, onderwerp 'werkbezoek Oost-Timor/politieke situatie', ddi/dmd/2010/00081

⁸² Ibidem.

⁸³ Ibidem.

⁸⁴ Schulte Nordholt, *Indonesië na Soeharto*, 89.

werd daarmee veel minder aannemelijk.⁸⁵ Op grond van deze overwegingen besloot de VN het referendum over de positie van Oost-Timor op 30 augustus 1999 plaats te laten vinden.

⁸⁵ Martin, *Self-Determination in East Timor*, 122-124.

5. De crisis in Oost-Timor

Het referendum op 30 augustus verliep goed, ondanks een aantal incidenten. Ruim 90 procent van de geregistreerde kiezers bracht zijn stem uit bij één van de door UNAMET opgerichte stembureaus. De Nederlandse ambassadeur in Jakarta was, in het kader van een waarnemingsmissie van ambassademedewerkers van alle EU-lidstaten in Jakarta, zelf getuige van het verloop van het referendum. Hij stelde vast dat, ondanks het gewelddadige einde van de campagneperiode waarin de milities een laatste poging deden om de bevolking te intimideren, dezelfde bevolking in grote getale naar de stembureaus was gekomen om te stemmen.⁸⁶ Ondanks de relatief rustig verlopen dag, was de ambassadeur toch niet helemaal gerust op een vreedzame afloop. De dagen rond het referendum waren in Dili overal milities duidelijk aanwezig op straat, bij ook in de buurt en op weg naar het vliegveld. Hij vreesde dat deze activiteiten voorlopig aan zouden houden en slachtoffers zouden eisen.⁸⁷ De uitslag zou een aantal dagen op zich laten wachten, door het handmatig tellen van de stemmen en de afstanden tussen de stembureaus.

5.1 Tussen het referendum en de uitslag: 1-3 september

Op de eerste dag van het Nederlands Veiligheidsraadvoorzitterschap, 1 september 1999, vond meteen een spoedzitting plaats over de situatie in Oost-Timor. De Veiligheidsraad werd door Ondersecretaris-Generaal (OSG) Kieran Prendergast geïnformeerd over het toenemende geweld na het referendum. Zoals de Nederlandse ambassadeur in Jakarta ook had waargenomen, waren honderden milities naar Dili getrokken en waren huizen van pro-onafhankelijken in brand gestoken. Na de verkiezingen op 30 augustus was er volgens de ambassadeur in toenemende mate sprake van intimidatie van de lokale bevolking door pro-autonomie milities. Veel mensen waren naar de UNAMET-compound gevlucht. Er waren minstens twee doden (geen VN-personeel) gevallen en er bevonden zich nog 200 vluchtelingen op de UNAMET-compound.⁸⁸ Volgens Prendergast was het belangrijk dat de Veiligheidsraad meteen na de bekendmaking van de uitslag van het referendum een verklaring af zou leggen, die de uitslag zou onderschrijven. De VN wilde nog niet bekendmaken wanneer de uitslag bekend zou worden om de stabiliteit en veiligheid in Oost-Timor niet extra in gevaar te brengen.⁸⁹

De Veiligheidsraad besprak ook een mogelijke uitzending van een missie van ambassadeurs uit de Veiligheidsraad naar Jakarta, een idee dat door OSG Prendergast was geopperd. Dit middel was in de jaren zestig een aantal keer ingezet maar daarna niet meer gebruikt. Prendergast vertelde Van Walsum dat een dergelijke missie een zeer goed middel was in een situatie als deze. Van Walsum was het eens met de analyse van Prendergast: 'Als je het gevoel hebt dat er in een land verschillende meningen zijn, moet je geen genoegen nemen met die ene mening die je toevallig via de koker van het ministerie van Buitenlandse Zaken op je bord krijgt. Dat gevoel hadden we heel sterk, dat

⁸⁶ Bericht van ambassade Jakarta (186) aan MinBuza, 1 september 1999, onderwerp 'Referendum Oost-Timor', ddi/dmd/2010/00081.

⁸⁷ Ibidem.

⁸⁸ Bericht van PVNY (963) aan MinBuza, 1 september 1999, onderwerp 'Veiligheidsraad/Oost-Timor', dao/ara/00787.

⁸⁹ Ibidem.

president Habibie helemaal niet gelukkig was met wat Defensie in Oost-Timor aan het doen was. Dan moet je kijken hoe je daarop kunt inwerken door daar naar toe te gaan,' aldus Van Walsum.⁹⁰

Van Walsum besloot het voorstel van Prendergast aan de Veiligheidsraad voor te leggen. Hoewel een aantal landen (Canada, Argentinië en Slovenië) veel voelde voor een dergelijke missie, vonden veel andere leden het nog te vroeg. Een missie zou een verkeerd signaal aan de Indonesische regering geven. Er moest volgens de meeste Veiligheidsraadleden op geen enkele manier de indruk worden gewekt dat de VN het van de Indonesische autoriteiten zou overnemen.⁹¹ De Nederlandse PV meldde aan Den Haag dat hij van de Raadsleden de opdracht had gekregen met de Indonesische PV Wibisono te spreken om de zorgen van de Veiligheidsraad over te brengen en Indonesië op zijn verantwoordelijkheden te wijzen. Omdat er nog geen consensus was over een Veiligheidsraadmissie of een vredesmacht, zou de Permanent Vertegenwoordiger ook in bilaterale gesprekken de positie van de Veiligheidsraadleden peilen. De Veiligheidsraad besloot wel tot het uitgeven van een persverklaring, waarin de Raad zich verheugd toonde over het soepele verloop van het referendum, maar de gewelddadigheden in Dili sterk afkeurde. Ook wees de Veiligheidsraad op de noodzaak dat het referendum en de follow-up voltooid zouden worden in vrede en veiligheid zonder verder geweld. De lokale autoriteiten en de Indonesische regering werden opgeroepen de geweldplegers op te pakken en te berechten en verder geweld te voorkomen.⁹²

In de Veiligheidsraadvergadering van 2 september 1999 deed de Nederlandse ambassadeur verslag van het gesprek dat hij eerder die dag op verzoek van de Veiligheidsraad had gevoerd met de Indonesische PV. Wibisono gaf aan de Nederlandse PV klachten door over onregelmatigheden bij het referendum. Deze klachten waren onder zijn aandacht gebracht door een brief van enkele pro-autonomiegroeperingen aan SGVN Kofi Annan. Ook benadrukte Wibisono dat de gewelddadigheden waren begonnen nadat pro-onafhankelijkheid aanhangers stenen waren gaan gooien naar een processie van pro-autonomie aanhangers.⁹³ De Nederlandse ambassadeur hield Wibisono echter voor dat alle onafhankelijke waarnemers het erover eens leken te zijn dat de politie niet onpartijdig had gereageerd.⁹⁴ Hierop had de Indonesische PV geantwoord dat er aanvankelijk kritiek op het leger was geweest. De Indonesische autoriteiten hadden die kritiek ter harte genomen, de militairen teruggetrokken en de veiligheid overgelaten aan de politie. Nu was er kritiek op de politie en had Ian Martin, hoofd van de UNAMET-missie, opnieuw om het leger gevraagd. De Indonesische regering was 'really confused', aldus Wibisono.⁹⁵ Wibisono verdedigde tot slot nog de bekritiseerde Indonesische regering, die er volgens hem alles aan deed de veiligheid te bewaken, maar Oost-Timor was volgens Wibisono niet als New York of Den Haag: er was de afgelopen 24 jaar geweld geweest en niemand kon van het ene op het andere moment vrede en rust verwachten.⁹⁶

De berichten van de ambassade in Jakarta over de situatie in Oost-Timor werden ondertussen steeds verontrustender. Zo stuurde een medewerker van de ambassade op 3 september een mail naar de directie Azië en Oceanië (DAO) over de situatie in Oost-Timor. Hij sprak over een gespannen situatie,

⁹⁰ Interview met mr. A.P. van Walsum, 18 juli 2013.

⁹¹ Bericht van PVNY (963) aan MinBuza, 1 september 1999, onderwerp 'Veiligheidsraad/Oost-Timor', dao/ara/00787.

⁹² Ibidem.

⁹³ Bericht van PVNY (968) aan MinBuza, 2 september 1999, onderwerp 'Veiligheidsraad/Oost-Timor', ddi/dmd/2010/00081.

⁹⁴ Ibidem.

⁹⁵ Ibidem.

⁹⁶ Ibidem.

hoewel geweld nog uitbleef. Volgens de medewerker trachtten op 2 en 3 september velen Oost-Timor te verlaten. De stroom vluchtelingen werd gescreend door milities, die wilden voorkomen dat Oost-Timorese leiders voor de bekendmaking van de uitslag van het referendum Oost-Timor zouden verlaten. De ambassade ontving berichten dat milities in heel Oost-Timor op zoek waren naar tegenstanders. De medewerker maakte tevens melding van een grote stroom van onbevestigde geruchten, zowel in Dili als op internet. Deze geruchten spraken bijvoorbeeld van een “verschroeiende aarde” als TNI Oost-Timor zou moeten verlaten. De geruchtenstroom was volgens de ambassade niet uniek voor Oost-Timor. De ontwikkelingen riepen volgens de ambassade de vraag op waarom de Indonesische regering het risico op gezichtsverlies liep, dat dreigde door alle internationale aandacht. Alle bespiegelingen hierover kwamen volgens de medewerker uit bij de rol en plaats van het leger.⁹⁷ Het zou blijken dat de ambassade in Jakarta een juiste inschatting van de situatie had gemaakt.

5.2 De uitslag en de uitbarsting van geweld

Secretaris-Generaal Kofi Annan en Persoonlijk Gezant en UNAMET-hoofd Ian Martin maakten op 3 september gelijktijdig de uitslag van het referendum bekend, Annan in de Veiligheidsraad en Martin in de Oost-Timorese hoofdstad Dili. De uitslag liet geen twijfel bestaan over de wens van de Oost-Timorese bevolking: 78,5 procent van de Oost-Timorezen had gestemd tegen autonomie en dus voor onafhankelijkheid van Indonesië.⁹⁸ Van Walsum bracht als voorzitter meteen na de bekendmaking namens de Veiligheidsraad een verklaring uit. In deze verklaring riep de Veiligheidsraad alle partijen op de uitslag van het referendum te respecteren en samen te werken aan de uitvoering van de 5 mei-akkoorden. De Indonesische regering werd (samen met de Portugal) geprezen voor de constructieve houding tot dan toe, maar werd ook gewezen op de verantwoordelijkheden onder de 5 mei-akkoorden (met andere woorden: het garanderen van de veiligheid van alle Oost-Timorezen). Ook veroordeelde de Raad het geweld voor en na het referendum, onder bijzondere verwijzing naar het omgekomen lokale VN-personeel. De partijen moesten verder bloedvergieten voorkomen, om te zorgen dat de uitslag van het referendum geïmplementeerd kon worden.⁹⁹

Na de bekendmaking van de uitslag ging het echter mis. Milities trokken plunderend door de straten van Dili en een paar uur later ook door andere plaatsen in Oost-Timor. Huizen van pro-onafhankelijken werden in brand gestoken en mensen sloegen massaal op de vlucht. Buitenlandse journalisten en verkiezingswaarnemers werden bedreigd, en in een aantal gevallen beschoten. Het belangrijkste doel van het geweld leek in eerste instantie het verdrijven van buitenlandse getuigen. ‘(...) [A]mid threats and shooting, the police would advise UNAMET that they could not guarantee their security and were withdrawing. This clearly deliberate and coordinated pattern continued in the next days.’¹⁰⁰ UNAMET trok zich al snel terug uit de verschillende districten naar de hoofdstad Dili. Ook werd Xanana Gusmao in Jakarta door de Indonesische politie uit zijn huis gehaald en wederom gevangen gezet. Dit bericht bereikte ook Speciaal Gezant Jamsheed Marker in de wandelgangen tussen de beraadslagingen van de Veiligheidsraad. Hij besprak het voorval met verschillende Veiligheidsraadleden. De Indonesische PV hoorde dit bericht in de vergadering en nam meteen

⁹⁷ Email van ambassade Jakarta aan DAO, 3 september 1999, onderwerp 'veiligheidssituatie Oost-Timor 3/9', dao/ara/00787.

⁹⁸ Letter dated 3 September 1999 from the Secretary General to the President of the Security Council regarding the result of the popular consultation, geraadpleegd op: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/255/00/PDF/N9925500.pdf?OpenElement>.

⁹⁹ Statement by the President of the Security Council, S/PRST/1999/27, 3 september 1999, geraadpleegd op: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PRST/1999/27.

¹⁰⁰ Martin, *Self-Determination in East Timor*, 95.

contact op met de hoofdstad. Wibisono verzekerde de Veiligheidsraadsleden dat het vastzetten van Gusmao puur was gebeurd om hem te beschermen, de gevangenis zou de veiligste plek zijn. Dit werd in de Veiligheidsraad verder niet besproken.¹⁰¹

In eerste instantie was het toenemende geweld voor ambassadeur Van Walsum als voorzitter nog geen aanleiding de Veiligheidsraad bijeen te roepen. Van 4 tot 6 september was het namelijk *Labor Day*-weekend en een spoedzitting van de Raad zou alleen maar media-aandacht trekken, terwijl '(...) een spectaculaire Veiligheidsraadzitting die wederom niets anders zou opleveren dan een vruchteloze oproep aan het adres van de Indonesische regering' volgens van Walsum het laatste was waar behoefte aan bestond.¹⁰² Het prestige van de Veiligheidsraad was er niet bij gebaat, zo legde de ambassadeur uit aan de minister van Buitenlandse Zaken.¹⁰³ Achteraf noemde Van Walsum een vergadering waarin alleen verklaringen afgelegd zouden worden 'een stap achteruit. Je komt niet dichterbij een instemming.'¹⁰⁴

In zijn boek *Verder met Nederland* verdedigt Van Walsum deze keuze. Hij stelt dat het begin september al duidelijk was dat er een vredesoperatie voor Oost-Timor moest komen. Deze moest echter gebaseerd zijn op een Veiligheidsraadmandaat, want "(...) na Kosovo was het enthousiasme voor een humanitaire interventie zonder VR-mandaat voor geruime tijd bekoeld(...)".¹⁰⁵ Omdat een aantal Veiligheidsraadleden geen missie wilde zonder toestemming van Indonesië, was het zaak de Indonesische regering te overtuigen van en/of te dwingen tot de acceptatie van een missie. 'Tegenover journalisten ging ik wat omzichtiger te werk, want het leek mij niet erg nuttig dit scenario in extenso in de krant te laten afdrukken. Voor ons (Van Walsum en de Core-group¹⁰⁶) stond vast dat zonder instemming van Indonesië niets mogelijk was, maar er was niets op tegen op dit punt Jakarta zelf enigszins in het ongewisse te laten.'¹⁰⁷ Van Walsum had duidelijk voor ogen wat de strategie richting Indonesië moest zijn. Omdat hij deze uit tactische overwegingen niet openbaar maakte, leek het voor de buitenwereld echter alsof de Nederlandse regering weinig deed om de situatie in Oost-Timor te verbeteren.

Van Walsum leek vooral gekrenkt door de kritiek van PvdA-woordvoerder Koenders: '[Hij] (...) keerde zich vooral tegen mijn poging een onderscheid te maken tussen de mogelijk goede bedoelingen van de Indonesische regering en duidelijk kwade trouw van andere elementen. Dit laatste vormde zo'n evident onderdeel van ons streven president Habibie een opening te bieden om zonder gezichtsverlies met internationale actie tegen de militie in te stemmen, dat het mij een beetje tegenviel dat Koenders dat niet begreep.'¹⁰⁸ Achter de schermen bereidde Van Walsum zich voor op het zenden van de eerder voorgestelde Veiligheidsraadmissie. Hij vroeg bij het Secretariaat van de VN informatie op over de totstandkoming en samenstelling van eerdere Veiligheidsraadmissies. Deze

¹⁰¹ Bericht van PVNY (973) aan MinBuza, 3 september 1999, onderwerp 'Veiligheidsraad/Oost-Timor', ddi/dmd/2010/00081.

¹⁰² Van Walsum, *Verder met Nederland*, 93.

¹⁰³ Bericht van PVNY (975) aan MinBuza, 5 september 1999, onderwerp 'VR/Oost-Timor/missie naar Jakarta', dao/ara/00787.

¹⁰⁴ Interview met mr. A.P. van Walsum, 18 juli 2013.

¹⁰⁵ Van Walsum, *Verder met Nederland*, 93.

¹⁰⁶ In de VN wordt voor een land dat veel op de agenda staat, een informele groep van de meest betrokken landen georganiseerd. In het geval van Oost-Timor was dit de Core-group, die uit de Verenigde Staten, Groot-Brittannië, Australië, Nieuw-Zeeland en Japan bestond.

¹⁰⁷ Van Walsum, *Verder met Nederland*, 93.

¹⁰⁸ Ibidem, 94.

informatie was echter niet beschikbaar, omdat er sinds de jaren '60 lang geen missies van leden van de Veiligheidsraad meer geweest waren. 'Dus toen heb ik gezegd: 'Ik wijs vijf mensen aan.'¹⁰⁹

Niet alleen in de Veiligheidsraad was men bezig met het almaar toenemende geweld in Oost-Timor. Kofi Annan, Secretaris-Generaal van de VN, werkte vanaf het begin van zijn aanstelling hard aan een oplossing voor de situatie in Oost-Timor en deed dit ook na het referendum. Annan stond in vrijwel voortdurend contact met president Habibie vanaf het begin van de onderhandelingen voor wat uiteindelijk de 5 mei-akkoorden zouden worden:

'(...)I formed an unusual bond with President Habibie. Over time, he came to trust me and understood that I was not looking to weaken Indonesia. (...) Day by day – and often hour by hour – I managed to hold his commitment, despite immense pressures from within his own military and security apparatus to take a much harder line. By the end of August 1999, I was speaking daily with Habibie. On more than one occasion I was able to tell him – later with increasing resonance – that what he was hearing from his own aides and advisors simply did not reflect the reality on the ground in East Timor.'¹¹⁰

Ook na de uitslag van het referendum en het uitbarsten van het geweld bleef Annan druk uitoefenen op Habibie en de Veiligheidsraadleden. Aan de ene kant probeerde hij Indonesië over te halen een vredesmacht te accepteren en aan de andere kant poogde hij de Veiligheidsraadleden en de VN te mobiliseren om de druk op Indonesië op te voeren. Elke nacht belde Annan met Habibie en '[d]uring the daytime hours, I lobbied the Security Council and potential troop-contributing countries to assemble what had to be a credible intervention and have a significant Asian component if it were not to be seen as a Western invasion of Indonesia.'¹¹¹

Ook de Australische premier Howard belde vrijwel dagelijks met Habibie. Howard kondigde al op 4 september aan dat Australië bereid was een vredesmacht te leiden, mocht de Veiligheidsraad hiertoe besluiten. Australië hield twee bataljons gevechtsklaar om zo snel mogelijk op Oost-Timor te kunnen landen.¹¹²

Portugal was eveneens zeer actief in de slag voor een vredesmacht in Oost-Timor. 'President Jorge Sampaio, Prime Minister Antonio Guterres, and Foreign Minister Jaime Gama worked the telephones twenty-four hours a day from the presidency.'¹¹³ Op 8 september zou premier Guterres zelfs deelnemen aan een ketting van mensen rond de ambassades van Veiligheidsraadleden in Lissabon, als protest tegen het geweld. Ook op het diplomatieke vlak werkte Portugal hard om een vredesmissie naar Oost-Timor alsnog mogelijk te maken. De Portugese PV Monteiro, de minister van Buitenlandse Zaken en premier Guterres belden op 4 september 1999 met ambassadeurs, ministers en premiers om steun te verwerven voor een uitbreiding van UNAMET met een veiligheidscomponent. Guterres had ook contact gehad met minister-president Kok. Omdat de Engelse premier Blair Guterres 24 uur bedenktime had gevraagd, vond Van Walsum het nog niet gepast de Veiligheidsraad die zaterdag bijeen te roepen.

¹⁰⁹ Interview met mr. A.P. van Walsum, 18 juli 2013.

¹¹⁰ Annan, *Interventions*, 103.

¹¹¹ Ibidem, 106.

¹¹² Bericht van ambassade Canberra (58) aan MinBuza, 7 september 1999, onderwerp 'Australië – Oost-Timor', dao/ara/787.

¹¹³ Martin, *Self-Determination in East Timor*, 106.

De volgende ochtend, op 5 september, had Monteiro de Portugese inzet bijgesteld naar de uitzending van troepen om Indonesië te helpen bij het nakomen van zijn verdragsverplichtingen voor zover het land daar zelf niet toe in staat bleek.¹¹⁴ Hoewel de andere Veiligheidsraadleden nog niet klaar waren voor een gesprek over het sturen van troepen, lieten de Amerikaanse PV Burleigh en plaatsvervangend ambassadeur Eldon van het Verenigd Koninkrijk de Nederlandse PV diezelfde middag weten dat de Core-group hem verzocht consultaties te beleggen over het zenden van een Veiligheidsraadmissie naar Jakarta. De ambassadeur bracht aan het ministerie in Den Haag de argumentatie van Burleigh over. Het was volgens Burleigh niet in strijd met het standpunt dat de Veiligheidsraad niet in het weekend van *Labor Day* bijeen moest komen als de vergadering alleen maar een zoveelste oproep aan het adres van de Indonesische regering zou opleveren. De voorgestelde missie vormde in de ogen van VS, VK, Australië en Nieuw-Zeeland een nieuw element.¹¹⁵ Van Walsum voldeed aan het verzoek van de Core-group en riep de Veiligheidsraad bijeen.

5.3 De eerste stap naar een oplossing

De vergadering op 5 september 1999 begon met briefings van de VN-Directeur Midden-Oosten en Azië van DPKO (*Department of Peacekeeping Operations*) en OSG Prendergast van DPA (*Department of Political Affairs*), die een zorgelijk beeld schetsten van de veiligheidssituatie in Oost-Timor. Deze was in de 48 uur sinds de bekendmaking van de uitslag sterk verslechterd. Pro-integratie milities gebruikten steeds meer geweld en het Indonesische leger en de politie kregen de situatie niet onder controle. Prendergast sprak in zijn briefing van een “orchestrated strategy” van de milities om steden en dorpen onder controle te krijgen. Het leger en de politie leken weinig te ondernemen om het geweld een halt toe te roepen. Met uitzondering van het beveiligen van het UNAMET-hoofdkwartier en het hotel waar VN-personeel was ondergebracht, werd er volgens Prendergast door de Indonesische politie en militairen geen enkele actie ondernomen. Volgens Prendergast waren er onderbouwde en geloofwaardige rapporten waaruit bleek dat de TNI en politie zelfs aan het geweld meededen.¹¹⁶

Alle Veiligheidsraadleden veroordeelden in het debat het geweld van de voorgaande dagen. Het eerder geopperde idee van een Veiligheidsraadmissie werd in het debat van 5 september opnieuw naar voren gebracht. In het licht van de gebeurtenissen van de afgelopen dagen waren de leden enthousiaster dan een paar dagen eerder. Groot-Brittannië en de VS waren nu voor zo’n missie. Ook de andere leden zagen de noodzaak van een dergelijke missie, zij het dat China, Maleisië en Bahrein eerst wilden weten of de Indonesische regering met het plan kon instemmen.¹¹⁷ De Nederlandse ambassadeur besloot de vergadering meteen te schorsen om de Indonesische PV te raadplegen, die in de wandelgangen was gesignaleerd. Deze legde meteen contact met Jakarta en kon na enige tijd meedelen dat minister Alatas en president Habibie akkoord waren. Met dit bericht ging de ambassadeur terug naar de Veiligheidsraad, waarna alle leden instemden met de missie.

¹¹⁴ Bericht van PVNY (975) aan MinBuza, 5 september 1999, onderwerp ‘VR/Oost-Timor/ missie naar Jakarta, dao/ara/00787.

¹¹⁵ Ibidem.

¹¹⁶ Bericht van PVNY (974) aan MinBuza, 5 september 1999, onderwerp ‘Veiligheidsraad/Oost-Timor’, pv-nyc/vernjr2010/00074.

¹¹⁷ Ibidem.

De missie kreeg het mandaat met de Indonesische regering te praten over concrete stappen om de implementatie van de uitslag van het referendum vreedzaam te laten verlopen.¹¹⁸ Voor de organisatie van een dergelijke missie bestond binnen de VN geen precedent. Van Walsum hield vast aan zijn besluit zelf de leden van de missie aan te wijzen, zonder overleg met de Veiligheidsraad. Dit deed hij om verdere vertraging te voorkomen. ‘Omdat ik geen precedent kon vinden, heb ik de leden van de missie aangewezen.’¹¹⁹ Van Walsum koos de Namibische, de Sloveense, de Maleisische en de Britse ambassadeur uit. Ook Alphons Hamer, plaatsvervangend Permanent Vertegenwoordiger voor Nederland, maakte onderdeel uit van de missie. Van Walsum had de leden met zorg uitgezocht. De Namibische PV Martin Andjaba, de voorzitter van de missie, was in de maand augustus voorzitter van de Veiligheidsraad geweest en vertegenwoordigde in de missie de Derde Wereld. De Britse PV Jeremy Greenstock, volgens Van Walsum ‘(...)de beste ambassadeur in de Veiligheidsraad’, was zo goed op de hoogte van de situatie in Oost-Timor, dat hij op de achtergrond als de leider van de missie functioneerde. De Sloveense PV, Danilo Türk, was geselecteerd vanwege zijn expertise op het gebied van volkenrecht. Met Alphons Hamer was het voorzitterschap vertegenwoordigd en was Van Walsum verzekerd van goede en snelle berichtgeving over de voortgang van de missie en de Maleisische PV Hasmy Agam was een *friendly face* voor Indonesië, dat als buurland goede relaties met Indonesië onderhield.¹²⁰ Van Walsum maakte hier optimaal gebruik van zijn mogelijkheden als voorzitter. Hoewel nergens was vastgelegd of een Veiligheidsraadvoorzitter naar eigen inzicht de leden van een dergelijke missie mag aanwijzen, interpreteerde Van Walsum zijn taakomschrijving als voorzitter zo ruim mogelijk, om een lang debat (en daarmee een later vertrek van de missie) te voorkomen.

‘Die vijf, dat was een schot in de roos,’ oordeelde Van Walsum achteraf.¹²¹ Dezelfde avond nog vertrok de missie naar Indonesië. Niet alle Veiligheidsraadleden waren blij met de manier waarop Van Walsum vaart had gezet achter het uitsturen van de missie. Een aantal landen had graag hun eigen permanent vertegenwoordiger als lid van de missie gezien en had daar in de Veiligheidsraad overleg willen voeren. Van Walsum zei daarover achteraf: ‘Een aantal ambassadeurs vroeg: “Was het nou zo nodig om dat zo halsoverkop te doen?” Toen zei ik: “Het was absoluut noodzakelijk het zo halsoverkop te doen, u moet eens zien hoeveel mensen elke dag gedood worden.”’¹²² Van Walsum had dus welbewust snel gehandeld bij de totstandkoming van de missie, om lange discussies over de vorm en samenstelling te voorkomen.

De Nederlandse Vertegenwoordiging in New York ontving informatie over de actuele situatie in Oost-Timor uit verschillende bronnen. NGO’s, VN-lidstaten en zelfs het Vaticaan stuurden regelmatig informatie aan de PV. Een van de belangrijkste bronnen was echter de Nederlandse ambassade in Jakarta. De ambassade voorzag het ministerie in Den Haag en de Nederlandse Vertegenwoordiging in New York gedurende de crisis zo goed mogelijk van actuele informatie. Op 6 september stuurde de Nederlandse ambassade in Jakarta meerdere updates van de situatie in Oost-Timor naar de directie Azië en Oceanië van het ministerie. Om 12 uur lokale tijd meldde de ambassade dat er inmiddels zo’n 3000 vluchtelingen naar de UNAMET-compound in Dili waren gevlucht (achteraf bleken dit ongeveer

¹¹⁸ Bericht van PVNY (974) aan MinBuza, 5 september 1999, onderwerp ‘Veiligheidsraad/Oost-Timor’, pv-nyc/vernjr2010/00074.

¹¹⁹ Interview met mr. A.P. van Walsum, 18 juli 2013.

¹²⁰ Ibidem.

¹²¹ Ibidem.

¹²² Ibidem.

2000 mensen te zijn geweest¹²³). Bevoorrading van de compound was bijna niet meer mogelijk. Ook bij het huis van bisschop Belo, het hoofd van de katholieke kerk in Oost-Timor en een belangrijke aanhanger van de onafhankelijkheid, zouden zich een paar duizend vluchtelingen bevinden. Hier werd de bevoorrading eveneens door milities geblokkeerd. Volgens Portugese waarnemers was het huis die ochtend aangevallen en stond het in brand. De Nederlandse ambassade gaf aan dat het lastig was een accuraat beeld van de situatie te krijgen, omdat de contactpersonen in Dili zich zo veel mogelijk schuil hielden en niet de straat op konden. In de media en op internet waren beelden te zien van vluchtelingenbewegingen richting West-Timor.¹²⁴ Ook waren er verschillende berichten omtrent doden in Dili bij verschillende aanslagen. Het zou volgens de ambassade gaan om een kerngroep van 200-250 militieleden die terreur zaaiden. Ook waren er sterke vermoedens van betrokkenheid niet als zodanig herkenbare TNI-leden.¹²⁵

De ambassade leek (terecht) sterk te twijfelen aan de goede bedoelingen van de Indonesische regering. De spagaat tussen herhaaldelijk uitgesproken veiligheids garanties van de kant van de Indonesische autoriteiten en de daadwerkelijke ontwikkelingen in Oost-Timor nam volgens de ambassade in Jakarta bizarre en groteske vormen aan. Niet het ontbreken van vermogen om in te grijpen, maar vooral het ontbreken van de wil hiervan was naar de mening van de ambassade de verklaring voor die spagaat. Er waren aanwijzingen dat 2000 Kopassus-eenheden (elite-eenheden van het TNI) aanwezig waren op Oost-Timor om acties van de milities te steunen.¹²⁶ De ambassade vroeg zich af of het geweld georganiseerd was om Oost-Timor onder controle van het leger te brengen, door de situatie dermate te laten escaleren dat het TNI gevraagd zou worden de garantie van de veiligheid over te nemen van de politie. Later zou blijken dat de ambassade met deze analyse de spijker op de kop sloeg. Anderhalf uur later, om half twee in de middag, maakte de ambassade in een mail melding van de gedwongen vlucht van bisschop Belo. De vluchtelingen waren afgevoerd.¹²⁷ Het overnemen van de macht in vier westelijk gelegen districten, inclusief de hoofdstad Dili, om zo op een verdere deling van Oost-Timor aan te sturen, leek volgens de ambassade de motivatie van het geweld.¹²⁸ In de nacht van 6 op 7 september riep Habibie de noodtoestand voor Oost-Timor uit. De noodtoestand gaf het TNI meer ruimte en macht en maakte het mogelijk extra soldaten naar Oost-Timor te sturen, zoals de ambassade in Jakarta al voorspeld had. In een gesprek met Habibie eiste de SGVN binnen 48 uur verbeteringen in de veiligheidssituatie.¹²⁹

5.4 Kritiek uit Nederland

Naar aanleiding van de oplopende spanningen schreef minister Van Aartsen op 6 september een brief aan de Tweede Kamer. Hij sprak van 'brandstichting en gewelddadigheden op grote schaal door milities. De Indonesische politie treedt niet op.'¹³⁰ Van Aartsen schreef dat maximale druk op de Indonesische regering het uitgangspunt van het Nederlandse beleid met betrekking tot Oost-Timor

¹²³ Martin, *Self-Determination in East Timor*, 98.

¹²⁴ Email van ambassade Jakarta aan DAO, 6 september 1999, onderwerp 'veiligheidssituatie oost-timor 6/9, 12.00 hrs.', dao/ara/00789.

¹²⁵ Ibidem.

¹²⁶ Ibidem.

¹²⁷ Email van ambassade Jakarta aan DAO, 6 september 1999, onderwerp 'veiligheidssituatie oost-timor 6/9, 13.30 hrs.', dao/ara/00789.

¹²⁸ Ibidem.

¹²⁹ K. Annan, *Interventions. A Life in War and Peace* (New York, 2012), 110.

¹³⁰ Brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 6 september 1999, vergaderjaar 1998-1999, 26049, nr.15, 1.

bleef. ‘Wij zijn voor internationale interventie, maar het is evident dat een zodanige situatie moet worden geschapen dat de Indonesische regering die presentie ook zelf verlangt.’¹³¹ Van Aartsen zag de Veiligheidsraad als de belangrijkste instantie voor de diplomatieke druk, maar ook de Europese Unie moest worden benut om de druk op de Indonesische autoriteiten op te voeren.

Volgens *Trouw* van 7 september waren veel Kamerleden zeer kritisch over de Nederlandse inzet als voorzitter van de Veiligheidsraad. Een uitspraak van Van Walsum op 6 september had olie op het vuur gegooid. Van Walsum had gezegd dat het ‘(...)nog steeds niet duidelijk is of er “kwade” bedoelingen achter het geweld zitten, dan wel dat het om een woede-uitbarsting gaat van Timorezen die tegen onafhankelijkheid zijn.’¹³² Deze opmerking schoot veel politici in het verkeerde keelgat. Koenders (PvdA) vond ‘het idee dat je nog steeds niet wil erkennen dat er kwade bedoelingen achter deze geweldsuitbarstingen zitten (...) belachelijk.’¹³³ Hans Hillen (CDA) vond de houding van Van Walsum getuigen van weinig ambitie.¹³⁴ Ook D66 zou graag een ‘veel hoger ambitie-niveau’ zien.¹³⁵ Alleen VVD-Kamerlid Hessing was positief: volgens hem werd er achter de schermen door Nederland hard gewerkt aan een oplossing en deed de regering haar uiterste best.¹³⁶

Ter voorbereiding van het Algemeen Overleg van de Vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken op 7 september stuurde de ambassade in Jakarta de laatste stand van zaken naar Den Haag en deed in een email op 6 september verslag van de contacten die er waren geweest met Nederlanders in Oost-Timor. Saskia Kouwenberg, hoofd van een Nederlandse delegatie waarnemers bij het referendum, was een van die Nederlanders. Kouwenberg, die volgens de ambassade erg geëmotioneerd was, sprak over een angstcampagne door milities en delen van het Indonesische leger, die buitenlandse waarnemers en journalisten en UNAMET-medewerkers moest doen vertrekken.¹³⁷ Ook leek er volgens de ambassade een gericht plan te zijn vluchtelingen richting West-Timor te drijven. De aanhoudende berichten dat milities groepen vluchtelingen in westelijke richting afvoerden, leek de eerder genoemde theorie over afscheiding van districten te bevestigen. De ambassade sprak verder van een machtsvacuüm in de Indonesische regering. De ontwikkelingen hadden volgens de ambassade alle schijn van een overlevingsstrijd in Jakarta tussen president Habibie en minister van Defensie Wiranto.¹³⁸ Uit deze verklaring blijkt dat er wel degelijk aanwijzingen waren dat het geweld meer was dan ‘een woede-uitbarsting’.

5.5 De reactie van de Tweede Kamer

Tijdens het Algemeen Overleg van 7 september uitten Kamerleden van onder andere het CDA, de PvdA en D66, stevige kritiek op het beleid van minister Van Aartsen en ambassadeur Van Walsum. Nederland had volgens hen een te afwachtende houding. Hillen (CDA) verweet Nederland een gebrek aan initiatief als voorzitter¹³⁹: ‘Bij het aanvaarden van dat voorzitterschap heeft Nederland zich

¹³¹ Brief 6 september 1999, 26049, nr.15, 3.

¹³² Redactie politiek, ‘Tweede Kamer eist meer van VN-Voorzitterschap’ *Trouw*, 7 september 1999.

¹³³ *Ibidem*.

¹³⁴ *Ibidem*.

¹³⁵ *Ibidem*.

¹³⁶ *Ibidem*.

¹³⁷ Email ambassade Jakarta aan DAO, onderwerp ‘veiligheidssituatie oost-timor 7/9, 11.00 hrs.’, dao/ara/00962.

¹³⁸ *Ibidem*.

¹³⁹ Bericht van MinBuza (42) aan ambassade Jakarta, 8 september 1999, onderwerp ‘Algemeen Overleg Vaste Commissie voor BZ inzake Oost-Timor’, ddi/dmd/2010/00081.

ambitieuw opgesteld. Evenwel blijkt nu het erop aankomt sprake van machteloosheid.¹⁴⁰ Nederland zou volgens Hillen meer het voortouw moeten nemen. Koenders (PvdA) verwees eveneens naar de positie als voorzitter en vond dat Nederland de plicht had zich als voorzitter krachtig op te stellen. Hij constateerde een beangstigend gebrek aan urgentie bij de internationale gemeenschap.¹⁴¹

De meeste Kamerleden gingen ervan uit dat Indonesië verantwoordelijk was voor het geweld in Oost-Timor. Terugkijkend verklaarde Hoekema dat als volgt: 'De validering van informatie is ontzettend lastig. Het is bijna onmogelijk om dat (de Indonesische betrokkenheid) 100 procent helder te krijgen. Dan opper je zaken waarvan je vermoedt dat ze juist zijn.'¹⁴² Van Middelkoop (GPV) twijfelde net als andere Kamerleden aan de motieven van de Indonesische autoriteiten: '[D]e regering in Jakarta [kan] het bewust (...) doen voorkomen dat zij door het bestaan van een machtsvacuüm niet adequaat kan optreden.'¹⁴³ Van Middelkoop wees er ook op dat er sprake leek te zijn van misdaden tegen de menselijkheid, hoewel hij niet letterlijk over 'genocide' sprak. Marijnissen (SP) was stelliger dan Van Middelkoop: 'De schuld voor deze situatie ligt bij de Indonesische regering. Het contract (de 5 mei-akkoorden) voorzag immers in ordehandhaving door de regering in Jakarta. Daarom moeten de leiders, waaronder Habibie en Wiranto, verantwoordelijk worden gehouden voor de ongeregelde heden die nu ontstaan. Ten onrechte wordt het excuus van het bestaan van een machtsvacuüm aangevoerd.'¹⁴⁴ Ook de Nederlandse positie ten opzichte de Indonesische regering werd door sommige Kamerleden bekritiseerd. Volgens Koenders was het '[n]iet duidelijk of Nederland onderkent dat de huidige terreur georganiseerd is.(...) Nu pro-Indonesische milities op Oost-Timor hun gang kunnen gaan, is in feite sprake van contractbreuk.'¹⁴⁵ Marijke Vos (GroenLinks) zette harder in. Zij vond dat de Kamerbrief van 6 september een te rooskleurig beeld van de situatie op Oost-Timor schetste. 'Er worden honderden mensen vermoord en tienduizenden worden gedeporteerd, onder andere naar West-Timor. In de brief wordt echter nergens het woord "deportaties" gebruikt.'¹⁴⁶ De Nederlandse opstelling kon dus op weinig waardering van de Tweede Kamer rekenen.

Vos vond ook dat de Veiligheidsraad te laat op de ontwikkelingen had gereageerd: 'Duidelijk is dat de huidige acties zijn gepland en het is onbegrijpelijk dat de Veiligheidsraad met het ontstaan van deze acties niet heeft rekening gehouden. Het zogenaamde plan B moet bij de regering van Indonesië en bij de Veiligheidsraad bekend zijn geweest. Wist de Nederlandse regering van het bestaan van plan B?'¹⁴⁷ Verschillende Kamerleden waren het met GroenLinks eens. Hoekema dacht dat de VN wellicht onvoldoende rekening had gehouden met het ontstaan van een onrustige periode na de uitslag van het referendum.¹⁴⁸ Hij constateerde dat de euforie van mei nu had plaatsgemaakt voor bitterheid.¹⁴⁹

¹⁴⁰ Verslag van een Algemeen Overleg met de Vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken, 7 september 1999, vergaderjaar 1998-1999, 26049, nr. 18, 1.

¹⁴¹ Bericht van MinBuza (42) aan ambassade Jakarta, 8 september 1999, onderwerp 'Algemeen Overleg Vaste Commissie voor BZ inzake Oost-Timor', ddi/dmd/2010/00081.

¹⁴² Interview met drs. J.Th. Hoekema, lid Tweede Kamer en buitenlandwoordvoerder van D66 van 1994 tot 2002, 15 oktober 2013.

¹⁴³ Verslag van een Algemeen Overleg met de Vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken, 7 september 1999, vergaderjaar 1998-1999, 26049, nr. 18, 2.

¹⁴⁴ Ibidem, 4.

¹⁴⁵ Ibidem, 1.

¹⁴⁶ Ibidem, 4.

¹⁴⁷ Ibidem.

¹⁴⁸ Ibidem, 3.

Koenders drukte zich aanzienlijk sterker uit dan Hoekema: 'Achteraf is het onbegrijpelijk dat de Veiligheidsraad geen voorbereidingen heeft getroffen voor de periode na het referendum. Immers, het was te voorzien dat de uitslag ervan tot ongeregelheden zou leiden. Is het postreferendumscenario überhaupt in de Veiligheidsraad aan de orde geweest?'¹⁵⁰ De kritiek van Hoekema en Koenders is opvallend, omdat D66 en de PvdA deel uitmaakten van de regeringscoalitie, het kabinet Kok-I. 'Ik was behoorlijk kritisch voor een coalitiegenoot', zegt Hoekema achteraf.¹⁵¹ Toch erkenden de meeste partijen ook dat de precaire politieke situatie in Indonesië de diplomatieke inspanningen compliceerde. Zo zei Koenders: 'De oplossing van het conflict wordt bemoeilijkt door verdeeldheid in het Indonesische leger, verdeeldheid in het regime en door de verzwakking van de positie van president Habibie.'¹⁵² PvdA en CDA vonden het belangrijk dat Indonesië niet volledig geïsoleerd zou worden.¹⁵³

Een aantal Kamerleden sprak in het Algemeen Overleg hun onvrede uit over de inspanningen van ambassadeur Van Walsum. Hoekema vond het '(...) jammer dat de uitlatingen van de permanente vertegenwoordiger van Nederland in de Veiligheidsraad jegens de pers op moedeloosheid wijzen. Sprak de heer Van Walsum op persoonlijke titel?' vroeg Hoekema minister Van Aartsen.¹⁵⁴ Overigens had de heer Hoekema zeker oog voor de positie van Van Walsum. Terugkijkend zegt hij: 'Hier botst de parlementaire democratische controle op die werkelijkheid in New York. Van Walsum was natuurlijk ook helemaal ingevlochten in die werkelijkheid van de Veiligheidsraad en dan is de Nederlandse Tweede Kamer wel heel erg ver weg. Het omgekeerde geldt natuurlijk ook.'¹⁵⁵ Marijke Vos verweet zowel de VN als Van Walsum een gebrek aan daadkracht: '[H]et optreden van de VN, inclusief dat van de heer Van Walsum, schiet te kort.'¹⁵⁶ Marijnissen (SP) had wel waardering voor het optreden van Van Walsum, en vond het '(...) naïef te veronderstellen dat Nederland, nu het het voorzitterschap van de VR bekleedt, zich plotseling kan opwerpen als leider van de wereldgemeenschap.'¹⁵⁷

Niet alleen de uitspraken ambassadeur Van Walsum waren bij Kamerleden in het verkeerde keelgat geschoten, ook Pim Waldeck, woordvoerder van minister Van Aartsen, had zich de woede van de Tweede Kamer op de hals gehaald. In een persconferentie noemde hij parlementariërs 'leunstoelkundigen', als reactie op de toenemende kritiek op de handelingswijze van het kabinet en de Nederlandse Vertegenwoordiging bij de VN in de kwestie Oost-Timor. Volgens de woordvoerder mocht '[de] BV Emotie (...) niet tot zeepkistdiplomatie dwingen.'¹⁵⁸ Hillen en Hoekema

¹⁴⁹ Bericht van MinBuza (42) aan ambassade Jakarta, 8 september 1999, onderwerp 'Algemeen Overleg Vaste Commissie voor BZ inzake Oost-Timor', ddi/dmd/2010/00081.

¹⁵⁰ Verslag van een Algemeen Overleg met de Vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken, 7 september 1999, vergaderjaar 1998-1999, 26049, nr. 18, 2.

¹⁵¹ Interview met drs. J. Th. Hoekema, 15 oktober 2013.

¹⁵² Verslag van een Algemeen Overleg met de Vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken, 7 september 1999, vergaderjaar 1998-1999, 26049, nr. 18, 2.

¹⁵³ Bericht van MinBuza (42) aan ambassade Jakarta, 8 september 1999, onderwerp 'Algemeen Overleg Vaste Commissie voor BZ inzake Oost-Timor', ddi/dmd/2010/00081.

¹⁵⁴ Verslag van een Algemeen Overleg met de Vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken, 7 september 1999, vergaderjaar 1998-1999, 26049, nr. 18, 3.

¹⁵⁵ Interview met drs. J.Th. Hoekema, 15 oktober 2013.

¹⁵⁶ Verslag van een Algemeen Overleg met de Vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken, 7 september 1999, vergaderjaar 1998-1999, 26049, nr. 18, 4.

¹⁵⁷ Ibidem.

¹⁵⁸ Diplomatiek redacteur, 'Geweld op Oost-Timor baart zorgen', *NRC Handelsblad*, 8 september 1999.

spraken hier schande van. Hoekema vroeg minister Van Aartsen naar richtlijnen voor contact met de pers voor de woordvoerder van de minister.¹⁵⁹

Opvallend is dat de Kamer enerzijds scherpe kritiek had op het uitblijven van actie van de VN, maar anderzijds maatregelen voorstelde – zoals heroverweging van leningen van het IMF en de Wereldbank aan Indonesië – die in lijn waren met de verschillende initiatieven die inmiddels waren ontplooid. Hoekema vond dat '[e]en oplossing van de situatie [moest] gezocht worden in dialoog, druk en overtuiging,'¹⁶⁰ precies de strategie die Van Walsum en Van Aartsen op dat moment toepasten. Het lijkt erop dat de posities van de Tweede Kamer en de regering helemaal niet zo ver uit elkaar lagen als de ferme uitspraken in de media en het debat zelf deden vermoeden.

Van Aartsen verdedigde in zijn reactie zowel de positie van de Nederlandse regering als de werkwijze van Van Walsum: 'Hij heeft ervoor gezorgd dat de secretaris-generaal van de Verenigde Naties er bij de Indonesische regering in heldere bewoordingen op heeft aangedrongen dat Indonesië orde op zaken stelt. (...) Ook de VN-missie is het resultaat van de inspanningen van de Nederlandse vertegenwoordiger bij de Veiligheidsraad.'¹⁶¹ Volgens Van Aartsen wilde de internationale gemeenschap snel een gewapende vredesmissie in Oost-Timor hebben, maar was er geen animo voor een missie zonder toestemming van de Indonesische regering. Ook de landen die troepen wilden leveren, wilden dit alleen met deze toestemming. Hoewel een groot deel van de Tweede Kamer overtuigd was van de betrokkenheid van de Indonesische autoriteiten, zag Van Aartsen daar nog geen overtuigend bewijs voor: 'Voor zover bekend worden de acties van de milities op Oost-Timor niet door de regering in Jakarta gepland. Niet uitgesloten is dat bij de lokale militairen en bij het civiele bestuur plannen hebben bestaan. Gelet op het feit dat de huidige acties niet door Jakarta gepland zijn, zou de regering-Habibie ook geen volkerenmoord kunnen worden verweten.'¹⁶² Volgens Van Aartsen moesten alle inspanningen nu gericht zijn op het verkrijgen van toestemming van de Indonesische regering voor een vredesmacht.

De minister meldde in een bericht naar de ambassade in Jakarta en de PV in New York dat er in reactie op zijn uiteenzetting in de Kamer brede steun bestond voor de gekozen inzet.¹⁶³ Uit het officiële verslag van de Tweede Kamer blijkt echter dat veel leden van de Vaste Kamercommissie helemaal niet overtuigd waren door het betoog van de minister. Hans Hillen (CDA) vroeg zich af hoeveel nut politieke druk op de Indonesische regering zou hebben, als de machtsverhoudingen in Indonesië zo onduidelijk en onzeker waren. Hij vroeg zich af '(...) of die macht ooit op Oost-Timor gestationeerd kan worden.'¹⁶⁴ Jan Marijnissen (SP) vroeg zich welke verdere stappen Nederland zou ondernemen als Indonesië niet met een vredesmissie zou instemmen.

Minister Van Aartsen lichtte de positie van Van Walsum aan het slot van het debat verder toe: 'De heer Van Walsum is de permanente vertegenwoordiger van Nederland bij de Veiligheidsraad, maar hij treedt als voorzitter van de Veiligheidsraad ook op als woordvoerder namens die Veiligheidsraad.

¹⁵⁹ Verslag van een Algemeen Overleg met de Vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken, 7 september 1999, vergaderjaar 1998-1999, 26049, nr. 18, 7.

¹⁶⁰ Ibidem, 3.

¹⁶¹ Ibidem, 5.

¹⁶² Ibidem.

¹⁶³ Bericht van MinBuza (42) aan ambassade Jakarta, 8 september 1999, onderwerp 'Algemeen Overleg Vaste Commissie voor BZ inzake Oost-Timor', ddi/dmd/2010/00081.

¹⁶⁴ Verslag van een Algemeen Overleg met de Vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken, 7 september 1999, vergaderjaar 1998-1999, 26049, nr. 18, 6.

Het is dan ook zeer moeilijk en ook niet wenselijk hem richtlijnen voor contacten met de pers te geven.¹⁶⁵ Na veertien jaar staat Van Aartsen nog steeds achter de manier waarop hij ambassadeur Van Walsum verdedigde in de Tweede Kamer: 'Ik heb altijd de lijn gehad: (...) bij topdiplomaten als Van Walsum hoef ik niet altijd elke quote totaal te dekken. Je hebt er goede diplomaten zitten, (...) geef die dan ook de ruimte.'¹⁶⁶ Walsum geeft er achteraf blijk van die ruimte erg te waarderen: 'Je moet natuurlijk (als voorzitter) telkens dingen doen, waarvan je als president van de Veiligheidsraad denkt dat het de beste oplossing is, ook al kun je op je vingers natellen dat de Tweede Kamer dat niet de beste oplossing zal vinden.' Een verstandige minister van Buitenlandse Zaken geeft zijn ambassadeur die ruimte, volgens Van Walsum: 'Ik heb dat Van Aartsen niet eens uit hoeven te leggen. (...) Mijn minister Van Aartsen was buitengewoon [verstandig], die heeft mij geweldig de hand boven het hoofd gehouden. Als er dan gedonder was in de Kamer, heeft hij mij echt enorm goed verdedigd.'¹⁶⁷ Van Walsum en Van Aartsen leken beiden scherp voor ogen te hebben op welke manier de samenwerking en de communicatie tussen een minister en een PV naar hun idee diende te verlopen.

5.6 Sombere berichten over een escalerend conflict

In de dagen erna werd duidelijk dat er een aanzienlijk aantal vluchtelingen de grens met West-Timor over trok, de meesten onder grote dwang. Op 8 september 1999 ontving de Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de VN in Genève een *situation report* van de UNAMET-missie. UNAMET ving veel geruchten op over een gerichte strategie achter het geweld: 'There appears to be a new strategy to displace large numbers of people and force them to move to West Timor, possibly in order to legitimize claims of the ballot being unfair and to support a partition of the territory. (...) The results of this forced movement would then be used to mount an argument that the population in these regions did not support independence, as evidenced by their flight to West Timor after the announcement, and that the ballot was flawed.'¹⁶⁸ Deze analyse strookte volgens UNAMET met uitspraken van Eurico Guterres, leider van een van de grootste milities in Dili, in een lokale televisie-uitzending op 3 september. UNAMET schatte het aantal vluchtelingen op 150.000 tot 200.000 en waarschuwde voor een ophanden zijnde humanitaire crisis, omdat de aanvallen op de hulporganisaties en de daaropvolgende evacuaties het leveren van hulp vrijwel onmogelijk maakten.

Ook een rapport van Human Rights Watch, door het ministerie van Buitenlandse Zaken ontvangen op 9 september, schetste een donker beeld van de situatie in Oost-Timor. Human Rights Watch was overtuigd van verregaande samenwerking tussen de milities en het Indonesische leger:

'There is no question of the linkage. (...)Every indication is that the escalation of violence after the announcement of the referendum results was planned, army-organized offensive. A "senior State Department official" has been quoted without attribution as saying it was an operation of the army's Special Forces (Kopassus) – the force once led by Suharto's son-in-law, Prabowo. (...) But the fact that Kopassus has likely been involved does not make this a 'rogue' operation; the rogues are serving a Jakarta master, and all evidence points to General Wiranto, commander of the Indonesian armed forces.'¹⁶⁹

¹⁶⁵ Ibidem, 1.

¹⁶⁶ Interview met dhr. J.J. van Aartsen, 11 juli 2013.

¹⁶⁷ Interview met mr. A.P. van Walsum, 18 juli 2013.

¹⁶⁸ Situation report - update on humanitarian affairs – UNAMET, 6 september 1999, ddi/dmd/2010/00081.

¹⁶⁹ Rapport Human Rights Watch, 8 september 1999, ddi/dmd/2010/00081.

Soortgelijke berichten kwamen ook van organisaties als het Rode Kruis. In een gesprek tussen het hoofd operaties in Zuidoost-Azië van het Rode Kruis in Genève en de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging in Genève kwam naar voren dat ook het Rode Kruis gedwongen was geweest Oost-Timor te verlaten, met achterlating van de ongeveer 2000 vluchtelingen, die bescherming bij hen hadden gezocht. Het Rode Kruis vreesde voor hun leven, omdat de milities die hen aanvielen met scherp schoten. De organisatie beperkte haar activiteiten nu tot West-Timor, waar zich naar schatting zo'n 50.000 vluchtelingen bevonden. De vrees was dat dit aantal op zou lopen tot minimaal 200.000. De berichten die de vluchtelingen uit Oost-Timor meenamen, schetsten een somber beeld van de situatie in Oost-Timor. Onder Oost-Timorezen die in West-Timor arriveerden, deden verhalen de ronde dat Dili nagenoeg leeg zou zijn en in brand zou staan, zo deelde het Rode Kruis aan de Nederlandse vertegenwoordiging mee.¹⁷⁰

Dat de druk niet alleen toenam op de hulporganisaties, maar ook op UNAMET zelf, bleek uit een bericht van de Permanente Vertegenwoordiging in New York aan het ministerie op 8 september. De briefing van SGVN Kofi Annan en OSG Prendergast aan de Veiligheidsraad maakte duidelijk dat de situatie voor UNAMET inmiddels nauwelijks meer houdbaar was. Veel buitenlanders, onder wie twee Nederlandse journalisten, waren naar de UNAMET-compound in Dili gevlucht. Naast de UNAMET-compound bevond zich een school, waar ongeveer 2000 Oost-Timorezen een schuilplaats hadden gezocht. Toen in de nacht van 5 op 6 september langdurig met semi-automatische wapens werd geschoten, vluchtten de Oost-Timorezen over het hek heen het terrein van UNAMET op. Een dag later, op 7 september, werd het laatste regiokantoor van UNAMET in Baucau geëvacueerd, waarbij door milities op lichaamshoogte op het kantoor werd geschoten. Nu bevond al het nog in Oost-Timor aanwezige UNAMET-personeel zich, samen met de ongeveer 2000 vluchtelingen en ongeveer twintig buitenlandse journalisten, op de compound in Dili. De compound werd beschermd door een cordon van TNI-soldaten.¹⁷¹

In zijn boek *Self-Determination in East Timor* beschrijft UNAMET-hoofd Ian Martin hoe de situatie in de compound steeds nijpender werd. De telefoon, het stromend water en de elektriciteit waren uitgevallen, hoewel de compound nog wel over een eigen generator en een watervoorraad beschikte. Bevoorrading was echter niet meer mogelijk, waardoor voedsel en brandstof voor de generator steeds schaarser werden. Daarom deed Martin op 8 september aan Kofi Annan de aanbeveling de UNAMET-medewerkers te evacueren. 'It was a decision reached with extreme reluctance, in view of the commitment given to the East Timorese that UNAMET would stay and because of the situation of the IDP's (*Internally Displaced Persons*) in the compound.'¹⁷² Martin wilde niet de indruk geven dat Oost-Timor door de internationale gemeenschap in de steek werd gelaten, maar zag geen andere uitweg. UNAMET kreeg van de Indonesische regering echter alleen toestemming het lokale en internationale VN-personeel, en alle andere buitenlanders op de compound te evacueren. De vluchtelingen moesten achterblijven. Dit nieuws kwam hard aan bij UNAMET-medewerkers en de vluchtelingen: 'As staff were informed of this, some were horrified at the prospect of leaving behind the IDP's and immediately volunteered to remain behind. Staff wept as they informed representatives of the IDP's that UNAMET might be departing the next morning;

¹⁷⁰ Bericht van PV Genève (370) aan MinBuza, 8 september 1999, onderwerp 'Oost-Timor/ICRC', ddi/dmd/2010/00081.

¹⁷¹ Bericht van PVNY (988) aan MinBuza, 8 september 1999, onderwerp 'Veiligheidsraad/Oost-Timor' dao/ara/00787.

¹⁷² Martin, *Self-Determination in East Timor*, 98.

some of the young men left for the hills during the night.¹⁷³ Op 10 september werd het merendeel van de UNAMET-medewerkers geëvacueerd naar de Australische stad Darwin, terwijl tachtig vrijwilligers op de compound achterbleven, onder wie Martin zelf. De vrijwilligers hadden besloten te blijven, om daarmee bescherming te bieden aan de vluchtelingen.

Behalve met Martin, had Kofi Annan in de nacht van 7 op 8 september ook intensief telefonisch contact gehad met president Habibie, zo bleek uit de briefing van de SGVN aan de Veiligheidsraad op 8 september. Zij hadden onder meer gesproken over het uitroepen van de noodtoestand en de evacuatie van UNAMET. Hoewel president Habibie hem probeerde te overtuigen van het feit dat het uitroepen van de noodtoestand de situatie had verbeterd, eiste Annan toch binnen 48 uur duidelijk waarneembare effecten van het uitroepen van de noodtoestand. Was dit niet het geval, dan zou de VN zich op verdere (en verdergaande) maatregelen bezinnen. De evacuatie van het VN-personeel was immers een signaal dat de situatie lang niet zo rooskleurig was als Habibie deed voorkomen.¹⁷⁴

Alle Veiligheidsraadleden spraken na de briefing hun zorgen uit over de veiligheidssituatie en stemden in met de evacuatie van UNAMET. Wederom werd een verklaring uitgegeven, die sterker taalgebruik bevatte dan eerdere verklaringen. Op aandringen van Frankrijk werd de volgende passage aan een Britse concept-verklaring toegevoegd: '(...)if the security situation does not improve within a very short period of time the Council will need to consider further action to help the Government of Indonesia achieve this objective(...)'.¹⁷⁵ Deze passage werd unaniem aangenomen. De Nederlandse Vertegenwoordiger constateerde een verschuiving in de opstelling van veel Raadsleden. Maleisië en China hadden zich positief uitgelaten over een internationale vredesmacht, mits Indonesië hiermee zou instemmen. Dit was uitzonderlijk, omdat China en Maleisië zich als landen in de regio tot nog toe pro-Indonesisch hadden opgesteld. Zelfs Jassim Mohamed Buallay, PV van Bahrein, hoewel volgens de Nederlandse PV nog steeds uitzonderlijk in zijn dwarsliggerij, was inschikkelijker dan bij eerdere debatten. Het feit dat deze tekst kon worden aanvaard, indiceerde een groeiende ontevredenheid onder de VR-leden over Indonesië, aldus de Nederlandse PV.¹⁷⁶

De Nederlandse PV deed als voorzitter ook verslag van de eerste bevindingen van de Veiligheidsraadmissie. Dat zowel de Veiligheidsraaddebatten als de Veiligheidsraadmissie deel uitmaakten van een vooropgezette strategie van toenemende diplomatieke druk richting de Indonesische regering, bleek uit de slotzin van het bericht van de ambassadeur, waarin hij sprak over de openingszetten.¹⁷⁷ Een dergelijke strategie, legde Van Walsum achteraf uit, moet gebaseerd zijn op een goede analyse. Volgens Van Walsum was het duidelijk dat er a) geen Veiligheidsraadmandaat zou komen zonder Indonesische instemming, en b) geen enkele lidstaat bereid was deel te nemen aan een interventie zonder mandaat van de Veiligheidsraad. Er zou dus niets gebeuren zonder Indonesische toestemming. 'Ik wilde Indonesië dus niet in het verdomhoekje drukken. Dus die analyse was heel simpel hier: Je moet Jakarta om krijgen.'¹⁷⁸ De Veiligheidsraadmissie was dus één van de middelen die de Indonesische regering naar acceptatie van een vredesmacht moest sturen.

¹⁷³ Martin, *Self-Determination in East Timor*, 99.

¹⁷⁴ Bericht van PVNY (988) aan MinBuza, 8 september 1999, onderwerp 'Veiligheidsraad/Oost-Timor' dao/ara/00787.

¹⁷⁵ Ibidem.

¹⁷⁶ Ibidem.

¹⁷⁷ Ibidem.

¹⁷⁸ Interview met mr. A.P. van Walsum, 18 juli 2013.

5.7 De Veiligheidsraadmissie

De Veiligheidsraadmissie arriveerde op de ochtend van 8 september 1999 in Jakarta. De missie voerde de eerste gesprekken met vertegenwoordigers van UNAMET. Uit deze gesprekken werd duidelijk dat de veiligheidssituatie in Oost-Timor sinds het referendum sterk achteruit was gegaan en dat de Indonesische autoriteiten bewust een vertekend beeld van de situatie naar buiten brachten. 'This and other briefings left the SCM (Security Council Mission) in no doubt that large elements in the military and police authorities had been complicit in organizing and supporting the action of the militias.'¹⁷⁹ De berichten van verschillende NGO's over samenwerking tussen de militie en het Indonesische leger werden door de Veiligheidsraadmissie bevestigd.

De missie stuitte op onverzettelijkheid in de gesprekken met Habibie, Alatas en twee dagen later ook Wiranto. Martin Andjaba, voorzitter van de missie, maakte de Indonesische bewindslieden duidelijk dat de situatie in Oost-Timor onacceptabel was. De afkondiging van de noodtoestand had hier geen verandering in gebracht, waardoor het nu tijd was een internationale vredesmacht te accepteren. Habibie, Alatas en Wiranto hadden hier echter geen boodschap aan. De missieleden werden volgens de ambassade in Jakarta geconfronteerd met een muur van ontkenning en afwijzing.¹⁸⁰ President Habibie zei te vrezen voor de 'Balkanisatie' van Indonesië. Hierbij doelde hij zeer waarschijnlijk op het signaal dat een vredesmacht in Oost-Timor zou kunnen afgeven aan onafhankelijkheidsbewegingen in Atjeh, de Molukken en Irian Jaya.

Naast de ontmoetingen met de Indonesische autoriteiten bezocht de Veiligheidsraadmissie ook het *corps diplomatique* van Jakarta. Tijdens de bijeenkomst met de diplomaten werd de missie gebriefd door de ambassadeur van Australië, die een dag eerder uit Oost-Timor was geëvacueerd. Volgens de ambassadeur bestond er geen twijfel over de deelname van grote delen van het leger en de politie aan het geweld. Als voorbeelden noemde hij het in de brand steken van het huis van bisschop Belo en het gewapenderhand afvoeren van het ICRC-personeel met achterlating van de lokale staf terwijl het TNI werkloos toekeek.¹⁸¹ De Australische ambassadeur vroeg zich tijdens zijn briefing af of er in Oost-Timor nu sprake was van gedeeltelijke incompetentie, lafheid of medeplichtigheid door Indonesië. De ambassadeur leek uit te gaan van het laatste.¹⁸² Veel ambassadeurs toonden zich bezorgd dat de Indonesische regering geen controle meer leek te hebben over het TNI. De Veiligheidsraadmissie deelde deze vrees. In een tussentijdse analyse meldde de missie dat ze een duidelijk 'disconnect' had waargenomen tussen de gebeurtenissen 'on the ground' en de versie van de gebeurtenissen zoals Habibie die aan de missie presenteerde. 'The SCM is under the impression that President Habibie believes the account he is giving,' schreef de missie in het tussentijdse rapport.¹⁸³

Tot slot van het bezoek aan Indonesië wilde de Veiligheidsraadmissie graag naar Dili, om met eigen ogen de situatie te kunnen zien. De missie kreeg in Jakarta toestemming om op zaterdag 11 september af te reizen naar Dili, hoewel dit in eerste instantie geweigerd was. Opmerkelijk was dat ook minister van Defensie Wiranto meereisde met de missie, evenals een groep journalisten. Dit

¹⁷⁹ Report of the Security Council Mission to Indonesia, 8 to 12 september 1999, pv-nyc/vernjr 2010/00074.

¹⁸⁰ Email van ambassade Jakarta aan DAO, 9 september 1999, onderwerp 'vn/vr missie oost-timor update', dao/ara/00787.

¹⁸¹ Bericht van ambassade Jakarta (195) aan MinBuza, 9 september 1999, onderwerp 'VR missie, Oost Timor', ddi/dmd/2010/00081.

¹⁸² Ibidem.

¹⁸³ Report of the Security Council Mission to Indonesia, 8 to 12 september 1999, pv-nyc/vernjr 2010/00074.

bezoek had tot doel UNAMET-medewerkers te spreken en de Oost-Timorezen de compassie en betrokkenheid van de Veiligheidsraad te tonen.¹⁸⁴ Ook de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken achtte het van belang dat de missie de kans kreeg een duidelijk beeld van de situatie te vormen en nog aanwezige hulporganisaties te spreken. Hij drong er bij Van Walsum op aan dat de missie in Dili met zoveel mogelijk partijen zou spreken. De minister vond het niet voldoende als de missie zich zou beperken tot gesprekken met militaire autoriteiten in Oost-Timor.¹⁸⁵

Ondertussen werd naast de diplomatieke druk, ook de economische druk op Indonesië opgevoerd, onder meer door het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de Wereldbank. Indonesië bevond zich al in een economisch moeilijke positie door de economische crisis in Azië. Hierdoor was Indonesië meer en meer aangewezen op de steun van de Wereldbank en het IMF. In juli 1999 werd tijdens een bijeenkomst van de *Consultative Group for Indonesia* (CGI) van de Wereldbank stilgestaan bij de politieke veranderingen in Indonesië en de situatie in Oost-Timor. De donoren stelden voorwaarden voor hun donaties, waaronder goed bestuur van Indonesië en de veiligheid van de Oost-Timorese bevolking bij het aanstaande referendum. Indonesië verzekerde de donoren dat zij er alles aan zou doen het Indonesische gedeelte van de 5 mei-akkoorden te implementeren en het werk van de VN in Oost-Timor volledig te steunen. Op 8 september bracht de Wereldbank een krachtige verklaring uit, gericht aan president Habibie: 'For the international financial community to be able to continue its full support, it is critical that you act swiftly to restore order, and that your government carry through on its public commitment to honor the referendum outcome.'¹⁸⁶ Het IMF legde een verklaring af met een zelfde strekking als die van de Wereldbank. Het IMF en de Wereldbank hadden zich tot dan toe altijd beperkt tot economische criteria voor leningen en lieten politieke ontwikkelingen zo veel mogelijk buiten beschouwing. Beide verklaringen waren voor Indonesië dus een sterke waarschuwing dat isolement en economische consequenties het land ten deel konden vallen als de situatie in Oost-Timor niet snel zou verbeteren.

De Verenigde Staten lieten zich ook niet onbetuigd. Na de geweldsuitbarstingen op 3 september stonden de Amerikaanse autoriteiten in voortdurend contact met Jakarta: president Clinton met Habibie, minister van Buitenlandse Zaken Madeleine Albright met Alatas en de chefstaf van de Amerikaanse krijgsmacht met Wiranto. Ian Martin schrijft hierover: 'But the ability of the United States to send a strong signal on the need for international intervention was initially constrained by its limited willingness to participate in it.'¹⁸⁷ Toch werden de persverklaringen van Clinton steeds harder en bevatten ze steeds meer dreigementen, van economische sancties tot het stopzetten van de programma's voor samenwerking tussen het Amerikaanse en het Indonesische leger. Op 11 september voegde Clinton aan de dreigementen een Amerikaans wapenembargo toe.

Onder invloed van de verslagen van de Veiligheidsraadmissie en de berichten van NGO's en de berichtgeving in de media, verscherpte ook de kritiek van minister Van Aartsen op de Indonesische autoriteiten. Op 10 september 1999 vond de wekelijkse Ministerraad plaats. Bij het agendapunt 'Buitenlands Beleid' werd door de minister van Buitenlandse Zaken de passieve houding van de Indonesische regering sterk veroordeeld, zo blijkt uit een document met de vooraf voorbereide

¹⁸⁴ Report of the Security Council Mission to Indonesia, 8 to 12 september 1999, pv-nyc/vernjr 2010/00074.

¹⁸⁵ Bericht van MinBuza (356) aan PVNY, 10 september 1999, onderwerp 'Oost-Timor/ VR-missie/bezoek Dili', pv-nyc/vernjr 2010/00074.

¹⁸⁶ Martin, *Self-Determination in East-Timor*, 108.

¹⁸⁷ *Ibidem*, 106.

inbreng van het ministerie van Buitenlandse Zaken. In dit document zette de minister uiteen wat volgens het ministerie van Buitenlandse Zaken de Nederlandse positie zou moeten zijn. De passieve houding bleek volgens de minister uit het achterwege blijven van concreet optreden tegen de militieën. De Nederlandse regering was voor een internationale presentie, maar alleen als de Indonesische regering zelf met zo'n presentie in zou stemmen. Ook bij landen die bereid waren troepen te leveren bestond geen bereidheid tot militair optreden zonder VR-mandaat en zonder toestemming van Indonesië, aldus het ministerie. De diplomatieke druk moest volgens Buitenlandse Zaken in de eerste plaats vanuit de Veiligheidsraad komen. Het ministerie verklaarde dat Nederland het voorzitterschap van de VR hiervoor optimaal zou benutten.¹⁸⁸ De Nederlandse positie jegens Indonesië verhardde dus.

5.8 Naming and shaming: Het Veiligheidsraaddebat van 11 september

Ondertussen was ook in New York het nieuws doorgedrongen dat de Veiligheidsraadmissie in de gesprekken met president Habibie, minister Alatas en minister Wiranto weinig tot niets bereikt had. De Portugese PV had al een aantal dagen bij Van Walsum aangedrongen op een open Veiligheidsraaddebat over Oost-Timor, waarbij alle VN-leden spreekrecht zouden krijgen. Ook de Portugese minister van Buitenlandse Zaken en zelfs de Portugese premier belden al hun contacten om aan te dringen op een dergelijk debat. In eerste instantie wilde Van Walsum het resultaat van de VR-missie afwachten, voordat hij de Veiligheidsraad weer bijeen zou roepen over Oost-Timor. Een debat zou de indruk kunnen wekken dat de VN weinig vertrouwen in het slagen van de missie had. De Core-Group onderschreef deze redenering. Ook de Veiligheidsraadmissie zelf zag om deze reden liever geen debatten totdat zij in New York was teruggekeerd. Toch besloot Van Walsum op 10 september, na intensief overleg met Van Aartsen, de Veiligheidsraad de volgende dag in open debat bijeen te roepen, in een 'name and shame session', zoals hij dat zelf betitelde.¹⁸⁹ Er was geen tijd te verliezen: 'We naderen een weekend. Dan komt de boel in New York zo'n beetje tot stilstand. Dat kunnen we nou net niet hebben, want die druk moet opgevoerd worden totdat we instemming krijgen van Indonesië,' aldus Van Walsum.¹⁹⁰

Van Aartsen noemde dit debat achteraf een kernmoment in de oplossing van de crisis. Volgens hem was het een risicovolle zet, omdat een open debat juist steunbetuigingen aan Indonesië zou kunnen opleveren.¹⁹¹ Ook voor Van Walsum stond de uitkomst niet van tevoren vast: 'Ik had tenslotte gemerkt dat zoveel mensen kritiek hadden op de manier waarop Indonesië daar huishield, landen die normaal aan hun kant zouden staan. Veel Afrikaanse landen [konden] zich de Bandoeng-conferentie nog herinneren (waar de *Non-Aligned Movement* was opgericht en Soekarno een leidende rol had gespeeld). Indonesië had een gigantische sympathie.'¹⁹² Het agenderen van het debat was ook risicovol, omdat alle Veiligheidsraadleden en de gehele Veiligheidsraadmissie hadden aangegeven niets in een debat te zien. 'Ik heb er wel vreselijk over zitten aarzelen. Ik heb zelden zo zitten dubben,' zei Van Walsum achteraf, 'maar ik dacht: Je hebt als president van de Veiligheidsraad echt de hele procedure in handen, tenzij ze (de Veiligheidsraadleden) echt heibel willen. Ik heb dat echt tegen de Raad in, en tegen de missie in, doorgevoerd. De enige van wie ik steun had, was Van

¹⁸⁸ Minsterraad 10 september 1999, Agendapunt 3 C: Overige punten van Buitenlands beleid, dao/ara/00787.

¹⁸⁹ Interview met mr. A.P. van Walsum, 18 juli 2013.

¹⁹⁰ Ibidem.

¹⁹¹ Interview met dhr. J.J. van Aartsen, 11 juli 2013.

¹⁹² Interview met mr. J.J. van Walsum, 18 juli 2013.

Aartsen.¹⁹³ Opmerkelijk is dat Van Walsum niet wilde dat Van Aartsen het besluit openlijk steunde. Volgens Van Walsum was het van belang onderscheid te maken tussen een besluit van de ambassadeur in persoon en een besluit door een lidstaat. Een voorzitter die op eigen houtje een dergelijke beslissing nam zou door Veiligheidsraadleden nog wel geaccepteerd worden, maar een PV die in opdracht van de Nederlandse regering tegen de wens van de Veiligheidsraad inging, zou op aanzienlijke oppositie kunnen rekenen. Van Walsum verzag dat er in het laatste geval veel meer tegenspraak zou komen. 'In zo'n situatie moet je niet de steun van je eigen minister hebben.'¹⁹⁴ Van Aartsen en Van Walsum namen de gok het debat op de agenda van de Veiligheidsraad te zetten, omdat ze meenden dat veel openlijke kritiek op Indonesië een vredesmacht wel eens dichterbij kon brengen. De timing van het debat bleek achteraf gezien een schot in de roos. Het debat vond plaats op een moment van steeds verder oplopende kritiek van veel lidstaten en viel vrijwel samen met het bezoek van de Veiligheidsraadmissie aan Dili. Tijdens het debat zou blijken dat de kritiek op Indonesië niet alleen uit Westerse, maar ook van zowel Afrikaanse als Aziatische landen zou komen. Ook hier bleek dat Van Walsum op een effectieve manier gebruik wist te maken van de instrumenten die hij als voorzitter tot zijn beschikking had.

De SGVN was door zijn adviseurs afgeraden het debat bij te wonen, maar ging toch in op het verzoek van Van Walsum aanwezig te zijn. Het debat zou in totaal vijftien uur duren, met sprekers uit 51 landen. Het overgrote deel van de sprekers uitte stevige kritiek op Indonesië en een groot aantal landen riep Indonesië op een internationale troepenmacht te accepteren, om een einde te maken aan de daden van de milities. De pro-Indonesische leden van de Veiligheidsraad (Maleisië en Bahrein) hielden zich stil en slechts een paar landen intervenueerden ten gunste van Indonesië. De kritiek van veel landen op Indonesië was niet mals. Portugal sprak van de 'rape of East Timor', volgens ambassadeur Holbrooke (VS) zou Indonesië een 'point of no return' bereiken in de relaties met de internationale gemeenschap, als er niet snel verandering kwam en de Britse plaatsvervangend ambassadeur stelde dat het afkondigen van de noodtoestand de situatie alleen maar verergerd leek te hebben.¹⁹⁵ De Nederlandse ambassadeur merkte in zijn verslag aan het ministerie op dat het opvallend was dat ook in de Oost-Aziatische toespraken voor de goede verstaander behoorlijk wat kritiek op Indonesië doorklonk.¹⁹⁶

De Indonesische PV leek echter niet onder de indruk van alle kritiek. Deze benadrukte vooral het positieve proces vanaf 5 mei tot en met het referendum. Ambassadeur Wibisono haalde wederom aan dat de schijn van partijdigheid van UNAMET mede aanleiding voor het geweld was geweest, niet alleen de acties van Indonesische politie en het leger.¹⁹⁷ Hij legde ook nadruk op de grote inspanningen van Indonesië om de situatie weer in de hand te krijgen en het voornemen van Jakarta met de VN te blijven samenwerken. Ook hield hij de Veiligheidsraad en alle ander VN-leden voor dat het uitroepen van de noodtoestand ertoe geleid had dat de situatie nu onder controle was: 'Despite some random instances of shootings and burnings, no other incidents of violence have been

¹⁹³ Interview met mr. A.P. van Walsum, 18 juli 2013.

¹⁹⁴ Ibidem.

¹⁹⁵ United Nations Security Council Meeting Records, 11 september 1999, 'The situation in East Timor', geraadpleegd op: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.4043.

¹⁹⁶ Bericht van PVNY (995) aan MinBuza, 11 september 1999, onderwerp 'Veiligheidsraad/Oost-Timor', pv-nyc/vernjr 2010/00074.

¹⁹⁷ United Nations Security Council Meeting Records (Resumption), 11 september 1999, 'The situation in East Timor', geraadpleegd op: [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.4043\(Resumption\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.4043(Resumption)).

reported since the military emergency was announced.¹⁹⁸ Volgens PV Wibisono voorzag Indonesië geen behoefte aan een internationale vredesmacht. 'Such an operation may well exacerbate the situation and be counterproductive, however well-intentioned it may be,' aldus Wibisono.

De Nederlandse inbreng in het debat bevatte stevige kritiek, maar was tegelijkertijd ook genuanceerd. Van Walsum was de laatste spreker en opende met een verwijzing naar het Nederlandse koloniale verleden in Indonesië en stelde dat Nederland daardoor altijd terughoudend was geweest met kritiek op de Indonesische regering. 'It goes without saying that by today's standards our colonial history has seen its share of human rights violations.'¹⁹⁹ Nederland was geschokt door de nalatigheid van Indonesië bij het nakomen van de afspraken uit de 5 mei-akkoorden. Indonesië had zelf de verantwoordelijkheid voor de vrede en veiligheid in Oost-Timor opgeëist en had nu gefaald bij het nakomen van deze beloftes. Het land moest nu dus militaire hulp van de internationale gemeenschap accepteren, om verdere escalatie van het geweld te voorkomen.²⁰⁰

Achteraf stelt Van Walsum dat de kritiek tijdens het open Veiligheidsraaddebat veel feller was dan verwacht en het debat 'verpletterend voor Indonesië'. 'Die vergadering was fantastisch. Ik had gedacht dat iedereen toch wel in grote mate Indonesië zou steunen, maar er kwam helemaal geen steun. Iedereen zei dat het afgelopen moest zijn.'²⁰¹ Hoewel de Indonesische interventie de indruk wekte dat de Indonesische regering niet onder de indruk was van de golf aan kritiek, merkte Van Walsum wel een verandering in de houding van de Indonesische PV: 'Ik zag dat Wibisono (...) dat niet had verwacht. Ik denk dat ze toen gezegd hebben: 'Dit kunnen we niet volhouden.'²⁰² De gok van Van Walsum en Van Aartsen had dus goed uitgepakt.

¹⁹⁸ United Nations Security Council Meeting Records (Resumption), 11 september 1999, 'The situation in East Timor', geraadpleegd op: [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.4043\(Resumption\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.4043(Resumption)).

¹⁹⁹ Security Council debate on East Timor, on 11 september 1999. Intervention by Ambassador Peter van Walsum, Permanent Representative of the Netherlands, pv-nyc/vernjr 2010/00074.

²⁰⁰ Bericht van PVNY (995) aan MinBuza, 11 september 1999, onderwerp 'Veiligheidsraad/Oost-Timor'.

²⁰¹ Interview met mr. A.P. van Walsum, 18 juli 2013

²⁰² Ibidem.

6. De doorbraak

6.1 De toezegging van president Habibie

Vrijwel gelijktijdig met het open Veiligheidsraaddebat vond ook het bezoek van de Veiligheidsraadmissie aan Dili plaats. Hoewel er tijdens het bezoek geen incidenten hadden plaatsgevonden, waren de missieleden geschokt door de vernielingen in de hoofdstad en de wanhoop van de vluchtelingen. Ook generaal Wiranto werd verrast door de staat van vernieling, hoewel hij tijdens het bezoek op het vliegveld van de hoofdstad bleef. ‘(...) [I]t became clear that General Wiranto’s views had also undergone a change,’ aldus de missie.²⁰³ De missie concludeerde dat het geweld in sterke mate van bovenaf georganiseerd werd: ‘There were clear signs that the violence could, as many UNAMET staff described it, be “switched on and off”.’ Een van de doelen van het geweld was het verplaatsen van tienduizenden Oost-Timorezen over de grens met West-Timor, stelde de missie vast. De omvang van deze operatie, de gerichte aanvallen op buitenlanders en het uitblijven van een adequate reactie op het geweld leidden volgens de missie tot de conclusie dat de militie-activiteiten door grote delen van het TNI werden gesteund en georganiseerd.²⁰⁴

De dag na het debat, op 12 september 1999, kwamen de leiders van de APEC-landen (de *Asia-Pacific Economic Cooperation*) bijeen voor de jaarlijkse top. Nieuw-Zeeland, het gastland, was in eerste instantie huiverig om Oost-Timor op de agenda te zetten. Toch organiseerde het land op voorstel van Canada en na grote druk van de Nieuw-Zeelandse bevolking en NGO’s toch een bijeenkomst over het onderwerp, zij het náást de officiële zittingen, niet als onderdeel ervan. Ook de Britse minister van Buitenlandse Zaken Robin Cook nam als vertegenwoordiger van de Europese Unie deel aan deze bijeenkomst. Hoewel de organisatoren van de bijeenkomst (Canada, Nieuw-Zeeland en de VS) in eerste instantie vreesden dat veel Aziatische landen de bijeenkomst zouden mijden, kwamen vrijwel alle delegaties naar de bijeenkomst, veelal op het niveau van minister van Buitenlandse Zaken of staatshoofd. De APEC-bijeenkomst maakte Indonesië duidelijk dat ook een groot deel van de Aziatische landen zeer bezorgd was over de situatie.

De aanhoudende druk van de Veiligheidsraad, de Verenigde Staten, het IMF, de Wereldbank, de APEC en veel VN-lidstaten deden Habibie uiteindelijk besluiten toe te geven aan een internationale vredesmacht. Kort na de terugkeer van de Veiligheidsraadmissie in Jakarta nam president Habibie contact op met SGVN Kofi Annan. ‘Exhausted, concerned, but also resolved, he began by recalling the agreement we had made a few days earlier that he would call on our help if he concluded that martial law would not succeed in restoring peace to East Timor. “As a personal friend of mine and the friend of Indonesia that you are,” he began, “I am now calling you to ask for your advice and assistance in efforts to restore peace and security in East Timor.”’²⁰⁵ Vrijwel direct na het einde van het telefoongesprek kondigde Habibie in een toespraak op de Indonesische televisiezenders aan dat hij in een gesprek met de SGVN had toegezegd dat Indonesië een internationale vredesmacht zou accepteren. De informatie van Wiranto naar aanleiding van diens bezoek aan Dili had geleid tot een discussie in de Indonesische ministerraad over een internationale vredesmacht. Hieruit volgde het besluit een vredesmacht toe te laten, want ‘[t]oo many people have lost their lives since the beginning of the unrest, lost their homes and security. We cannot wait any longer. We have to stop

²⁰³ Report of the Security Council Mission to Indonesia, 8 to 12 september 1999, pv-nyc/vernjr 2010/00074.

²⁰⁴ Ibidem.

²⁰⁵ Annan, *Interventions*, 111.

the suffering and mourning immediately.²⁰⁶ Hoewel de Indonesische troepen hun uiterste best hadden gedaan de situatie onder controle te krijgen, moesten de Indonesische autoriteiten erkennen dat ze het niet alleen aankonden, aldus Habibie. Indonesië zou onvoorwaardelijk een internationale troepenmacht toelaten om de orde in Oost-Timor te herstellen.

Op 13 september kwam minister Alatas in New York aan om het Veiligheidsraaddebat over de vredesmacht bij te wonen. In hetzelfde debat werd ook het rapport van de Veiligheidsraadmissie gepresenteerd. Dit was volgens de Nederlandse PV vrij hard en ondubbelzinnig.²⁰⁷ De volledige steun van het Maleisische lid voor het rapport was dan ook van groot belang. Het VN-Secretariaat presenteerde het voorstel voor de vredesmacht. Deze zou een ‘multinational force’ moeten worden en geen VN-vredesmacht, zodat de vredesmacht snel ontplooid zou kunnen worden. Australië zou ‘lead nation’ van de missie worden, mede omdat het al een aantal weken twee bataljons klaar had staan om in te grijpen, mocht dit nodig blijken.

6.2 Actie door de Europese Unie: het wapenembargo van 13 september

In Brussel vond op dezelfde dag de Algemene Raad plaats. De EU had tot dan toe verschillende verklaringen over Oost-Timor uitgebracht. Echter, ook voor de EU was de Veiligheidsraad het belangrijkste orgaan voor de afhandeling van het conflict. De vergadering van 13 september werd gebruikt om een gemeenschappelijk EU-standpunt over Oost-Timor te bepalen. Ook zou een mogelijk wapenembargo tegen Indonesië, als sanctie voor het geweld in Oost-Timor, worden besproken. In deze discussie werd duidelijk dat de aanvaarding van een vredesmacht door Habibie, voor Nederland het signaal was de druk op Indonesië los te laten.

Tijdens de vergadering werd een wapenembargo van vier maanden tegen Indonesië voorgesteld. Van Aartsen en zijn Franse collega Védrine keerden zich sterk tegen zo’n embargo. Frankrijk en Nederland zagen meer in dreigen met een embargo, dan het daadwerkelijk instellen van een wapenhandelsverbod. Het wapenembargo kwam er toch, ondanks de tegenstand. Dit kwam Van Aartsen op scherpe kritiek te staan van verschillende Tweede Kamerleden. *Trouw* citeerde onder meer Eimert van Middelkoop (GPV), die het standpunt van Van Aartsen onverstandig noemde: ‘Hoe kun je je verzetten tegen een wapenembargo dat een land moet treffen waar zich het begin van een volkerenmoord heeft afgetekend?’²⁰⁸ Ook de PvdA en D’66 waren erg kritisch en zelfs Enric Hessing, Tweede Kamerlid voor de VVD, zette zijn vraagtekens bij de handelwijze van de minister.

In het Algemeen Overleg op 15 september verdedigde minister Van Aartsen zijn standpunt. De toon van het debat was overwegend positief, doordat veel Kamerleden de Nederlandse bijdrage in de Veiligheidsraad prezen. Van Middelkoop (GVP) sprak zelfs vol lof over ‘de Nederlandse bijdrage aan het tot stand brengen van een verandering in Indonesië.’²⁰⁹ De Nederlandse inzet in de EU werd echter sterk bekritiseerd. Alleen het CDA toonde begrip voor het standpunt van de minister. Volgens Maxime Verhagen had een embargo gebruikt kunnen worden om Habibie onder druk te zetten een vredesmacht te accepteren. Het embargo kwam volgens hem dus óf te vroeg óf te laat.

²⁰⁶ Transcript of the statement by the President of Indonesia, Mr. B.J. Habibie, televised address to the nation on Sunday, 12 September 1999, regarding Indonesia’s acceptance of a UN peacekeeping force, pv-nyc/vernjr 2010/00074.

²⁰⁷ Bericht van PVNY (van Walsum 996) aan MinBuza, 13 september 1999, onderwerp ‘Veiligheidsraad/Oost-Timor’, ddi/dmd/2010/00081.

²⁰⁸ Redactie politiek, ‘Kamer betreurt koers Van Aartsen’, *Trouw*, 15 september 1999.

²⁰⁹ Verslag Algemeen Overleg met de Vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken, 15 september 1999, vergaderjaar 1999-2000, 26049, nr. 20, 2.

Van Aartsen was het gedeeltelijk eens met de analyse van Verhagen. ‘Nederland heeft willen kiezen voor het gebruiken van het wapenembargo als instrument voor de komende periode en niet voor het gebruiken ervan’, meldde hij aan de Kamer. Ook moest het positieve signaal van de regering Habibie beloofd worden, onder andere door het voorgenomen wapenembargo uit te stellen. Van Aartsen voegde hier aan toe dat Nederland al een wapenembargo tegen Indonesië hanteerde, op basis van de EU-gedragscode. In deze gedragscode was bepaald dat ‘Member States will not allow exports which would provoke or prolong armed conflicts or aggravate existing tensions or conflicts in the country of final destination.’²¹⁰ De diplomatieke druk tot dan toe had tot het gewenste resultaat geleid, dus Van Aartsen zag niet in wat een wapenembargo op dat moment nog toe kon voegen. Ook de vorming van Veiligheidsraadresolutie 1264 over de vredesmacht speelde daarbij een rol. Van Aartsen wilde de druk niet verder opvoeren, om zo de onderhandelingen over de resolutie (en de Indonesische medewerking met de resolutie en de vredesmacht) niet onder druk te zetten.²¹¹

Het EU-embargo werd in Jakarta niet positief ontvangen. Een kopie van het EU-besluit werd aan Habibie aangeboden tijdens een ontmoeting met de EU-ambassadeurs op 14 september. De Nederlandse ambassadeur deed verslag van de ontmoeting voor Buitenlandse Zaken. Hij meldde dat president Habibie na de inontvangstneming van een kopie van het EU-Raadsbesluit een monoloog hield van anderhalf uur. Habibie benadrukte hierin nogmaals het belang van een vredesmacht die door de Veiligheidsraad was gemandateerd. Ondanks het besluit van twee dagen eerder, leek Habibie nog niet overtuigd van het geweld van de militie. De president trachtte de aanwezigen wijs te maken dat de verbranding van de huizen in Dili het werk was van de eigenaren daarvan, die niet wilden dat anderen na hun vertrek deze zouden overnemen, aldus de Nederlandse ambassadeur. Ditzelfde verhaal had generaal Wiranto aan de leden van de Veiligheidsraadmissie verteld.²¹² Dit wijst erop dat de Indonesiërs de realiteit nog niet helemaal onder ogen wilden zien.

Over de discussies binnen de Europese Unie zegt Van Aartsen achteraf: ‘We handelen in de Algemene Raad als we het over Afrika, Azië hebben toch nog heel sterk conform oude koloniale verhoudingen. Het was zoiets van ‘Nederland moet dat maar zeggen’. Dat is natuurlijk een dwaze vorm van redeneren. Ik denk dat met dat wapenembargo toen speelde van “helpt dat nou nu we bezig zijn problemen op te lossen”. Het had ook weinig om de hakken, want zoveel wapenleveranties waren er niet.’ Van Aartsen vroeg zich af wat de meerwaarde was van een dergelijk embargo: ‘Wat voegt dit nu toe, behalve “we zijn eens even flink geweest in Brussel.”’²¹³ Al met al werd in de Europese Unie weliswaar veel gesproken over het conflict, maar liet men de kwestie toch vooral aan de Veiligheidsraad en de lidstaten. De Europese Unie speelde als zodanig nauwelijks een rol.

6.3 Oprichting van Interfet

De Veiligheidsraad debatteerde op 14 september over de multinationale vredesmissie, die door de Australiërs Interfet (*International Force for East Timor*) genoemd werd. De Indonesische minister van Buitenlandse Zaken Alatas had zich in alle besprekingen voorafgaand aan het debat zeer constructief opgesteld. Hij had wel een aantal suggesties voor de Britse ontwerp-resolutie voor de vredesmacht, maar kwesptes als de vermelding van Hoofdstuk VII in de resolutie en Australië in de rol van leidende

²¹⁰ EU-gedragscode betreffende wapenuitvoer, Brussel 5 juni 1998, geraadpleegd op:

http://www.eeas.europa.eu/non-proliferation-and-disarmament/arms-export-control/index_nl.htm.

²¹¹ Interview met dhr. J.J. van Aartsen, 11 juli 2013.

²¹² Bericht van ambassade Jakarta (199) aan MinBuza, op 15 september 1999, onderwerp ‘Audiëntie bij President Habibie – Oost-Timor’, dao/ara/00787.

²¹³ Interview met dhr. J.J. van Aartsen, 11 juli 2013.

natie binnen de internationale macht bleken veel minder moeilijk te liggen dan verwacht, aldus de Nederlandse Vertegenwoordiging in New York.²¹⁴ Dit droeg volgens de Nederlandse ambassadeur in hoge mate bij tot het gunstige resultaat van het debat. Toch boden een aantal pro-Indonesische Veiligheidsraadleden veel weerstand tegen de resolutie. Vooral Bahrein hield lang vast aan wijzigingsvoorstellen voor de resolutie. Het land wilde, samen met een aantal andere leden, de bevoegdheden van de missie beperken. De Nederlandse PV had echter de indruk dat de resolutie toch snel aangenomen kon worden en probeerde aan te sturen op een snelle beslissing. Rond middernacht schorste hij de vergadering, om de leden de gelegenheid te geven te overleggen met hun hoofdsteden. De beslissing werd echter niet uitgesteld naar de volgende dag. De vergadering werd om 1.30 uur weer hervat, waarna om 2.30 uur resolutie 1264 met algemene stemmen kon worden aangenomen. Interfet kreeg de volgende taken: '(...) to restore peace and security in East Timor, to protect and support UNAMET in carrying out its tasks and, within force capabilities, to facilitate humanitarian assistance operations, and authorizes the States participating in the multinational force to take all necessary measures to fulfill this mandate'.²¹⁵ Hoewel de Indonesische regering werd opgeroepen te zorgen voor een veilige terugkeer van vluchtelingen naar Oost-Timor, kreeg Interfet geen zeggenschap over de vluchtelingen in West-Timor. Dit zou een te grote inbreuk op de soevereiniteit van Indonesië vormen.

De aanpak van Van Walsum als voorzitter van de Veiligheidsraad kon internationaal rekenen op veel waardering. De Franse VN-ambassadeur Alain Dejammet kende een grote rol toe aan Van Walsum: '(...)Oost-Timor bewijst dat kleinere landen zoals Nederland een belangrijke rol kunnen spelen bij resoluties.'²¹⁶ De Britse VN-ambassadeur Jeremy Greenstock was zeer te spreken over de Nederlandse nuchterheid: 'Nederland is duidelijker dan bijna iedereen in de raad. De Nederlanders zijn nog openhartiger dan de Britten. Maar ze houden hun mond als ze de macht niet hebben om iets te bereiken. Ze preken niet. Deze Nederlandse karakteristiek is heel waardevol in een organisatie waar veel wordt gezwaard.'²¹⁷ Hoewel Van Walsum in Nederland dus regelmatig onder vuur lag om zijn inzet, was er onder zijn collega's in de Veiligheidsraad veel bewondering voor de Nederlandse leiding aan de Raad.

De situatie in Oost-Timor was ondertussen inmiddels zeer zorgelijk geworden. De VN-organisatie OCHA (*Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*) stuurde meteen een missie naar Oost- en West-Timor om te beoordelen welke hulp in de gebieden nodig was. Duidelijk was dat veel steden in Oost-Timor grotendeels verwoest waren en dat er ernstig gebrek was aan voedsel, water en medicijnen. De situatie in West-Timor was echter zo mogelijk nog zorgelijker en de toegang tot de vluchtelingen was erg moeizaam, zo niet onmogelijk. Zowel ECHO (*European Community Humanitarian Office*) als de VN-organisaties spraken volgens de ambassade in Jakarta van een terreurbewind in de kampen. UNHCR (de organisatie van de *United Nations High Commissioner for Refugees*) werd bekogeld en bedreigd. De lokale autoriteiten deden volgens de hulporganisaties niets om dit te voorkomen. Vertegenwoordigers van verschillende hulporganisaties en van Canada,

²¹⁴ Bericht van PVNY (1001) aan MinBuza, gedateerd 15 september 1999, onderwerp 'Veiligheidsraad/Oost-Timor', pv-nyc/vernjr 2010/00074.

²¹⁵ United Nations Security Council Resolution 1264, 15 september 1999, geraadpleegd op: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/264/81/PDF/N9926481.pdf?OpenElement>.

²¹⁶ R. van de Roer, 'Zwijgen als het moet. Een dag uit het leven van Peter van Walsum, voorzitter van de V-raad', *NRC Handelsblad*, 18 september 1999.

²¹⁷ Van de Roer, 'Zwijgen als het moet' 18 september 1999.

Norwegen en Australië hadden met vijf Indonesische ministers geprobeerd de kampen te bezoeken, maar waren geweigerd. De vluchtelingen zouden te geëmotioneerd zijn.²¹⁸

Hoewel de eerste soldaten al binnen een week in Oost-Timor zouden zijn, kon Interfet weinig doen voor de meer dan 250.000 vluchtelingen die in West-Timor werden vastgehouden. Met resolutie 1264 had Interfet weliswaar het mandaat gekregen de vrede en veiligheid in Oost-Timor te herstellen, West-Timor werd in de resolutie niet genoemd. De Indonesische soevereiniteit over West-Timor werd door de Veiligheidsraadleden niet betwist en een aantal Veiligheidsraadleden, waaronder Maleisië en Bahrein, wilden de bevoegdheden van de missie niet verder uitbreiden.

6.4 Andere stemming in de Tweede Kamer

Het Kamerdebat van 15 september, in hoofdstuk 6.2 al even genoemd, werd, naast kritiek op de Nederlandse inzet in de EU, vooral getekend door een grote waardering voor de Nederlandse inspanningen in de Veiligheidsraad. Alle sprekers toonden zich verheugd over de Indonesische instemming met een vredesmissie. Een aantal Kamerleden prees het Nederlandse voorzitterschap. 'Dat Nederland daarbij in New York een belangrijke rol heeft vervuld, is opmerkenswaardig,' aldus Van Middelkoop.²¹⁹ Ook Koenders sprak zijn waardering uit voor de verandering in Indonesië, mede mogelijk gemaakt door de missies die '[o]nder Nederlands voorzitterschap hebben (...) plaatsgevonden.'²²⁰ Toch waren de Kamerleden niet louter positief. Hoekema toonde zich verheugd over het verzoek van de Indonesische regering. Hij vond echter '(...) dat het verzoek veel te laat is gekomen, gezien de duizenden doden en honderdduizenden vluchtelingen.'²²¹ Achteraf deelt Verhagen deze opvatting: 'Ik denk dat er meer doden zijn gevallen dan nodig is geweest. Dat had voorkomen kunnen worden als die vredesmacht eerder ontplooid was.'²²²

Hoewel resolutie 1264 was aangenomen in de nacht van 14 op 15 september, was er nog veel onduidelijkheid over de uitwerking van de voornemens in de resolutie. Zo maakten veel Kamerleden zich zorgen om de vluchtelingensituatie in West-Timor. Volgens Farah Karimi (GroenLinks) moesten internationale hulporganisaties garanties krijgen van Indonesië voor de toegang tot West-Timor. 'De vluchtelingen aldaar worden opnieuw geconfronteerd met moordpartijen.'²²³ Ook Koenders was bezorgd over de toegang van NGO's tot West-Timor. Het CDA vond het belangrijk dat er maatregelen werden getroffen voor een mogelijke terugkeer van vluchtelingen naar Oost-Timor: 'Er moeten afspraken worden gemaakt over de bescherming van deze mensen.'²²⁴ Een ander punt van zorg voor de Tweede Kamer was de berechting van mensenrechtenschenders. Volgens Verhagen (CDA) moesten '[d]e schuldigen (...) worden berecht. Daartoe moet op korte termijn een onderzoekscommissie worden ingesteld om bewijsmateriaal te verzamelen en aanbevelingen te doen.' Koenders was van mening dat bij een dergelijk onderzoek de Indonesische legertop niet mocht worden ontzien: 'Het Indonesische leger dient op geen enkele wijze het voordeel van de

²¹⁸ Bericht van ambassade Jakarta (201) aan MinBuza, 15 september 1999, onderwerp 'noodhulp Oost- en West-Timor', ddi/dmd/2010/00081.

²¹⁹ Verslag van een Algemeen Overleg met de Vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken, 15 september 1999, vergaderjaar 1998-1999, 26049, nr. 20, 3.

²²⁰ Ibidem, 2.

²²¹ Ibidem, 1.

²²² Interview met drs. M.J.M. Verhagen, 6 november 2013

²²³ Verslag van een Algemeen Overleg met de Vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken, 15 september 1999, vergaderjaar 1998-1999, 26049, nr. 20, 3.

²²⁴ Ibidem, 4.

twijfel te worden gegund.²²⁵ Van Middelkoop dacht aan de instelling van een tribunaal voor de berechting van de geweldplegers.

Tot slot was er veel kritiek op een toespraak van minister Van Aartsen op 9 september 1999 in Duisburg, voor de Vierde Duits-Nederlandse conferentie. Deze toespraak was bij veel Tweede Kamerleden slecht gevallen. Van Aartsen oordeelde dan ook hard over de media en politici: 'Het nieuws krijgt zo steeds meer een soapgehalte. Het gevaar dat de CNN-factor verwordt tot een virtuele rattenvangster van Hamelen is niet meer denkbeeldig. Burgers en politici - geconfronteerd met mensonterende beelden - scharen zich binnen luttele uren achter één of andere zaak. De roep om harde actie klinkt dan luid. Goed, effectief buitenlands beleid kan echter niet zijn gebaseerd op primaire emoties. Snelheid van informatie kan geen overhaaste beslissingen afdwingen.'²²⁶ Tijdens het Algemeen Overleg van 15 september spraken diverse Kamerleden hun afkeer over de toespraak uit. Van Middelkoop vond dat het 'binnenlandse politieke gedoe' rondom de kwestie Oost-Timor afkeuring verdiende. 'De opmerkingen van de minister over de media hadden een regentesk karakter. Goed, effectief beleid kan niet worden gebaseerd op emoties, maar zonder zuivere emoties is er geen creatief buitenlands beleid.'²²⁷

Minister Van Aartsen lichtte aan de Kamer toe dat het welslagen van de vredesmissie voor een aanzienlijk deel steunde op de medewerking van de Indonesische regering. Zo waren de Indonesische autoriteiten in West-Timor verantwoordelijk voor de bescherming van zowel NGO's als de vluchtelingen. Ook de veilige terugkeer van die vluchtelingen zou door Indonesië verzorgd worden. 'Die verplichting heeft de Indonesische regering op zich genomen,' aldus Van Aartsen. Ook de mensenrechtencommissie zou voor een belangrijk deel uit Indonesiërs bestaan. Van Aartsen benadrukte daarbij dat de Indonesische houding van de afgelopen dagen de vredesmissie mogelijk had gemaakt. Hij leek er vanuit te gaan dat Indonesië de verplichtingen na zou komen. Van Aartsen lichtte verder de samenstelling van de vredesmissie toe. Deze zou onder leiding komen te staan van Australië. Nieuw-Zeeland, Maleisië, Thailand, het Verenigd Koninkrijk, de VS, Frankrijk, Italië en Portugal hadden troepen toegezegd. Nederland had volgens van Aartsen op dat moment geen troepen beschikbaar voor de vredesmissie, maar zou Nederlandse deelname ook niet gepast vinden: 'Als voormalige koloniale macht ligt het niet voor de hand zelf deel te nemen aan de vredesmacht.'²²⁸ Tot slot verdedigde minister Van Aartsen zich tegen de kritiek van het GPV. Volgens de minister was de toespraak in Duisburg '(...) geenszins bedoeld als aanval op de pers of de Tweede Kamerleden. Er is sprake van een gemeenschappelijk probleem voor pers, politici en diplomaten. De pers is 'kroongetuige van de geschiedenis', aldus Van Aartsen.²²⁹

6.5 Ontwikkelingen in Oost-Timor

De eerste Australische Interfet-troepen landden op 20 september 1999 op Oost-Timor, slechts vijf dagen nadat resolutie 1264 aangenomen was. Om VN-procedures te omzeilen (en tijd te winnen) was gekozen voor een multinationale vredesmacht in plaats van een missie onder VN-vlag, met Australië als *lead nation*. Tegen het einde van september was het hoofdkwartier van Interfet in Dili

²²⁵ Verslag van een Algemeen Overleg met de Vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken, 15 september 1999, vergaderjaar 1998-1999, 26049, nr. 20, 4.

²²⁶ E. Nysingh, 'Van Aartsen hekelt "emotionele" roep om militaire actie', *Volkskrant* 9 september 1999.

²²⁷ Verslag van een Algemeen Overleg met de Vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken, 15 september 1999, vergaderjaar 1998-1999, 26049, nr. 20, 3.

²²⁸ *Ibidem*, 5.

²²⁹ *Ibidem*, 7.

volledig operationeel en bestond de vredesmacht uit 4000 militairen. De missie slaagde er vrij snel in controle over Oost-Timor te krijgen. Binnen zes weken na de ontplooiing was de veiligheid in alle districten hersteld en was Interfet *de facto* verantwoordelijk voor alle overheidstaken.

Met de eerste soldaten keerden vanaf 20 september ook de meeste geëvacueerde UNAMET-medewerkers weer terug. Ook journalisten en vertegenwoordigers van hulporganisaties trokken zo snel mogelijk naar Oost-Timor. Veilig was het echter bij lange na nog niet. De dood van de Nederlandse *Financial Times*-journalist Sander Thoenes op 21 september 1999 toonde aan hoe gevaarlijk de situatie de eerste weken na het aannemen van de resolutie was. Thoenes was op 21 september, samen met veel andere journalisten, in Dili gearriveerd. Hij wilde de wijk Becora bezoeken. In die wijk woonden veel onafhankelijkheidsaanhangers, waardoor de wijk herhaaldelijk doelwit was geweest van de milities. Ondanks waarschuwingen dat Becora niet veilig was, trok Thoenes samen met een chauffeur op een motor naar de wijk. Collega-journalisten hoorden later die dag dat Thoenes vermist werd. De volgende dag werd het lichaam van Thoenes gevonden, naast een weg in Becora. Hij was neergeschoten en zijn gezicht was verminkt. Uit onderzoek van Interfet en Nederlandse onderzoekers bleek dat Thoenes zeer waarschijnlijk door het 745^{ste} bataljon van het TNI was vermoord. Dit bataljon had eerder diezelfde dag de Britse journalist Jon Swain, de Amerikaanse fotograaf Chip Hires, hun tolk en hun chauffeur aangevallen vlakbij de vindplaats van Thoenes. Swain, Hires en de chauffeur konden net op tijd vluchten, hoewel de chauffeur bij de aanval zijn oog kwijtraakte. De tolk was door de soldaten gevangengenomen en was daarna verdwenen. Hij is hoogstwaarschijnlijk vermoord.²³⁰

In Nederland werd geschokt gereageerd op de dood van Sander Thoenes. De minister van Buitenlandse Zaken kwam meteen in actie. Op 24 september meldde hij aan de Ministerraad dat de Secretaris-Generaal van de VN en de Indonesische regering op aandringen van de Nederlandse regering hadden ingestemd met de oprichting van een onderzoekscommissie, waarin ook een Nederlandse expert zou plaatsnemen.²³¹ Hoewel door de Indonesische regering volledige medewerking aan het onderzoek was beloofd, kwam hier vrijwel niets van terecht. Hoofdinspecteur Gerrit Thiry vormde samen met commissaris J.J. Kleppers en een Australische legerofficier het onderzoeksteam. Op basis van de getuigenissen van Swain, Hires en de chauffeur van Thoenes concludeerde Thiry dat leden van het 745^{ste} bataljon hoogstwaarschijnlijk Sander Thoenes gedood hadden. 'Minister Van Aartsen overhandigde het eindrapport van het door hem geïnitieerde onderzoeksteam persoonlijk aan KPP HAM (Komisi Penyelidik Pelanggaran Hak Asasi Manusia di Timor Timur), de speciale Indonesische commissie die schendingen van mensenrechten op Oost-Timor moest onderzoeken,' schreef *Vrij Nederland* op 16 september 2000.²³² Minister Van Aartsen bleef bij alle bezoeken aan Indonesië aandringen op berechting van de moordenaars. Tot op heden is er niemand berecht voor de moord op Thoenes.²³³ Overigens zijn er in Indonesië tot nu toe slechts 18 mensen berecht voor de misdaden in Oost-Timor. Ruim 300 Indonesiërs werden voor het geweld aangeklaagd (onder wie minister van Defensie Wiranto), maar worden door Indonesië niet

²³⁰ S. Vaessen, 'Trial of Murder: Indonesia's Bloody Retreat', *Al Jazeera*, 30 oktober 2013.

²³¹ Bericht van MinBuza (566) aan alle posten, 23 september 1999, onderwerp 'Wekelijkse Ministerraad d.d. 24 september 1999', pv-nyc/vrnjr 2010/00074.

²³² K. Schaepman, 'De moordenaars lopen nog steeds vrij rond', *Vrij Nederland*, 16 september 2000.

²³³ Vaessen, Trial of Murder.

uitgeleverd ter berechting aan Oost-Timor. De 18 mensen die in Indonesië berecht waren, zijn in hoger beroep vrijgesproken.²³⁴

De constitutionele banden tussen Indonesië en Oost-Timor werden formeel verbroken op 19 oktober, toen het Indonesische parlement de uitslag van het referendum bekrachtigde. Aangezien het Indonesische leger zich binnen een paar weken volledig teruggetrokken had uit Oost-Timor, vulde Interfet zo goed mogelijk het ontstane machtsvacuüm op. De missie was hier echter niet op toegerust. Daarom nam de Veiligheidsraad op 25 oktober 1999 een resolutie aan die een uitbreider bestuur van Oost-Timor door de VN mogelijk moest maken. Met resolutie 1272 werd de *United Nations Transitional Authority in East Timor* (UNTAET) opgericht. UNTAET nam in eerste instantie het volledige bestuur van Oost-Timor over. Geleidelijk werd steeds meer macht overgedragen aan de Oost-Timorezen. Op 30 augustus 2001 werden de eerste parlementsverkiezingen gehouden, waarbij Fretilin met grote overmacht won. De presidentsverkiezingen, op 14 april 2002, werden gewonnen door Xanana Gusmao, die daarmee de eerste Oost-Timorese president werd. Iets meer dan een maand later, op 20 mei 2002, werd Oost-Timor officieel onafhankelijk.

‘De tragedie van Oost-Timor kende een winnaar, die zware verliezen had moeten lijden, en een verliezer, die winst wist te boeken. De winnaar was de bevolking van Oost-Timor, die de moed bijeen had geraapt om, ondanks de intimidaties en het geweld, voor de vrijheid te kiezen en daar een hoge prijs voor had moeten betalen. De verliezer was het Indonesische leger, dat toch zijn wraak had kunnen nemen. Daarmee werden duidelijke signalen afgegeven aan Atjeh en Irian wat deze gebieden te wachten stond als zij ook voor onafhankelijkheid kozen, en aan de politici in Jakarta dat er buiten het leger om geen belangrijke beslissingen genomen konden worden.’²³⁵

6.6 Nabeschouwing

Op 29 september 1999 debatteerde de Vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken over de beraadslagingen in de Veiligheidsraad. Het Nederlands voorzitterschap liep ten einde. Daarom werd het debat door de Kamer aangegrepen om de maand van het voorzitterschap te evalueren. Het is opvallend dat de kritiek uit eerdere debatten op 29 september vrijwel verstomd was en omgeslagen in groot enthousiasme over het bereikte resultaat. Van Walsum was verbaasd over het enthousiasme over het bereikte resultaat, mede in het licht van de kritische houding van veel Kamerleden tijdens eerdere debatten. ‘Je kunt ook niet zo wild enthousiast zijn zonder rekening te houden met de buitenlandse actoren, die belangrijker zijn.’²³⁶

De Tweede Kamer was vlak na het voorzitterschap door de bank genomen zeer tevreden over de Nederlandse inzet in de Veiligheidsraad. Volgens Koenders had ‘(...) het goede Nederlandse voorzitterschap door creatieve diplomatie een aantal oplossingen naderbij (...) weten te brengen.’²³⁷ Een van die oplossingen was Oost-Timor. Ook Hoekema ‘(...) meende dat het Nederlands voorzitterschap alles heeft gedaan wat binnen zijn mogelijkheden lag en dat dit voorzitterschap over het geheel genomen een succes was.’ Hoekema was ook te spreken over ambassadeur Van Walsum:

²³⁴ Amnesty International, ‘Gerechtigheid voor slachtoffers Oost-Timor’, 3 november 2012, op: <http://www.amnesty.nl/nieuwsportaal/nieuws/gerechtigheid-voor-slachtoffers-oost-timor>.

²³⁵ Schulte Nordholt, *Indonesië na Soeharto*, 91-92.

²³⁶ Interview met mr. A.P. van Walsum, 18 juli 2013.

²³⁷ Verslag van een Algemeen Overleg met de Vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken, 29 september 1999, vergaderjaar 1998-1999, 26301, nr. 16, 1.

‘De voorzitter van de Veiligheidsraad moet zowel consensus als een maximaal resultaat proberen te bereiken. De heer Van Walsum is daarin bij Oost-Timor geslaagd, mede omdat hij het diplomatieke vernuft heeft gehad, een publieke zitting over de situatie aldaar te organiseren. Die zitting en de VR-missie naar Indonesië hebben de druk op Jakarta verhoogd.’²³⁸ Terugkijkend merkt Hoekema hierover op: ‘Nederland was daar bij uitstek met het klassieke dilemma geconfronteerd tussen de bevordering van de internationale rechtsorde, de onafhankelijkheidsstrijd van Timor en de objectieve noodzaak om je bijna enigszins bescheiden, terughoudend en diplomatiek op te stellen naar Indonesië, juist met zo’n relatie als voormalig kolonisator met voormalig gekoloniseerde je bewust moet zijn van de gevoeligheden in zo’n relatie. Tussen de klippen doorzeilen was dat, elke dag weer.’²³⁹ Achteraf was het oordeel over Van Walsum dus positiever dan tijdens de crisis, hetgeen zich waarschijnlijk laat verklaren door de euforie over het bereikte resultaat.

Weisglas (VVD) schreef het mogelijk maken van een vredesmacht vrijwel geheel op het Nederlands conto: ‘[Hij] prees de effectieve wijze waarop de heer Van Walsum de crisis op Oost-Timor heeft aangepakt. Hierdoor is het mogelijk geworden om een vredesmacht naar het gebied te sturen.’²⁴⁰ Weisglas leek hier geen oog te hebben voor de inspanningen van de vele internationale actoren als het IMF, de Wereldbank, de Verenigde Staten en Kofi Annan. Het CDA was minder onder de indruk van de Nederlandse inspanningen. Volgens Eurlings had het Nederlands voorzitterschap gezorgd voor een ‘goede technische coördinatie van de Veiligheidsraad.’ Hij zag echter ‘(...) geen reden om te veronderstellen dat een andere voorzitter het minder goed zou hebben gedaan. (...) [D]e vraag rijst nu wel of de regering niet een al te rooskleurig beeld heeft geschetst van de mogelijkheden van het voorzitterschap. De regering heeft voortdurend in de pers het beeld moeten corrigeren dat het Nederlandse voorzitterschap te weinig resultaten heeft geboekt. Dit had kunnen worden voorkomen door van het begin af aan een realistischer beeld te schetsen van de invloed die tijdens een voorzitterschap kan worden uitgeoefend.’²⁴¹ Achteraf sluit Verhagen zich bij deze observatie aan: ‘De marges van een voorzitter van de Veiligheidsraad zijn ook niet zo groot. Op het moment dat je doet alsof je de wereld bepaalt, krijg je ook de rekening gepresenteerd als de wereld niet mooi draait.’²⁴² Verhagen is niet alleen kritisch op het voorzitterschap, maar ook op de VN zelf: ‘Er had gewoon veel alerter gereageerd moeten worden. De VN had niet alleen het referendum moeten organiseren, maar ook voor een adequate beveiliging moeten zorgen. Ik vind dus op zich de kritiek op de VN en op Nederland als voorzitter van de Veiligheidsraad nog steeds terecht.’²⁴³

Verhagen heeft wel grote waardering voor de heer Van Walsum in zijn functioneren als diplomaat: ‘Ik vind dat Van Walsum het *grosso modo* helemaal niet slecht gedaan heeft in die Veiligheidsraad. Hij is toen de gewelddadigheden uitbraken adequaat opgetreden. Van Walsum is wel één van de toppers van Buitenlandse Zaken.’²⁴⁴ Ook Hoekema is veertien jaar later lovend over Van Walsum: ‘Volgens mij hebben Van Walsum en Nederland het gewoon goed gedaan. De Veiligheidsraad is een evenwichtskunst van ongekende complexiteit. De situatie is van moment tot moment in beweging en

²³⁸ Verslag van een Algemeen Overleg met de Vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken, 29 september 1999, vergaderjaar 1998-1999, 26301, nr. 16, 4.

²³⁹ Interview met drs. J.Th. Hoekema, 15 oktober 2013.

²⁴⁰ Verslag van een Algemeen Overleg met de Vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken, 29 september 1999, vergaderjaar 1998-1999, 26301, nr. 16, 6.

²⁴¹ Ibidem, 4-5.

²⁴² Interview met drs. M.J.M. Verhagen, 6 november 2013.

²⁴³ Ibidem.

²⁴⁴ Ibidem.

de belangen zijn groot. Dus als voorzitter ben je eigenlijk heel erg faciliterend voor het proces als geheel. Volgens mij heeft Nederland het in die septembermaand heel goed gedaan.’²⁴⁵

Hoewel de Kamer over het algemeen tevreden was over het werk van de Nederlandse Vertegenwoordiging bij de VN en ambassadeur Van Walsum, waren veel parlementariërs minder te spreken over verschillende uitspraken die Van Walsum in de media had gedaan. Vooral een interview met Van Walsum in de *Volkscrant* op 20 september 1999 deed veel stof opwaaien. Op een vraag over de kritiek van de Tweede Kamer antwoordde de ambassadeur: 'Daar heb ik me niet zoveel van aangetrokken. Ik wist waar ik mee bezig was. (...) Van degenen hier in New York die ook maar een klein beetje weten hoe de zaken in elkaar steken, heb ik niets gehoord. Dus dan ga ik niet voor de tv allerlei emotionele dingen roepen, alleen om de Kamer te behagen.’²⁴⁶

Marijke Vos vond deze uitspraak veel te ver gaan: ‘De heer Van Walsum heeft zijn taken goed vervuld. In zijn uitlatingen over de Tweede Kamer is hij echter zijn boekje ver te buiten gegaan.’ Vos vroeg zich af hoe minister Van Aartsen de uitspraken van de ambassadeur beoordeelde. Hoekema noemde de uitspraak ‘Een kleine smet op het blazen van de regering en van de heer Van Walsum (...)’.²⁴⁷ Koenders vond de kritiek van de Tweede Kamer op het werk van Van Walsum ‘zakelijke kritiek’ en had geen begrip voor de uitspraak in de *Volkscrant*. Minister Van Aartsen reageerde allereerst op de kritiek op Van Walsum. ‘(...) [U]it gesprekken met de heer Van Walsum is gebleken dat hij de Kamer ten volle respecteert. De uitspraken in het interview met de *Volkscrant* moeten niet worden begrepen als kritiek op de positie of het functioneren van de Kamer, want ook de heer Van Walsum weet zeer wel dat de Kamer het hoogste orgaan is binnen het Nederlandse democratische bestel.’²⁴⁸

Een van de andere discussiepunten in het debat was in hoeverre een voorzitter van de Veiligheidsraad op nationale titel kan spreken. Zo vroeg Koenders: ‘Er wordt wel gesteld dat de primaire taak van de voorzitter het bewerkstelligen van consensus is en dat daardoor het innemen van een expliciete nationale positie wordt belemmerd. Deelt de minister deze opvatting?’²⁴⁹ Volgens Van Aartsen was het streven naar consensus inderdaad de belangrijkste taak van de voorzitter van de Veiligheidsraad, omdat het functioneren van de Raad zo gewaarborgd wordt. ‘[Hier] ligt de mogelijkheid voor de voorzitter om met creatieve en inventieve ideeën te komen. De Nederlandse missie heeft van deze mogelijkheid zeer goed gebruik gemaakt en er op een typisch Nederlandse manier invulling aan gegeven.’ De Nederlandse inbreng in het open Veiligheidsraaddebat van 11 september toonde volgens Van Aartsen aan dat een voorzitter wel degelijk op nationale titel kan spreken. ‘Dit verschafte de leden van de Raad niet alleen duidelijkheid over de Nederlandse positie, het liet hen ook zien dat de voorzitter een doel voor ogen had. Dat laatste kan een besluitvormingsproces bevorderen, zoals is gebleken in het succesvolle optreden van de Veiligheidsraad in Oost-Timor.’²⁵⁰

In deze ene septembermaand is de communicatie tussen de Tweede Kamer en minister Van Aartsen niet altijd even soepel verlopen. De minister kon tijdens de debatten niet altijd het achterste van zijn

²⁴⁵ Interview met drs J.Th. Hoekema, 15 oktober 2013.

²⁴⁶ R. Vreeken, “Indonesië schrikt zichtbaar van scherpe kritiek”, *Volkscrant*, 20 september 1999.

²⁴⁷ Verslag van een Algemeen Overleg met de Vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken, 29 september 1999, vergaderjaar 1998-1999, 26301, nr. 16, 3.

²⁴⁸ *Ibidem*, 8.

²⁴⁹ *Ibidem*, 1.

²⁵⁰ *Ibidem*, 8.

tong laten zien en vertellen waar de regering en ambassadeur Van Walsum mee bezig waren. Hoekema toont hier achteraf begrip voor: 'Als alles speelt en heel gevoelig is kan je ook niet alle kaarten op tafel leggen. Dan kun je zeggen: de minister moet de Kamer volledig inlichten, maar tegelijkertijd: als het internationaal van groot belang is dat er iets gaat gebeuren en Nederland is heel subtiel achter de schermen bezig, juist vanwege Indonesië, kan ik me ook wel weer voorstellen dat de minister ook weer niet alles vertelt.'²⁵¹ Verhagen is echter minder vergevingsgezind: 'Als dat dan zo was, dan informeer je de Kamer vertrouwelijk. Dan zeg je vertrouwelijk tegen de Kamer: "We zijn bezig, we hebben gesprekken op dit moment, don't worry." Hij had de Kamer meer mee moeten en kunnen nemen. Dan overbrug je.'²⁵²

Terugkijkend op de Tweede Kamerdebatten over Oost-Timor valt op dat de kritiek van de eerste weken eind september plaats had gemaakt voor een wel erg positief oordeel over het Nederlandse voorzitterschap van de Veiligheidsraad. De kritiek tijdens het debat van 7 september kwam wellicht voort uit overspannen verwachtingen over de mogelijkheden van een voorzitter van de Raad. Mediaoptredens van Van Walsum, Van Aartsen en diens woordvoerder kwamen de verhoudingen tussen de minister en de Tweede Kamer niet ten goede. Toen eenmaal resultaat bereikt was, een internationale vredesmacht voor Oost-Timor, verdween de kritiek naar de achtergrond en was er vooral oog voor de rol die Nederland als voorzitter van de Veiligheidsraad in het bereiken van dat resultaat gespeeld had. Daar waar de Nederlandse regering, en met name ambassadeur Van Walsum, begin september te kort werd gedaan bij de beoordeling van de inzet, ontving zij eind september wel erg veel eer voor het resultaat in Oost-Timor. Zou de Tweede Kamer meer meegenomen zijn in de dagelijkse ontwikkelingen in de Veiligheidsraad, desnoods vertrouwelijk, dan was het oordeel van de Tweede Kamer mogelijk genuanceerder geweest.

²⁵¹ Interview met drs. J.Th. Hoekema, 15 oktober 2013.

²⁵² Interview met drs. M.J.M. Verhagen, 6 november 2013.

7. Conclusie

In het onderzoek voor deze scriptie stond de volgende vraag centraal: Hoe heeft Nederland het voorzitterschap van de Veiligheidsraad in september 1999 benut om een bijdrage te leveren aan de oplossing van het conflict in Oost-Timor?

De oplossing van de kwestie Oost-Timor wordt veelvuldig aangehaald als succes van het laatste Veiligheidsraadlidmaatschap. Ook in de huidige campagne wordt hier veelvuldig naar verwezen. Uit het onderzoek voor deze scriptie blijkt dat het Nederlands voorzitterschap succesvol is geweest en op twee belangrijke momenten initiatief genomen heeft om de Indonesische regering tot acceptatie van een vredesmacht te brengen: het samenstellen en sturen van een Veiligheidsraadmissie en het houden van een open Veiligheidsraaddebat. De Veiligheidsraadmissie deed de Indonesische autoriteiten inzien dat zij de situatie in Oost-Timor niet langer konden bagatelliseren. Het open Veiligheidsraaddebat van 11 september maakte zichtbaar dat Indonesië wereldwijd zwaar onder vuur kwam te liggen en zelfs tot de orde werd geroepen door bevriende landen. Binnen de maand van het Nederlands voorzitterschap bereikte het conflict zijn hoogtepunt én slaagde men erin een internationale vredesmacht in Oost-Timor te stationeren, met toestemming van Indonesië. Naast het Nederlands voorzitterschap van de Veiligheidsraad zijn tal van actoren van invloed geweest op de Indonesische instemming, zoals het IMF en de Wereldbank, de Verenigde Staten, de APEC en Secretaris-Generaal Kofi Annan. Niettemin was de centrale rol weggelegd voor de Veiligheidsraad, die het mandaat voor de vredesmissie verstrekke en zorgde voor een zeer snelle ontplooiing van deze missie. De verschillende actoren waren erin geslaagd binnen zeventien dagen na het referendum de eerste Interfet-militairen Oost-Timor te laten betreden. Dit neemt niet weg dat een belangrijk doel van het militiegeweld toen al bereikt was. Op West-Timor werden ongeveer 250.000 vluchtelingen vastgehouden, waar de VN geen zeggenschap over had. De soevereiniteit van Indonesië over West-Timor had nooit ter discussie gestaan, dus toegang voor Interfet tot West-Timor was niet haalbaar. Ook zijn de verantwoordelijke militairen nooit berecht, door gebrek aan medewerking van de Indonesische regering.

Nederland heeft zich tegenover Indonesië over het algemeen terughoudend opgesteld, hoewel de kritiek naarmate de crisis vorderde wel aanzwol. Deze terughoudendheid is vooral voortgekomen uit bezorgdheid over de interne politieke verhoudingen in Indonesië, niet zo zeer door de koloniale relatie tussen Nederland en Indonesië. Na de val van Soeharto was een machtsstrijd in Jakarta tussen Habibie en Wiranto ontstaan, waarbij Wiranto de steun genoot van het Indonesische leger, traditioneel een belangrijke machtsbasis in Indonesië. Door te grote druk zou de positie van Habibie onhoudbaar worden en de stabiliteit in Indonesië bedreigd worden. De Nederlandse regering wilde voorkomen dat Indonesië geïsoleerd zou raken en daardoor in een politieke crisis zou belanden. De positie van Nederland als voormalig kolonisator blijkt hierbij minder van belang te zijn geweest. Dit kwam alleen naar voren in het Nederlandse besluit niet deel te nemen aan Interfet en ook af te zien van een financiële bijdrage aan deze missie. Nederland heeft wel een aanzienlijke financiële bijdrage (20 miljoen gulden) geleverd aan de UNAMET- en UNTAET-missies.²⁵³

²⁵³ Memorandum van Directie VN aan de minister van Buitenlandse Zaken, kenmerk 99/DVN-PZ/446, onderwerp 'United Nations Transitional Administration in East Timor (UNTAET)/ verzoek om personeel', 17 december 1999, dao/ara/00786.

Ambassadeur Van Walsum heeft op meerdere momenten zwaar onder vuur gelegen. Toch bestond alom waardering voor de wijze waarop hij invulling heeft gegeven aan het voorzitterschap. Van Walsum heeft als Permanent Vertegenwoordiger goed tussen alle politieke gevoeligheden en belangen weten te laveren en op de juiste momenten gebruik gemaakt van het volledige spectrum van instrumenten dat een voorzitter tot zijn beschikking heeft. Daar waar er onduidelijkheid bestond over de grens van die instrumenten, heeft Van Walsum zijn mandaat maximaal benut, bijvoorbeeld bij de samenstelling van de Veiligheidsraadmissie. Van Walsum kreeg van Van Aartsen alle ruimte te doen wat hij nodig achtte en hoefde niet steeds instructie te halen. Beiden hadden een zeer duidelijk beeld van de invulling van de onderlinge samenwerking tussen minister en ambassadeur en respecteerden elkaars rol.

De communicatie tussen minister Van Aartsen en de Tweede Kamer verliep echter minder soepel. De Tweede Kamer was in eerste instantie erg kritisch op de inspanningen van zowel Van Aartsen als de ambassadeur. De Kamer had hoge verwachtingen van het voorzitterschap en was zeer bezorgd over de gebeurtenissen in Oost-Timor. De Kamerleden wisten echter niet wat er achter de schermen allemaal gebeurde. Hierover kon Van Aartsen niet in de openbaarheid spreken. De Kamerleden hadden dus een informatieachterstand. Mocht Nederland erin slagen in 2017 verkozen te worden als lid van de Veiligheidsraad, dan doet de regering er verstandig aan de Tweede Kamer vertrouwelijk te informeren, mocht dit nodig zijn. Gaandeweg werd de verhouding tussen de Tweede Kamer en Van Aartsen beter, mede door het behaalde succes, en was men uiteindelijk bijzonder enthousiast. Wat hierbij mogelijk een rol heeft gespeeld, is het feit dat niet alle Kamerleden een onderscheid maakten tussen de rol van Van Walsum als voorzitter van de Veiligheidsraad en zijn rol als vertegenwoordiger van Nederland. Ook de Nederlandse regering keek met tevredenheid terug op het voorzitterschap van de Veiligheidsraad in september 1999: 'De aanpak van de zaak Oost-Timor toonde nog eens aan dat ook een niet-permanent lid in de rol van Raadsvoorzitter succesvol conflictmanagement kan verrichten.'²⁵⁴

Nederland heeft de mogelijkheden van het voorzitterschap optimaal benut om een vredesmissie voor Oost-Timor dichterbij te brengen, waarmee het geweld tot een einde kwam.

²⁵⁴ Brief van de Ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 29 januari 2001, vergaderjaar 2000-2001, 26301, nr. 36, 4.

Lijst met afkortingen

AO:	Algemeen Overleg
APEC:	<i>Asia-Pacific Economic Cooperation</i>
CDA:	Christen Democratisch Appèl
CDS:	Chef Defensiestaf
D66:	Democraten '66
DAO:	Directie Azië en Oceanië van het ministerie van Buitenlandse Zaken
DPA:	<i>Department of Political Affairs</i> van de VN
DPKO:	<i>Department of Peacekeeping Operations</i> van de VN
EG:	Europese Gemeenschap
EU:	Europese Unie
Falintil:	<i>Forças Armadas da Libertação Nacional de Timor-Leste</i> , de Gewapende Strijdkrachten voor de Nationale Bevrijding van Indonesië
Fretilin:	<i>Frente Revolucionária de Timor-Leste Independente</i> , het Revolutionaire Front voor een Onafhankelijk Oost-Timor
GPV:	Gereformeerd Politiek Verbond
IDP's:	<i>Internally Displaced Persons</i>
IMF:	Internationaal Monetair Fonds
Indonaut:	Indonesische autoriteiten
Interfet:	<i>International Force for East Timor</i>
Kopassus:	<i>Komando Pasukan Khusus</i> , elite-eenheden van de Indonesische krijgsmacht
MinBuza:	Ministerie van Buitenlandse Zaken
NAVO:	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
NGO's:	Non-gouvernementele organisaties
OSG:	Onder-Secretaris-Generaal
P5:	De 'permanente vijf', de vijf permanente leden van de Veiligheidsraad, te weten: de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Rusland en China.
PV:	Permanente Vertegenwoordiging/Permanente Vertegenwoordiger
PvdA:	Partij van de Arbeid
SCM:	<i>Security Council Mission</i>
SGVN:	Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties
SP:	Socialistische Partij
TNI:	<i>Tentara Nasional Indonesia</i> , het Indonesische nationale leger
UNAMET:	<i>United Nations Mission in East Timor</i>
UNTAET:	<i>United Nations Transitional Authority in East Timor</i>
VN:	Verenigde Naties
VR:	Veiligheidsraad
VK:	Verenigd Koninkrijk
VS:	Verenigde Staten
VVD:	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie

Bibliografie

Artikelen

- Diplomatiek redacteur, 'Geweld op Oost-Timor baart zorgen', *NRC Handelsblad*, 8 september 1999.
- Harsgor, M., 'Aftereffects of an 'Exemplary Decolonization'', *Journal of Contemporary History* 1 (1980).
- Nysingh, E., 'Van Aartsen hekelt "emotionele" roep om militaire actie', *Volkskrant* 9 september 1999.
- Redactie, 'Kabinet begint campagne voor zetel in V-raad', *De Volkskrant*, 1 februari 2013.
- Redactie politiek, 'Kamer betreurt koers Van Aartsen', *Trouw*, 15 september 1999.
- Roer, R. van de, 'Zwijgen als het moet. Een dag uit het leven van Peter van Walsum, voorzitter van de V-raad', *NRC Handelsblad*, 18 september 1999.
- Schaepman, K., 'De moordenaars lopen nog steeds vrij rond', *Vrij Nederland*, 16 september 2000.
- Schrijver, N., 'Nederland in de Veiligheidsraad: mag het een onsje meer?', *Internationale Spectator* 1 (1999).
- Schrijver, N., 'Nederland in de wijde wereld. Multilateralisme als verheven ideaal in eigen belang', *Internationale Spectator* 11 (2006).
- Story, J., 'Portugal's Revolution of Carnations: Paterns of Change and Continuity', *International Affairs*, 3 (1976).
- Vermaas, P., 'Voorzitter van de wereld. Profiel: Peter van Walsum', *Groene Amsterdammer*, 4-11-2000.
- Vreeken, R., "'Indonesië schrikt zichtbaar van scherpe kritiek'", *Volkskrant*, 20 september 1999.

Boeken

- Annan, K., *Interventions. A Life in War and Peace* (New York, 2012).
- McCloskey, S., 'Introduction: East Timor. From European to Third World Colonialism' in: P. Hainsworth en S. McCloskey (ed.), *The East Timor Question. The Struggle for Independence from Indonesia* (London 2000).
- Glasius, M., 'De interventie in Oost-Timor. "Soevereiniteit" en goede relaties versus zelfbeschikking en solidariteit', in: D. Hellema en H. Reiding (ed.), *Humanitaire interventie en soevereiniteit. De geschiedenis van een tegenstelling* (Amsterdam, 2004).
- Hellema, D., *Buitenlandse politiek van Nederland. De Nederlandse rol in de wereldpolitiek* (Utrecht, 2006).
- Klep, C. en R. van Gils, *Van Korea tot Kabul. De Nederlandse militaire deelname aan vredesoperaties sinds 1945* (Den Haag, 2005).
- Martin, I., *Self-Determination in East Timor. The United Nations, the Ballot and International Intervention* (Boulder, 2001).
- Schaper, H.A., 'Het Nederlands Veiligheidsbeleid, 1945-1950', in: N.C.F van Sas, *De kracht van Nederland. Internationale positie en buitenlands beleid* (Haarlem, 1991).
- Schulte Nordholt, H., *Indonesië na Soeharto. Reformasi en restauratie* (Amsterdam, 2006).

- M. Smith en M. Dee, *Peacekeeping in East Timor. The path to independence* (Boulder, 2003).
- Voorhoeve, J.J.C., *Peace, Profits and Principles. A study of Dutch Foreign Policy* (Den Haag, 1979).
- Vos, M.L., *International Cooperation between Politics and Practice. How Dutch Indonesian Cooperation changed Remarkably Little after a Diplomatic Rupture* (Amsterdam, 2001).
- Van Walsum, A.P., *Verder met Nederland. De kritische terugblik van een topdiplomaat* (Den Haag 2001).

Archief Ministerie van Buitenlandse Zaken

- Bericht van ambassade Canberra (58) aan MinBuza, 7 september 1999, onderwerp 'Australië – Oost-Timor', dao/ara/787.
- Bericht van ambassade Jakarta (93) aan MinBuza, 12 mei 1999, onderwerp 'Oost-Timor', ddi/dmd/2010/00081.
- Bericht van ambassade Jakarta (166) aan MinBuza, 6 augustus 1999, onderwerp 'werkbezoek Oost-Timor/politieke situatie', ddi/dmd/2010/00081.
- Bericht van ambassade Jakarta (186) aan MinBuza, 1 september 1999, onderwerp 'Referendum Oost-Timor', ddi/dmd/2010/00081.
- Bericht van ambassade Jakarta (195) aan MinBuza, 9 september 1999, onderwerp 'VR missie, Oost Timor', ddi/dmd/2010/00081.
- Bericht van ambassade Jakarta (199) aan MinBuza, op 15 september 1999, onderwerp 'Audiëntie bij President Habibie – Oost-Timor', dao/ara/00787.
- Bericht van ambassade Jakarta (201) aan MinBuza, 15 september 1999, onderwerp 'noodhulp Oost- en West-Timor', ddi/dmd/2010/00081.
- Bericht van ambassade Washington (349) aan MinBuza, 22 juni 1999, onderwerp 'Oost-Timor', ddi/dmd/2010/00081.
- Bericht van MinBuza (198) aan PVNY, 6 mei 1999, onderwerp 'Oost-Timor', ddi/dmd/2010/00081.
- Bericht van MinBuza aan PVNY (272), 23 juni 1999, onderwerp 'Veiligheidsraad/Oost-Timor', ddi/dmd/2010/00081.
- Bericht van MinBuza (42) aan ambassade Jakarta, 8 september 1999, onderwerp 'Algemeen Overleg Vaste Commissie voor BZ inzake Oost-Timor', ddi/dmd/2010/00081.
- Bericht van MinBuza (356) aan PVNY, 10 september 1999, onderwerp 'Oost-Timor/ VR-missie/bezoek Dili', pv-nyc/vernjr 2010/00074.
- Bericht van PV Genève (370) aan MinBuza, 8 september 1999, onderwerp 'Oost-Timor/ICRC', ddi/dmd/2010/00081.
- Bericht van PVNY (741) aan MinBuza, 22 juni 1999, onderwerp 'Veiligheidsraad/Oost-Timor', ddi/dmd/2010/00081.
- Bericht van PVNY (793) aan MinBuza, 7 juli 1999, onderwerp 'Veiligheidsraad/Oost-Timor', pv-nyc/vernjr 2010/00058.
- Bericht van PVNY (811) aan MinBuza, 14 juli 1999, onderwerp 'Veiligheidsraad/Bilateraal gesprek met Indonesische PV/Oost-Timor', pv-nyc/vernjr 2010/00058.
- Bericht van PVNY (813) aan MinBuza, 15 juli 1999, onderwerp 'Veiligheidsraad/Oost-Timor', pv-nyc/vernjr 2010/00058.
- Bericht van PVNY (814) aan MinBuza, 16 juli 1999, onderwerp 'Veiligheidsraad/Oost-Timor', ddi/dmd/2010/00081.

- Bericht van PVNY (963) aan MinBuza, 1 september 1999, onderwerp 'Veiligheidsraad/Oost-Timor', dao/ara/00787.
- Bericht van PVNY (968) aan MinBuza, 2 september 1999, onderwerp 'Veiligheidsraad/Oost-Timor', ddi/dmd/2010/00081.
- Bericht van PVNY (973) aan MinBuza, 3 september 1999, onderwerp 'Veiligheidsraad/Oost-Timor', ddi/dmd/2010/00081.
- Bericht van PVNY (974) aan MinBuza, 5 september 1999, onderwerp 'Veiligheidsraad/Oost-Timor', pv-nyc/vernjr2010/00074.
- Bericht van PVNY (975) aan MinBuza, 5 september 1999, onderwerp 'VR/Oost-Timor/missie naar Jakarta', dao/ara/00787.
- Bericht van PVNY (988) aan MinBuza, 8 september 1999, onderwerp 'Veiligheidsraad/Oost-Timor', dao/ara/00787.
- Bericht van PVNY (995) aan MinBuza, 11 september 1999, onderwerp 'Veiligheidsraad/Oost-Timor,' pv-nyc/vernjr 2010/00074.
- Bericht van PVNY (996) aan MinBuza, 13 september 1999, onderwerp 'Veiligheidsraad/Oost-Timor', ddi/dmd/2010/00081.
- Bericht van PVNY (1001) aan MinBuza, gedateerd 15 september 1999, onderwerp 'Veiligheidsraad/Oost-Timor', pv-nyc/vernjr 2010/00074.
- Bericht van MinBuza (566) aan alle posten, 23 september 1999, onderwerp 'Wekelijkse Ministerraad d.d. 24 september 1999', pv-nyc/vrnj 2010/00074.
- Email van DAO aan PVNY, 19 juli 1999, onderwerp 'Oost-Timor', pv-nyc/vernjr 2010/00058.
- Email van ambassade Jakarta aan DAO, 3 september 1999, onderwerp 'veiligheidssituatie Oost-Timor 3/9', dao/ara/00787.
- Email van ambassade Jakarta aan DAO, 6 september 1999, onderwerp 'veiligheidssituatie oost-timor 6/9, 12.00 hrs.', dao/ara/00789.
- Email van ambassade Jakarta aan DAO, 6 september 1999, onderwerp 'veiligheidssituatie oost-timor 6/9, 13.30 hrs.', dao/ara/00789.
- Email van ambassade Jakarta aan DAO, onderwerp 'veiligheidssituatie oost-timor 7/9, 11.00 hrs.', dao/ara/00962.
- Email van ambassade Jakarta aan DAO, 9 september 1999, onderwerp 'vn/vr missie oost-timor update', dao/ara/00787.
- Memorandum van Directie VN aan de minister van Buitenlandse Zaken, kenmerk 99/DVN-PZ/446, onderwerp 'United Nations Transitional Administration in East Timor (UNTAET)/ verzoek om personeel', 17 december 1999, dao/ara/00786.
- Ministerraad 10 september 1999, Agendapunt 3 C: Overige punten van Buitenlands beleid, dao/ara/00787.
- Rapport Human Rights Watch, 8 september 1999, ddi/dmd/2010/00081.
- Report of the Security Council Mission to Indonesia, 8 to 12 september 1999, pv-nyc/vernjr 2010/00074.
- Security Council debate on East Timor, on 11 september 1999. Intervention by Ambassador Peter van Walsum, Permanent Representative of the Netherlands, pv-nyc/vernjr 2010/00074.
- Situation report - update on humanitarian affairs – UNAMET, 6 september 1999, ddi/dmd/2010/00081.

- Transcript of the statement by the President of Indonesia, Mr. B.J. Habibie, televised address to the nation on Sunday, 12 September 1999, regarding Indonesia's acceptance of a UN peacekeeping force, pv-nyc/vernjr 2010/00074.

Handelingen van de Tweede Kamer

- Brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 20 november 1998, vergaderjaar 1998-1999, 26301, nr. 1.
- Brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 23 februari 1999, vergaderjaar 1998-1999, 26301, nr. 3.
- Brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 25 mei 1999, vergaderjaar 1998-1999, 26049, nr. 13.
- Verslag van een Algemeen Overleg met de Vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken, 29 september 1999, vergaderjaar 1998-1999, 26301, nr. 16.
- Brief van de Ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 29 januari 2001, vergaderjaar 2000-2001, 26301, nr. 36.
- Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 30 augustus 2013, vergaderjaar 2012-2013, 26150, nr. 132.
- Verslag van een Algemeen Overleg met de Vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken, 7 september 1999, vergaderjaar 1998-1999, 26049, nr. 18.
- Verslag Algemeen Overleg met de Vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken, 15 september 1999, vergaderjaar 1999-2000, 26049, nr. 20.

Documenten van de Europese Unie

- EU-gedragscode betreffende wapenuitvoer, Brussel 5 juni 1998, geraadpleegd op: http://www.eeas.europa.eu/non-proliferation-and-disarmament/arms-export-control/index_nl.htm.

Documenten van de Verenigde Naties

- 'Agreement regarding the modalities for the popular consultation of the East Timorese through a direct ballot', A/53/951, annex II, 5 mei 1999, geraadpleegd op: <http://www.un.org/peace/etimor/docs/a53951.pdf>.
- Letter dated 3 September 1999 from the Secretary General to the President of the Security Council regarding the result of the popular consultation, geraadpleegd op: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/255/00/PDF/N9925500.pdf?OpenElement>.
- Question of Timor', A/RES/30/3485, 12 december 1975, geraadpleegd op: <http://etan.org/etun/genasRes.htm>.
- Question of East Timor. Report of the Secretary-General', S/1999/705, 22 juni 1999, geraadpleegd op: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/181/73/PDF/N9918173.pdf?OpenElement>.
- 'Security Council welcomes Portuguese, Indonesian Agreement on Future Status of East Timor', S/RES/1236, 7 mei 1999, geraadpleegd op: <http://www.un.org/News/Press/docs/1999/19990507.SC6672.html>.
- Statement by the President of the Security Council, S/PRST/1999/27, 3 september 1999, geraadpleegd op: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PRST/1999/27.

- UN General Assembly votes on East-Timor (1975-1982), geraadpleegd op: <http://etan.org/etun/UNvotes.htm>.
- United Nations Security Council Meeting Records, 11 september 1999, 'The situation in East Timor', geraadpleegd op: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.4043.
- United Nations Security Council Meeting Records (Resumption), 11 september 1999, 'The situation in East Timor', geraadpleegd op: [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.4043\(Resumption\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.4043(Resumption)).
- United Nations Security Council Resolution 1246, S/RES/1246, 11 juni 1999, geraadpleegd op: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/174/13/PDF/N9917413.pdf?OpenElement>.
- United Nations Security Council Resolution 1264, 15 september 1999, geraadpleegd op: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/264/81/PDF/N9926481.pdf?OpenElement>.

Interviews

- Schriftelijk interview met drs. R.W. Zaagman, Hoofd Politieke Afdeling van Permanente Vertegenwoordiging van Nederlands bij de VN van 1996 tot 2001, 1 juli 2013.
- Interview met dhr. J.J. van Aartsen, minister van Buitenlandse Zaken van 1998 tot 2002, Den Haag, 11 juli 2013.
- Interview met mr. A.P. van Walsum, Permanent Vertegenwoordiger van Nederland bij de Verenigde Naties van 1999 tot 2001, Den Haag, 18 juli 2013.
- Interview met drs. J.Th. Hoekema, lid Tweede Kamer en buitenlandwoordvoerder van D66 van 1994 tot 2002, 15 oktober 2013.
- Interview met drs. M.J.M. Verhagen, lid Tweede Kamer en Buitenlandwoordvoerder van het CDA van 1994 tot en 2007, 6 november 2013.

Documentaires

- Pilger, J., *Death of a nation: the Timor conspiracy*, Australië, 18 maart 1994.
- Vaessen, S. 'Trial of Murder: Indonesia's Bloody Retreat', *Al Jazeera*, 30 oktober 2013.

Overig

- Amnesty International, 'Gerechtigheid voor slachtoffers Oost-Timor', 3 november 2012, op: <http://www.amnesty.nl/nieuwsporaal/nieuws/gerechtigheid-voor-slachtoffers-oost-timor>.
- De Nederlandse Grondwet, artikel 90, geraadpleegd op: <http://www.denederlandsegrondwet.nl/9353000/1/j9vvihlf299q0sr/vgrnd7f9fty4>.
- H. Schaper, in: 'Wereldwijd lobbyen voor Nederland', *Tros Nieuwsshow*, Radio 2, 2 november 2013.