



Adviesraad
Internationale
Vraagstukken

Veiligheid en rechtsorde in het Caribisch gebied

Noodzakelijke stappen voor een toekomstbestendig Koninkrijksverband

AIV-advies 116
10 september 2020



De Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) is het adviescollege voor regering en parlement op het gebied van buitenlands beleid. De AIV adviseert gevraagd en ongevraagd over internationale vraagstukken. Het betreft in het bijzonder Europese samenwerking, mensenrechten, ontwikkelingssamenwerking en veiligheidsbeleid. De adviesraad richt zich op strategische dilemma's en op de agendering van nieuwe thema's met het oog op de langere termijn. De AIV beoogt met onafhankelijke, zorgvuldig beargumenteerde adviezen actuele internationale ontwikkelingen te analyseren en te duiden, aanbevelingen te doen voor het Nederlands buitenlands beleid en op deze manier bij te dragen aan het politieke en maatschappelijke debat over internationale kwesties.

Samenstelling Adviesraad Internationale Vraagstukken

Voorzitter

Prof. mr. J.G. (Jaap) de Hoop Scheffer

Vicevoorzitter

Prof. dr. ir. J.J.C. (Joris) Voorhoeve

Leden

LGen b.d. G.J. (Jan) Broeks
Prof. mr. C.P.M. (Tineke) Cleiren
Prof. dr. E.M.H. (Ernst) Hirsch Ballin
Prof. dr. L.J. (Luuk) van Middelaar
Prof. dr. M.E.H. (Mirjam) van Reisen
Mr. J.N.M. (Koos) Richelle
Drs. M. (Monika) Sie Dhian Ho

Secretaris

Drs. M.E. (Marja) Kwast-van Duursen

Leden Commissie Vrede en Veiligheid

Voorzitter

Prof. dr. ir. J.J.C. (Joris) Voorhoeve

Vicevoorzitter

LGen b.d. G.J. (Jan) Broeks

Leden

Mr. drs. W.J.M. (Willemijn) Aerdt
Prof. dr. E. (Edwin) Bakker
Drs. A.J. (Arend Jan) Boekstijn
Drs. L.F.F. (Lo) Casteleijn
Prof. dr. J. (Jolle) Demmers
Dr. N. (Nienke) de Deugd
Jhr. P.C. (Pieter) Feith MA
Prof. dr. B.A. (Beatrice) de Graaf
J. (Jochem) de Groot MA MSc
LGen b.d. dr. D. (Dirk) Starink
J.J. (Joris) Teer Double MSc
Drs. D.H. (Dick) Zandee

Secretaris

J.W.K. Glashouwer MA

Stagiaires

S. (Sofie) van der Maarel, MA
N. (Nadia) van de Weem

De AIV heeft het advies **Veiligheid en rechtsorde in het Caribisch gebied** (AIV-advies 116) vastgesteld op 10 september 2020.



Inhoudsopgave



Samenvatting	4	Eindnoten	47
Aanbevelingen	9	Bijlagen	56
▶ Hoofdstuk 1		I Adviesaanvraag	56
Rechtsorde van het Koninkrijk onder druk	11	II Geraadpleegde personen	58
1.1 Inleiding	11	III Lijst met afkortingen	59
1.2 Grensoverschrijdende (drugs)criminaliteit	14	IV Artikelen Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden	60
1.3 Mensenrechten en duurzame ontwikkeling	19	V Constitutionele verschillen met Britse en Franse Caribische eilanden	62
▶ Hoofdstuk 2		VI Lijst van beelden	64
Regionale veiligheidscontext	25	VII Lijst van kaders	64
2.1 Veiligheid van het Koninkrijk in het Caribisch gebied	25		
2.2 Geopolitieke ontwikkelingen	27		
2.3 Onzekere toekomst Venezuela	33		
▶ Hoofdstuk 3			
Institutionele belemmeringen?	36		
3.1 Statuut en waarborgfunctie	36		
3.2 Samenwerking in Koninkrijksverband	39		
3.3 Internationale samenwerking	41		



Samenvatting



naar
inhoud

De relaties binnen het Koninkrijk worden nog teveel gekenmerkt door een verregaande mate van afstandelijkheid. Gelet op de grote uitdagingen waarvoor de Caribische regio staat, kan geen van de landen het zich veroorloven op de oude voet door te gaan. Voor Nederland is het urgent geworden om het blikveld te verbreden naar de andere zijde van de Atlantische Oceaan. De voortdurende crisis in Venezuela, de sterk toegenomen internationale cocaïnehandel, maar ook recente disruptieve ontwikkelingen zoals de COVID-19 pandemie, nopen daartoe. De Nederlandse regering heeft de AIV gevraagd welke veiligheidstrends zich de komende tien jaar zullen ontwikkelen in het Caribisch gebied en wat de consequenties daarvan zijn voor de buitenlandse betrekkingen en de veiligheid van het Koninkrijk der Nederlanden en voor de Caribische landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten in het bijzonder. De verschillende aandachtsgebieden uit de adviesaanvraag impliceren een breed veiligheidsbegrip. De AIV gebruikt *human security* als conceptueel kader, waarin menselijke waardigheid en welbevinden centraal staan. In deze benadering hebben veiligheidsinspanningen nadrukkelijk ook betrekking op rechtsstatelijkheid en ontwikkeling.

Al langer bekende kwetsbaarheden in de rechtsorde van het Koninkrijk moeten dringend worden aangepakt: allereerst tekortkomingen bij de terugdringing van ondermijnende (drugs)criminaliteit, maar ook hiaten op het terrein van de mensenrechten. Nederland heeft naar aanleiding van de COVID-19 pandemie de Caribische landen voortvarend bijstand verleend en acute financiële steun geboden, maar zal langdurig betrokken moeten blijven om een neerwaartse spiraal te voorkomen van sociaaleconomische teruggang, onoplosbare schuldenproblematiek en een uittocht van jonge werkzoekenden naar Nederland. De tekenen hiervan waren al zichtbaar in de jaren voorafgaand aan de COVID-19 crisis en zullen zich nog sterker doen gelden indien de landen van het Koninkrijk in oude patronen terugvallen. De inzet op sterke verbeteringen binnen de bestaande institutionele kaders heeft naar het oordeel van de AIV de voorkeur boven alternatieven zoals onafhankelijkheid van de Caribische landen, of samenvoeging van de zes Caribische eilanden tot een provincie van Nederland.

De Caribische landen zullen moeten overgaan tot structurele hervormingen, om sterker uit de COVID-19 crisis te komen en uitvoering te kunnen blijven geven aan autonome bevoegdheden. De beoogde hervormingen dienen gepaard te gaan met de uitwerking van een langetermijnplan voor de ontwikkeling van het onderwijs, de sociale voorzieningen, de infrastructuur en de diversificatie en verduurzaming van de economie. Daarvoor bestaan ook goede aanknopingspunten: de eilanden van het Koninkrijk zijn relatief kansrijk ten opzichte van andere (ei)landen in de regio. De AIV bepleit voorts een actievere, meer strategische opstelling van het Koninkrijk in de regio. Veiligheidsinspanningen dienen te worden ingebed in een bredere agenda, waarin mensenrechten, ontwikkeling en veiligheid onderling zijn verbonden. De tekortkomingen en obstakels in de politiek-bestuurlijke verhoudingen binnen het Koninkrijk vragen naar het oordeel van de AIV om een radicaal andere praktijk van veel nauwere samenwerking tussen de vier landen. Een aanpassing van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, nog geen tien jaar na de laatste wijziging, is hiervoor noch noodzakelijk, noch gewenst.

Grensoverschrijdende (drugs)criminaliteit

De sterk toegenomen grensoverschrijdende (drugs)criminaliteit vormt de meest bedreigende ontwikkeling voor de veiligheid van de bevolkingen, die voor hun welzijn zeer afhankelijk zijn van de handhaving van de rechtsorde in het Koninkrijk. Latijns-Amerika en het Caribisch gebied behoren tot de meest criminele en onveilige regio's ter wereld. De netwerken en transportroutes voor de cocaïnehandel, de meest lucratieve en gewelddadige criminele activiteit, worden tevens benut voor de smokkel van wapens, mensen en illegaal gedolven grondstoffen. Ook aan terrorisme gelieerde

personen en organisaties profiteren daarvan. Misdaadorganisaties uit Nederland en andere Europese landen maken misbruik van kwetsbaarheden in de rechtshandhaving in het Caribisch gebied en zijn de afnemers van steeds grotere hoeveelheden cocaïne afkomstig uit de regio. Vanaf de eilanden en via Nederland kan toegang worden verkregen tot het internationale (financiële) handelsverkeer en criminelen met een Nederlands paspoort kunnen gemakkelijk heen en weer reizen tussen landen in Europa en het Caribisch deel van het Koninkrijk, en vanaf de eilanden naar de bredere regio.

Het Koninkrijk heeft de bestrijding van grensoverschrijdende (drugs)criminaliteit lange tijd onvoldoende prioriteit gegeven. Een belangrijke verantwoordelijkheid daarvoor ligt bij Nederland, dat zelf is uitgegroeid tot de belangrijkste 'draaischijf' in Europa voor de cocaïnehandel en de grootste exporteur van synthetische drugs ter wereld. Forse verbeteringen zijn nodig om de georganiseerde, zware en grensoverschrijdende criminaliteit effectief te bestrijden. Vertrouwelijke informatiedeling tussen de landen en de samenstelling en deling van criminele inlichtingen zijn daarbij essentieel voor deugdelijke opsporingsonderzoeken. De recherche en veiligheidsdiensten van de eilanden ontberen hiervoor de capaciteit en uitwisseling van personeel werkzaam in de rechtshandhaving blijkt om praktische redenen of anderszins vaak niet mogelijk. Nederlandse hulp en expertise zijn welkom, maar de Caribische landen merken ook op dat de opvolging van in tijd en middelen beperkte programma's niet altijd is gewaarborgd.

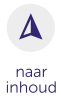
Het ligt voor de hand om voort te bouwen op succesvolle veiligheidssamenwerking in het Caribisch gebied zoals de Kustwacht, politie- en recherchesamenwerking en de opleiding en training van de Curaçaose en de Arubaanse militie. Defensie vervult een belangrijke militaire bijstandstaak ter ondersteuning van het civiele gezag, ook op het terrein van de rechtshandhaving. De Kustwacht Caribisch gebied en eenheden van de Koninklijke Marine worden volop ingezet voor maritieme opsporing, maar er zijn versterkingen nodig om deze taak 24 uur per dag in het omringende zeegebied en luchtruim te kunnen uitvoeren. Betere inlichtingsamenwerking is ook hier, gezien de onoverkomelijke schaarste aan middelen, essentieel. De bewaking van lucht- en zee grenzen op de eilanden schiet ernstig tekort. De Koninklijke Marechaussee en andere defensieonderdelen kunnen meer dan nu het geval is een ondersteunende rol vervullen in de rechtshandhaving op land, bij grensbewaking en door militaire bijstand te leveren.

Mensenrechten en duurzame ontwikkeling

Kamerleden, juridische deskundigen en vertegenwoordigers van mensenrechtenorganisaties hebben de afgelopen jaren grotere betrokkenheid van de regering gevraagd voor verbetering van de mensenrechtensituatie op de Caribische eilanden. Het Koninkrijk voldoet wat betreft (toezicht op) de asielprocedures in een aantal opzichten niet aan internationaal geaccepteerde mensenrechtennormen en heeft veel te lang geaccepteerd dat met name de omstandigheden bij detentie ver onder de maat zijn. Ook wordt melding gemaakt van misstanden bij de repatriëring van Venezolanen. Vanwege de voortdurende crisis in Venezuela is het urgent om snel verbeteringen door te voeren. De Nederlandse regering is zich hiervan bewust, maar onderstreept dat het primair aan de landen zelf is om een adequaat niveau van mensenrechtenbescherming te verwezenlijken. Indien dit op problemen stuit, volgt Nederland bij voorkeur zo lang mogelijk de weg van onderlinge samenwerking en bijstand. De waarborgfunctie van het Koninkrijk (Art. 43 lid 2 Statuut) wordt door Nederland beschouwd als laatste redmiddel. Naar het oordeel van de AIV is dat evenwel een te marginale benadering en zou die waarborgfunctie zich ook moeten uitstrekken tot preventie, het voorkomen van onheil.

Het Caribisch deel van het Koninkrijk is zeer kwetsbaar voor extreem weer als gevolg van klimaatverandering. De Bovenwindse Eilanden Sint Maarten, Sint Eustatius en Saba liggen op het pad van tropische seizoenstormen, die vanwege opwarming van de oceanen in de toekomst waarschijnlijk vaker zullen uitgroeien tot orkanen van destructieve proporties. Sint Maarten heeft zich nog altijd niet kunnen herstellen van de orkaan Irma in 2017. Alle eilanden van het Koninkrijk kunnen als gevolg van klimaatverandering te maken krijgen met water- en voedselschaarste, overstromingen

en degradatie van het milieu en de maritieme ecologie. De Caribische landen hebben Nederlandse ondersteuning nodig bij natuurbescherming, verduurzaming en diversificatie van de economie en watermanagement. Nederland moet voorts rekening houden met een groter beroep op de krijgsmacht als *first responder*.



Grootmacht-rivaliteit en de voortdurende crisis in Venezuela

Latijns-Amerika en het Caribisch gebied zijn het toneel geworden van grootmacht-rivaliteit. De Verenigde Staten maken zich zorgen over de groeiende invloed van China en Rusland, die de van oudsher sterke positie van de Verenigde Staten in de regio ondergraven om hun eigen positie op het wereldtoneel te versterken. De Verenigde Staten zijn in economisch en militair opzicht duidelijk dominant, maar zullen meer moeten investeren in regionale samenwerking en ontwikkeling om te voorkomen dat landen hun heil zoeken bij de andere grootmachten. Rusland wist de afgelopen twee decennia oude loyaliteiten te revitaliseren en werkt (militair) samen met Cuba, Nicaragua, Venezuela en Peru. De snelle opmars van China in de regio vormt voor de lange termijn een grotere uitdaging. Met nieuwe investerings- en handelsovereenkomsten weet China landen in de regio economisch en politiek aan zich te binden. Van militarisering van de Chinese aanwezigheid is (nog) geen sprake. Zorgelijk is de levering door Chinese bedrijven van intelligente digitale surveillancetechnologie aan regeringen die rechtsstatelijke principes niet respecteren. Er is voldoende aanleiding om groeiende Chinese interesse – ook in de Caribische delen van het Koninkrijk – niet alleen door een economische bril te bezien. Afhankelijkheid van Beijing kan een grote bedreiging vormen voor de vrijheid en de veiligheid van burgers in de regio. De landen van het Koninkrijk staan samen sterker indien ze handelen vanuit een gedeelde visie op de (risico's van) groeiende Chinese invloed.

De zorgelijke ontwikkelingen in en rond Venezuela zijn van grote invloed op de landen Aruba en Curaçao. Er is sprake van een groeiende groep illegaal verblijvende Venezolanen, volgens schattingen tot 15 procent van de bevolking, waarvan een groot deel in een kwetsbare positie verkeert. Op Aruba is anderzijds een toename zichtbaar van Venezolaanse investeringen in bedrijven en vastgoed, waarbij de herkomst van het geld onduidelijk is. Als gevolg van de internationale sancties en de economische ontwikkelingen is de toekomst van raffinage, opslag en overslag van Venezolaanse olie in het bijzonder op Curaçao ongewis. Dat zet meer druk achter de uitwerking van alternatieve plannen voor de ontwikkeling van het gebied rond de raffinaderij en de olieterminal. De Benedenwindse Eilanden zullen zich nadrukkelijker moeten oriënteren op (handels)relaties met andere landen in de regio. Het Koninkrijk moet rekening houden met een verdere verslechtering van de humanitaire situatie en een 'implosie' van de Venezolaanse staat, mogelijk versterkt door de gevolgen van de COVID-19 pandemie. Nederland dient zich ervan te vergewissen dat buitenlandpolitieke maatregelen, bedoeld om de druk op het regime van Maduro te verhogen, repercussies kunnen hebben voor de stabiliteit van de Benedenwindse Eilanden.



Het Koninkrijk

Hernieuwde betrokkenheid bij de Caribische regio heeft implicaties voor de samenwerking tussen de Koninkrijkspartners en voor de interdepartementale samenwerking in Den Haag, maar evenzeer voor de internationale opstelling, zowel wat betreft initiatieven in multilateraal kader als bilaterale samenwerking met bondgenoten en partnerlanden in de regio. De politieke wil om meer verantwoordelijkheid te nemen is lange tijd gering geweest, omdat dit van Nederland veel extra inspanningen vergt en gepaard gaat met risico's vanwege de gecompliceerde relaties met de eilandbesturen en gebrek aan steun bij de politieke achterbannen. Postkoloniale gevoeligheden en beperkende interpretaties van het in 2010 aangepaste Statuut lijken door zowel Nederland als de landen in het Caribisch gebied te worden aangewend om het gebrek aan politieke wil te maskeren. Weinig voortvarende besluitvorming in de Rijksministerraad houdt onvoldoende rekening met de wens van de bevolkingen op de eilanden die schoon genoeg hebben van corruptie en groeiende ongelijkheid.

Het Statuut en de Rijkswetten bieden naar het oordeel van de AIV voldoende mogelijkheden en instrumenten voor effectieve veiligheidssamenwerking. Allereerst dient de Rijksministerraad een Koninkrijksvisie op te stellen inzake de rechtshandhaving die tegemoetkomt aan de behoeften van alle landen. Die visie zou gericht moeten zijn op de versterking van de gehele veiligheidsketen, op basis van gemeenschappelijke toepassing van de relevante Rijkswetten op het terrein van Justitie en Veiligheid. Prioriteit moet worden gegeven aan informatiegestuurd optreden en de oprichting van een in alle landen werkzaam multidisciplinair interventieteam tegen ondermijnende criminaliteit. De AIV adviseert voorts om een proeve te laten opstellen voor een Rijkswet die voorziet in waarborgende regels op het terrein van rechtshandhaving en mensenrechten. Ook in internationaal kader kunnen samenwerkingsverbanden beter worden benut. Dat betreft bijvoorbeeld de door de Verenigde Staten geleide *Joint Inter-Agency Task Force South*, Europese samenwerking in het kader van het *European Intervention Initiative* en het *Maritime Analysis and Operations Centre – Narcotics*, het verdrag van San José voor drugsbestrijding in het Caribisch gebied en afspraken met de landen van de *Caribbean Community*.





Aanbevelingen

► Aanbeveling 1

De landen van het Koninkrijk moeten gezamenlijk veel beter de mogelijkheden benutten die het Statuut biedt om de daarin vastgelegde verantwoordelijkheden op het terrein van veiligheid en rechtsstatelijkheid juist ook preventief tot uitvoering te brengen. Dit vereist veel nauwere samenwerking tussen de landen, vanuit een gedeeld belang bij een toekomstbestendig Koninkrijksverband.

► Aanbeveling 2

De vitaliteit en weerbaarheid van het Koninkrijk hangen in sterke mate samen met een onderling verweven gemeenschap van burgers, bedrijven en maatschappelijk middenveld. Een Koninkrijks-brede *civil society* ontstaat niet spontaan: de volksvertegenwoordigers en de regeringen van de landen van het Koninkrijk dienen onderlinge contacten te intensiveren, vaker gezamenlijk naar buiten te treden en initiatieven uit de samenleving aan te moedigen en te steunen.

► Aanbeveling 3

Koninkrijksrelaties dienen een hogere prioriteit te krijgen in het kabinetsbeleid, zowel op het ministerieel niveau als door intensivering van de interdepartementale coördinatie in de (onder-) Raad voor Koninkrijksrelaties. De internationale (veiligheids-)ontwikkelingen nopen tot een actieve en betrokken opstelling van Nederland, dat zich medeverantwoordelijk moet opstellen voor de uitwerking van een sociaaleconomisch langetermijnplan voor alle Caribische landen.

► Aanbeveling 4

Van het Koninkrijk mag worden verwacht dat het een grotere bijdrage levert aan de bevordering van rechtsstatelijkheid en duurzame, inclusieve ontwikkeling in Latijns-Amerika en het Caribisch gebied. Naast eigen inspanningen van de Caribische delen van het Koninkrijk op deze terreinen impliceert dit Nederlandse steun voor ambitieus, samenhangend regiobeleid in EU-kader. Nederland en de Caribische landen van het Koninkrijk doen er goed aan om te bezien of versterking van de relaties met de EU nieuwe kansen kan bieden.

► Aanbeveling 5

De gehele veiligheidsketen in de Caribische landen moet structureel worden versterkt. Dit betreft de capaciteiten voor recherche en criminele inlichtingen, een op alle eilanden werkzaam multidisciplinair interventieteam tegen ondermijnende criminaliteit, maar ook de verdere opbouw van de Arubaanse en de Curaçaose militie. Wat betreft de Kustwacht en marine-inzet moet prioriteit worden gegeven aan continue beeldopbouw, inlichtingensamenwerking en informatie-gestuurd optreden. De Koninklijke Marechaussee en andere defensieonderdelen kunnen een grotere ondersteunende rol vervullen in de rechtshandhaving op land, bij grensbewaking en levering van militaire bijstand. Uitbreiding van de Defensie-aanwezigheid is onontkoombaar.



► Aanbeveling 6

Nauwe (militaire) veiligheidssamenwerking met de belangrijkste bondgenoot in de regio, de Verenigde Staten, is en blijft essentieel. Dit behelst de bestending van bijdragen aan de Amerikaanse drugsbestrijdingsorganisatie *Joint Inter-Agency Task Force South*, waaraan ook Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en landen uit de regio deelnemen. Daarnaast zijn er kansen voor nauwere Europese samenwerking in de Caribische werkgroep van het *European Intervention Initiative* en in het *Maritime Analysis and Operations Centre – Narcotics*.

► Aanbeveling 7

Als belangrijke initiatiefnemer zou het Koninkrijk de landen die het verdrag van San José voor drugsbestrijding in het Caribisch gebied (Verdrag inzake samenwerking bij de bestrijding van sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen over zee en door de lucht in het Caribisch gebied) hebben getekend maar nog niet geratificeerd – waaronder het Verenigd Koninkrijk – daartoe moeten aansporen. Voorts moet worden gezien hoe de landen van de *Caribbean Community* kunnen worden overgehaald om toe te treden tot dit verdrag, zodat een betere geografische spreiding ontstaat. Het Koninkrijk kan ook op specifieke terreinen zoals informatiedeling de samenwerking met deze groep landen intensiveren, naar het voorbeeld van de overeenkomst voor crisiscoördinatie en rampenbestrijding.

► Aanbeveling 8

Nederland dient de Caribische landen meer hulp te bieden bij het behoud van voor de Caribische eiland economieën essentiële maritieme ecologie, de vergroting van de weerbaarheid tegen lokale effecten van klimaatverandering en de transitie naar een duurzame, meer gediversifieerde economie. De Nederlandse krijgsmacht moet rekening houden met het vaker en grootschaliger ondersteunen van noodhulpoperaties in het Caribisch gebied als gevolg van extreem weer, ook buiten het reguliere orkaanseizoen.

► Aanbeveling 9

De internationale (veiligheids-)ontwikkelingen nopen ertoe dat de Rijksministerraad in de beleidsvorming een grotere rol speelt. Een belangrijke voorwaarde vormt de inrichting van een voor het gehele Koninkrijk werkzaam beleidssecretariaat bij de Rijksministerraad. Zo kan de Rijksministerraad het voortouw nemen voor een Koninkrijksvisie op de rechtshandhaving, waartoe de waarborging van de rechtsstaat noopt. Daarvoor kunnen uit het Justitieel Vierlandenoverleg, maar ook uit overleggen op andere beleidsterreinen, bouwstenen worden aangereikt.

► Aanbeveling 10

De Rijksministerraad is de aangewezen instantie om hiaten en schendingen op het terrein van rechtshandhaving en mensenrechten te herstellen als de landen hiervoor zelf en in onderlinge samenwerking onvoldoende maatregelen treffen. De AIV adviseert om een proeve te laten opstellen voor een Rijkswet die voorziet in waarborgende regels voor transparantie van bestuur en overheidsfinanciën en in de oprichting van een instituut ter bevordering van mensenrechten voor het gehele Koninkrijk, overeenkomstig de wereldwijd aanvaarde *Paris Principles*. Ook kunnen de landen de bevoegdheid laten vastleggen van de minister van Justitie en Veiligheid om vanwege de Koninkrijksregering op de genoemde terreinen een aanwijzing te geven, indien internationaal geaccepteerde normen niet worden gehandhaafd.



Rechtsorde van het Koninkrijk onder druk

► 1.1 Inleiding

Adviesaanvraag

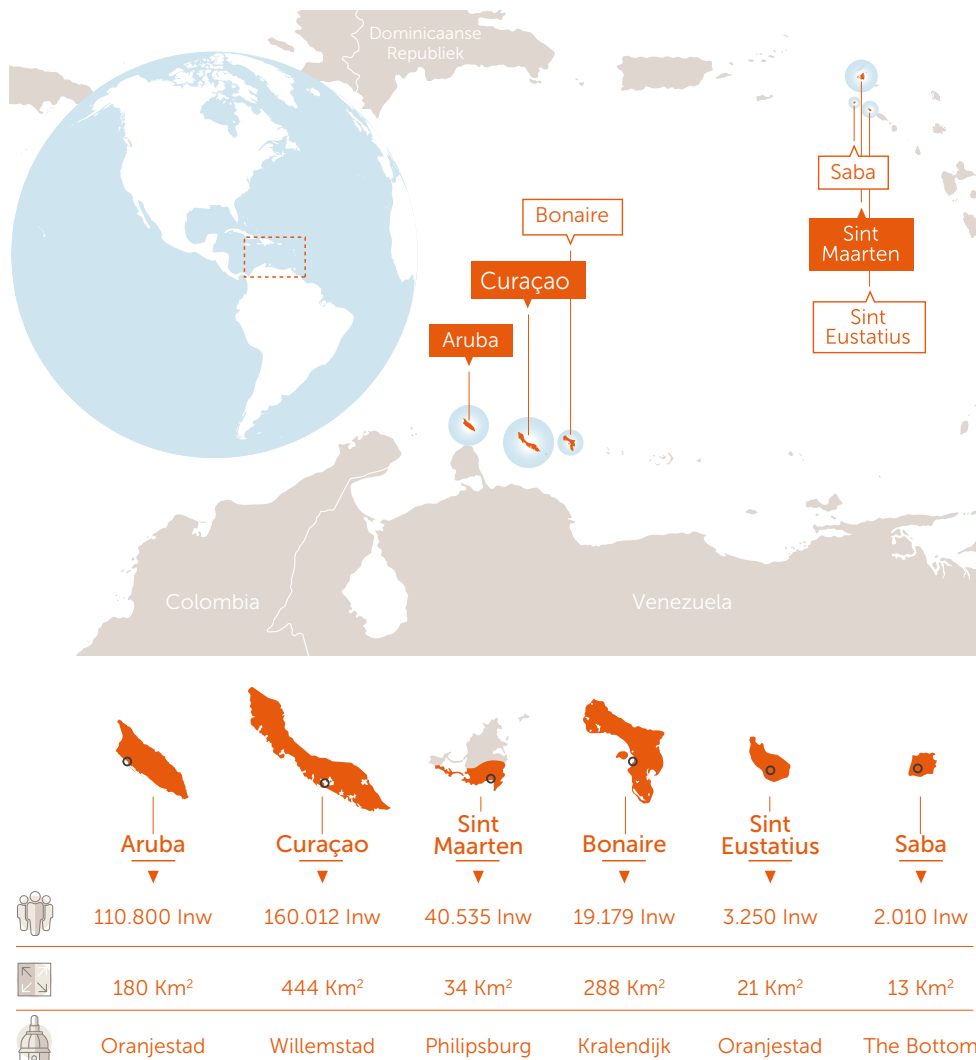
De regering heeft de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) gevraagd (zie bijlage I) in welke richting het dreigingsbeeld in het Caribisch gebied zich de komende tien jaar zal ontwikkelen en wat de consequenties daarvan zijn voor de buitenlandse betrekkingen en de veiligheid van het Koninkrijk in het algemeen en de autonome landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten in het bijzonder.¹ Daarbij vestigt de regering de aandacht op geopolitiek, regionale politiek, grensoverschrijdende (drugs) criminaliteit en klimaatverandering. De regering vraagt de AIV hoe het Koninkrijk zou moeten anticiperen op daarmee verbonden risico's en bedreigingen, mede met het oog op de mogelijkheden die internationale samenwerking biedt. De veiligheidscontext is in het Caribisch gebied wezenlijk anders dan voor het Europese deel van het Koninkrijk en per eiland zijn er bovendien aanzienlijke verschillen. Bonaire staat bijvoorbeeld vanwege de ligging voor de kust van Venezuela aan vergelijkbare risico's bloot als de landen Aruba en Curaçao, maar wordt sinds de aanpassing van het Statuut in 2010 net als Sint Eustatius en Saba gerekend tot Caribisch Nederland. Door de bovenwindse ligging is Sint Maarten, dat bestaat uit een land van het Koninkrijk en een overzees gebied van Frankrijk, net als de kleinere eilanden Sint Eustatius en Saba kwetsbaarder voor de gevolgen van orkaanpassages dan de Benedenwindse Eilanden (zie figuur 1).

Het Statuut specificeert dat het Koninkrijk de verantwoordelijkheid draagt voor de buitenlandse betrekkingen en de bescherming van het grondgebied van het Caribisch deel van het Koninkrijk, dat buiten het toepassingsgebied van de oprichtingsverdragen van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) valt en waarvoor de wetgeving van de Europese Unie (EU) slechts beperkt toepasselijk is. Op dit onderwerp zijn de bepalingen van de Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden van toepassing. De Nederlandse regering vervult een dominante rol bij de uitvoering van de hieruit voortvloeiende taken in Koninkrijksverband. Nederland zal zich echter altijd rekenschap moeten geven van de effecten van (wijzigingen in) het buitenlands- en defensiebeleid voor de Caribische delen van het Koninkrijk, op basis van intensief overleg met de autonome landen. Tegelijk dienen de Caribische (ei)landen zich bewust te zijn van de gevolgen van hun handelen voor de buitenlandse betrekkingen en defensie van het Koninkrijk, waarvoor Nederland internationaal ter verantwoording wordt geroepen. Zaken waarover de autonome landen volgens de bepalingen van het Statuut zelfstandig beslissen, kunnen een internationale dimensie krijgen als daaraan veiligheids- of mensenrechtenimplicaties kleven.

In de brede veiligheidsanalyse waar de regering om heeft gevraagd, zal aandacht moeten worden geschonken aan terreinen zoals rechtshandhaving en ecologische veiligheid, die volgens de bepalingen van het Statuut niet zijn aangemerkt als Koninkrijksaangelegenheid. De Caribische Koninkrijksdelen liggen vanwege toegenomen handelsverkeer, toerisme en digitalisering 'dichterbij' Nederland dan aan het begin van deze eeuw. Grensoverschrijdende (drugs)criminaliteit, maar ook klimaatverandering betreft per definitie problemen die geen van de landen zelfstandig kan aanpakken. Op het terrein van Justitie en Veiligheid zijn in samenhang met de wijziging van het Statuut in 2010 vier (consensus) rijkswetten en daarmee samenhangende rijksregelingen van kracht, waarin de samenwerking en bestuurlijke inrichting zijn vastgelegd.² De vraag dringt zich tien jaar

na dato op of de samenwerking in dit kader toereikend is in het licht van het zich ontwikkelende dreigingsbeeld.

Figuur 1: Aruba, Curaçao en Sint Maarten zijn landen binnen het Koninkrijk. Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES-eilanden) zijn openbare lichamen.



Veiligheid, mensenrechten en ontwikkeling

De AIV beveelt aan om *human security* te gebruiken als conceptueel kader voor de uitwerking van een samenhangende visie op veiligheid in het Caribisch gebied.³ *Human security* stelt de waarborging van rechten en belangen van burgers centraal en legt zich toe op terugdringing van onderliggende oorzaken van machtsmisbruik, uitbuiting en geweld. Nederland draagt vanuit deze optiek in Koninkrijksverband allereerst de verantwoordelijkheid om met de Statuutpartners het eigen huis op orde te brengen en te houden wat betreft de waarborging van mensenrechten, deugdelijk bestuur en rechtshandhaving. In het verlengde hiervan is het welslagen van veiligheidsinspanningen in de regio van Latijns-Amerika en het Caribisch gebied mede afhankelijk van een bredere buitenlandpolitieke agenda voor inclusieve duurzame ontwikkeling, waarin mensenrechten, economische ontwikkeling en veiligheid onderling zijn verbonden. Een dergelijke agenda kan alleen effectief gestalte krijgen in samenwerking met landen en organisaties in de regio, met bondgenoten en met multilaterale instellingen.

Het is onzeker of fundamentele beginselen van rechtsstatelijkheid en democratie overal in de regio voet aan de grond houden. Waar statelijke instituties zwak zijn en slechte sociaaleconomische omstandigheden heersen, nemen criminele organisaties kernfuncties van de staat over. Zwakkere landen zoeken voor hun ontwikkeling steun bij de grootmachten, die in onderlinge rivaliteit verkeren en hun strategische belangen voorop plaatsen. Anders dan in de periode van de Koude Oorlog, toen sprake was van een ideologische strijd tussen communisme en kapitalisme, lijken sommige landen in de regio nu ontvankelijk voor een staatsgeleide variant van het kapitalisme, dat zoals China de afgelopen decennia heeft laten zien, kan floreren zonder liberaal-democratische waarden te incorporeren. De aantrekkingskracht die hiervan uitgaat – zeker op autoritaire regeringen – kan weerklank vinden bij delen van de bevolking die er niet op vertrouwen dat door rechtsstatelijke democratieën uitgedragen principes uiteindelijk zullen bijdragen tot duurzame economische groei. Ook in de Verenigde Staten en Europa zelf, traditioneel de belangrijkste pleitbezorgers van vrijhandel en op mensenrechten gebaseerde democratische instituties, staat dit vertrouwen onder druk.

Gevolgen COVID-19

De landen in Latijns-Amerika en het Caribisch gebied houden rekening met een forse sociaaleconomische teruggang, verslechtering van de mensenrechtensituatie en sociale en politieke instabiliteit. De Caribische landen van het Koninkrijk zijn abrupt getroffen door het wegvallen van de belangrijkste inkomstenbron, het toerisme. De armoede en het beroep op voedselbanken namen snel toe. De eenzijdige economieën en daarmee wankelende basis voor de overheidsfinanciën wreken zich, nu blijkt dat de eilanden voor hulp en leningen alleen kunnen aankloppen bij Nederland. De klap komt volgens een recent economisch onderzoek in opdracht van de Tweede Kamer extra hard aan vanwege 'decennialang gebrek aan noodzakelijk onderhoud aan de economie en overheidsfinanciën', hetgeen nu noopt tot hervormingen en stringent begrotingsbeleid.⁴ De Nederlandse regering heeft voldaan aan eerste hulpverzoeken en is bereid om ruimhartig leningen te verstrekken die kunnen oplopen tot een miljard euro, maar stelt structurele hervormingen op het gebied van financiën en bestuur als voorwaarde. De Caribische landen erkennen de noodzaak hiervan, maar hekelen het gedicteerde tempo en zoeken alternatieven voor de door Nederland voorgestelde 'Caribische hervormingsentiteit', die een inbreuk zou vormen op hun autonomie.⁵ De Nederlandse regering lijkt tot dusver niet bereid om concessies te doen, mogelijk mede ter voorkoming van een herhaling van zetten. Het risico is dat vooral kwetsbare burgers de dupe worden.⁶

Nederland zal zich moeten herbezinnen op het vooral op vrijhandel geënte beleid ten aanzien van Latijns-Amerika en het Caribisch gebied. De weerstand tegen grote vrijhandelsverdragen is de afgelopen jaren sterk toegenomen.⁷ De hulpprogramma's van de Europese Unie voor ontwikkelingslanden in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan (ACS-landen) en de regelingen voor overzeese delen van de lidstaten waaronder in het Caribisch gebied, bevatten belangrijke aanknopingspunten voor duurzame ontwikkeling van de regio. Momenteel worden nieuwe meerjarige associatieafspraken voorbereid, die mede als gevolg van de Brexit van invloed zullen zijn op de verdere vormgeving van de relaties.⁸ Het leiderschap van de Verenigde Staten in de regio is minder vanzelfsprekend geworden. De huidige Amerikaanse regering stelde in 2019 voor om het budget voor buitenlandse hulp met meer dan 30 procent te verminderen.⁹ China lijkt nog duidelijker dan voorheen gezag te willen verwerven als een verantwoordelijke grootmacht, waar hulpbehoevende landen kunnen aankloppen. De situatie van de bevolking in Venezuela, dat zich al in een precarie situatie bevond, is in meerdere opzichten uitzichtloos te noemen. De landen van het Koninkrijk zijn in deze sterk veranderlijke internationale context nog meer dan voorheen op elkaar aangewezen.

Opbouw advies

Hoofdstuk 1 vestigt allereerst de aandacht op kwetsbaarheden in het Koninkrijk die dringend moeten worden aangepakt, zoals tekortschietende bestrijding van ondermijnende (drugs) criminaliteit, maar ook hiaten op het terrein van mensenrechten en duurzame ontwikkeling. Hoofdstuk 2 geeft nader duiding aan de regionale context en aan de rivaliteit tussen de Verenigde Staten, China en Rusland en de voortdurende crisis in Venezuela. In hoofdstuk 3 staat de vraag centraal in hoeverre institutionele belemmeringen een actievere opstelling van het Koninkrijk in de weg staan. De AIV is van mening dat veel meer mogelijk is binnen de bestaande institutionele kaders en doet verschillende suggesties voor intensievere samenwerking, zowel in Koninkrijksverband als internationaal.

► 1.2 Grensoverschrijdende (drugs)criminaliteit

Een gezamenlijk probleem

De grensoverschrijdende (drugs)criminaliteit heeft in Latijns-Amerika en het Caribisch gebied veel verschijningsvormen. Geweld komt voort uit strijd tussen gewapende bendes en drugkartels, fungeert als verdienmodel (losgeld voor kidnapping, mensensmokkel), maar geschiedt tevens in de sfeer van omkoping en intimidatie van gezagsdragers, waarmee corruptie in stand wordt gehouden. Het grootse probleem vormt de distributie en handel in cocaïne vanwege de enorme financiële opbrengsten en het wijdvertakte karakter van de criminele netwerken. Het Caribisch gebied wordt door Zuid-Amerikaanse drugskartels al decennia gebruikt als doorvoergebied naar afzetmarkten in de Verenigde Staten en Europa. De combinatie van de geografische ligging, de statelijke ‘versnippering’, relatief zwakke overheidsbesturen en endemische corruptie, maken het Caribisch gebied aantrekkelijk voor transport, tijdelijke opslag en doorvoer van drugs en voor andere illegale activiteiten zoals de handel in wapens en illegaal gedolven grondstoffen en mensensmokkel. Naast commerciële en private vluchten worden luxejachten, *go-fasts* en kleine vissersboten gebruikt als vervoermiddel voor *illicit flows* door de regio (zie figuur 2).

Criminele organisaties zijn in de loop der jaren inventiever geworden om een continue toevoer van cocaïne te kunnen garanderen, ook rechtstreeks naar Europa en Nederland. Werknemers van vlieghavens met toegang tot beveiligde terreinen zijn betrokken bij smokkel van grotere hoeveelheden drugs, soms verstopt op plekken die de vliegveiligheid in gevaar kunnen brengen.¹⁰ Met speciaal gefabriceerde onderwatervaartuigen die eerder alleen in de regio zelf werden aangetroffen, wordt nu ook de Atlantische oversteek gewaagd.¹¹ In de havens van Antwerpen en Rotterdam worden regelmatig zeecontainers onderschept uit landen zoals Colombia, Suriname, Brazilië, Ecuador en de Dominicaanse Republiek, die grote hoeveelheden drugs blijken te bevatten. In 2019 is in beide havens gezamenlijk 100.000 kilo cocaïne onderschept, 50 procent meer dan het jaar ervoor.¹² De toename is het gevolg van betere opsporingsmethoden, maar volgens onderzoek moet nog altijd rekening worden gehouden met lage onderscheppingspercentages.¹³ De pakkans is in Rotterdam – met 0,5 procent gecontroleerde containers op het totaal – in ieder geval nog altijd erg klein. De betrokkenheid van corrupte haven- en douanemedewerkers is een groeiend probleem.¹⁴

Tegen deze achtergrond is het niet verbazingwekkend dat onderzoekers de alarmbel hebben geluid over de ondermijnende gevolgen van drugsgelateerde georganiseerde criminaliteit die een miljardenindustrie is geworden.¹⁵ De cocaïnehandel vormt vanwege de criminele afrekeningen en liquidaties op straat de meest zichtbare aantasting van de rechtsstaat, waarbij ook onschuldige slachtoffers vallen. De Nederlandse regering zet in op een veelomvattende aanpak om corruptie en het omvangrijke witwassen van crimineel geld in Nederland te bestrijden.¹⁶ Daarbij zijn inmiddels belangrijke successen geboekt.¹⁷ De problematiek laat zich in het Caribisch gebied en Latijns-

Figuur 2 - Drugsroutes Caribisch gebied



BS	De Bahamas	PA	Panama	JM	Jamaica
GT	Guatemala	GY	Guyana	DO	Dominicaanse Republiek
GZ	Belize	SR	Suriname	PR	Puerto Rico
SV	El Salvador	GF	Frans Guyana	HT	Haiti
NI	Nicaragua	CU	Cuba	TT	Trinidad en Tobago
CR	Costa Rica				

Bron: The Economist

Amerika echter veel lastiger bestrijden. Venezuela vormt daar de grootste bedreiging direct aan de grens van het Koninkrijk. Het land heeft de positie in de regio als belangrijkste vrijhaven voor gewelddadige narco-organisaties overgenomen van Colombia. Hoewel de situatie in Colombia sinds het vredesakkoord met de *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia* (FARC) in 2016 rustiger is geworden, zijn vooral in perifere gebieden nog altijd gewapende groepen in conflict met elkaar en met de strijdkrachten en politie.¹⁸ Mede vanwege de destabiliserende gevolgen van de situatie in Venezuela, blijft de uitkomst van het vredesproces onzeker. Met een overwegend repressieve benadering wordt de voedingsbodem voor de drugscriminaliteit in ieder geval niet weggenomen.¹⁹

De eilanden van het Koninkrijk zijn aantrekkelijk voor criminelen uit de regio waaronder Suriname, maar ook voor misdaadbendes uit Nederland en andere Europese landen. Hoewel het geen bronlanden betreft en het ook niet de belangrijkste steunpunten zijn, vormen Aruba en Curaçao, op enkele tientallen kilometers voor de kust van Venezuela, tussenstations voor uit Zuid-Amerika afkomstige cocaïne op weg naar andere (ei)landen in de regio. In het oostelijke deel van het Caribisch gebied vormt Sint Maarten eveneens een tussenstation voor transporten naar Puerto Rico, de Amerikaanse Maagdeneilanden en Europa.²⁰ Het toezicht is ontoereikend wat betreft investeringen in projectontwikkeling en vastgoed, de handel via *free trade zones* en gokactiviteiten.²¹ De banken in de Caribische landen vervullen een brugfunctie voor omvangrijke financiële stromen tussen Europa en Noord- en Zuid-Amerika, waarvan een deel van illegale oorsprong. Door strengere internationale regels rond *compliance* en maatregelen tegen witwassen en de financiering van terrorisme, gaan sommige internationale banken ertoe over om hun banden met Caribische banken te verbreken.

Het Parket van de Procureur-Generaal van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba acht de bedreigingen van de internationale georganiseerde misdaad onverminderd groot, zo niet groter dan ooit. De landen zijn onvoldoende hiertegen opgewassen, waardoor het Caribisch deel van het Koninkrijk ook zelf een broeinest vormt van zware criminaliteit.²² Integriteitsschendingen en corruptie worden, blijkens de gesprekken die de Commissie Onderzoek Curaçao in 2011 voerde met bewoners op Curaçao, mede beschouwd als onderdeel van een historisch gewortelde cultuur van patronage en zorg voor de familie. Vriendjespolitiek en belangenverstrengeling liggen op de loer in de relatief kleine gemeenschappen, waar de politiek per definitie dichtbij de burger staat. De commissie stelde destijds vast dat deze cultuur gevolgen heeft voor de noodzakelijke *checks and balances* die wezenlijk zijn voor een goed functionerende democratie.²³ Uit een recent opinieonderzoek van de Centrale Bank van Aruba blijkt dat driekwart van de respondenten corruptie nog altijd een wijdverbreid probleem vindt en dat de politiek tot de meest corrupte van alle instituties moet worden gerekend.²⁴

Tekortkomingen in de rechtshandhaving

Het is geen nieuws dat de instanties voor de rechtshandhaving in het Caribisch gebied voor een buitengewoon lastige opgave staan. De kleine schaal van de eilandgemeenschappen zorgt ervoor dat organisaties in de justitiële keten kampen met een tekort aan mensen en middelen waardoor ze minder goed kunnen inspelen op nieuwe ontwikkelingen. Mede om capaciteitstekorten te ondervangen, levert Nederland functionarissen voor de rechterlijke macht, het openbaar ministerie en de politie, die tijdelijk op de eilanden worden geplaatst. Bij een noodzaak tot 'opschaling' zijn de grenzen van het handelingsvermogen niettemin snel bereikt. Met de invoering van digitale informatiesystemen is een belangrijk begin gemaakt,²⁵ maar er zijn nog flinke stappen te zetten. De sociaaleconomische situatie is niet bevorderlijk voor de terugdringing van lokale criminaliteit, er is sprake van relatief hoge armoede en werkloosheid.²⁶ In de bestrijding van de drugsproblematiek (waaronder lokaal gebruik) wordt onvoldoende geïnvesteerd in het preventieve deel van het beleid.²⁷

De Nederlandse regering heeft vanaf 2015 geïnvesteerd in de veiligheidssamenwerking en de rechtshandhaving in het Caribisch deel van het Koninkrijk. De inspanningen richtten zich aanvankelijk vooral op Sint Maarten, dat kampte met de 'aanzienlijke en duurzame problematiek'

van georganiseerde (drugs)criminaliteit.²⁸ Mede op verzoek van de Kamer werd de aanpak verbreed naar Curaçao met een onderzoek naar (illegale) geldstromen tussen de onder- en bovenwereld op Curaçao en Sint Maarten. Het Team Bestrijding Ondernijning (TBO) maakt vanaf 2016 deel uit van het Recherche Samenwerkingsteam (RST), een al langer bestaand samenwerkingsverband van de landen in het Koninkrijk voor de aanpak van georganiseerde, zware en grensoverschrijdende criminaliteit. Voor het TBO wordt tussen 2016 en 2021 in totaal 70 miljoen euro uitgetrokken voor capaciteitsversterking van het Openbaar Ministerie, het Gemeenschappelijke Hof van Justitie en het RST. Andere prioriteiten zijn opsporingsonderzoeken binnen de autonome bevoegdheden van de landen Sint Maarten en Curaçao en binnen het gezagsgebied van de procureur-generaal van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Met een gewijzigd Protocol voor gespecialiseerde recherchesamenwerking legden de vier landen van het Koninkrijk op 23 januari 2019 nieuwe afspraken vast met een heldere verdeling van verantwoordelijkheden over het opsporingsbeleid (ministers van Justitie van de vier landen), het gezag (procureur-generaal van Aruba en procureur-generaal van Curaçao, van Sint Maarten, en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba) en het beheer (minister Justitie en Veiligheid Nederland, Korpschef Nederlandse politie).²⁹

In de praktijk verlopen de informatiedeling, de inlichtingsamenwerking voor opsporing en vervolging en de uitwisseling van personeel tussen de (ei)landen nog altijd moeizaam. Zonder vertrouwelijke informatiedeling en de uitwisseling van criminele inlichtingen is een deugdelijk opsporingsonderzoek niet mogelijk, waarbij de integriteit van het systeem een gezamenlijke verantwoordelijkheid is én ‘conditio sine qua non’. Voor een effectieve werking van de justitiële (strafrechts-) keten is eigenlijk een criminele inlichtingeneenheid nodig. De landrecherches en de inlichtingen- en veiligheidsdiensten van de landen in het Caribisch gebied zijn goed op de hoogte van lokale ontwikkelingen, maar van nature niet geneigd tot samenwerking met de diensten van de andere landen en te klein om zelfstandig een verbeterslag te maken. Op Aruba, het enige land dat geen partij is in de Rijkswet OM en de Rijkswet politie en waar het TBO niet mag werken, moet voor elke inzet met Nederlandse betrokkenheid apart toestemming worden gevraagd bij de minister van Justitie. Indien snelheid is geboden, kunnen kansen op effectieve samenwerking verloren gaan.

De Raad voor de Rechtshandhaving heeft in het inspectieonderzoek naar de uitvoering van de opsporingstaak door de Kustwacht in Curaçao, Sint Maarten en Caribisch Nederland toegelicht waarom de inzet van de Kustwacht voor de rechtshandhaving niet optimaal verloopt.³⁰ Volgens de Raad zijn de vastgestelde knelpunten niet het gevolg van de wettelijke opzet of de organisatiestructuur, maar veeleer van de gebrekkige wijze waarop de landen samenwerken en daaraan verder invulling geven. Er zou sprake zijn van een ‘vicieuze cirkel: verhoudingen staan in de weg dat eensluidend en concreet wordt geformuleerd wat van de Kustwacht wordt verwacht, en de onduidelijkheid over wat van de Kustwacht wordt verwacht is een voedingsbodem voor het voortduren van gespannen verhoudingen’.³¹ De Raad plaatst kritische noten bij de samenwerking op het gebied van gezamenlijke beeldopbouw, informatiedeling en bij de integraliteit van de criminaliteitsbestrijding. Verbeteringen rond de Bovenwindse Eilanden zijn volgens de Raad verder te behalen door een betere verdeling van beschikbaar materieel (vliegtuigcapaciteit) en *real time* informatievergaring (mogelijkheid van een walradarsysteem).

Uit de gesprekken met geraadpleegde deskundigen blijkt dat de militaire aanwezigheid en de Kustwacht Caribisch gebied op de eilanden brede steun genieten. Naast de maritieme opsporingstaken kan een ondersteunende rol bij rechtshandhaving op land, steun bij grensbewaking (KMAR) en militaire bijstand op verzoek van de landsregeringen worden geleverd. Op sommige eilanden wordt hiervan spaarzaam gebruik gemaakt. Er bestaat behoefte aan 24/7 informatiegestuurd optreden op zee en in de lucht, waarvoor verbetering van de *situational awareness/situational understanding* en toereikende operationele capaciteiten belangrijke voorwaarden vormen. Dit vergt personele beschikbaarheid, structurele opleidingen, verbeterde werkwijzen en tijdige versterking van de walradarketen en de interceptiemiddelen. Hieraan wordt in het ‘Kustwacht Jaarplan’

(2020) de nodige aandacht besteed, zij het dat het huidige budget ontoereikend is.³² De opbouw en professionalisering gedurende de afgelopen tien jaar van de Curaçaose en de Arubaanse militie vorderen gestaag. De milities kunnen een belangrijke rol spelen bij de uitvoering van bijstandstaken waaronder beteugeling van sociale onrust en hulp bij de rechtshandhaving. Ze genereren steun voor gezamenlijk optreden met Defensie en vervullen een rol bij de integratie van de Antilliaanse bevolkingen in het Koninkrijk.

Het ontbreken van samenhangend regiobeleid

Gezien de aard en omvang van de bedreigingen voor het Koninkrijk in het Caribisch gebied, ligt het eigenlijk voor de hand dat in de Nederlandse veiligheidsstrategieën wordt ingezet op een gecoördineerde beleidsaanpak. Daarvan is echter momenteel geen sprake. De regering onderstreept in de Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie (GBVS)³³ weliswaar het belang van samenhangend, preventief beleid, maar in de uitwerking ten aanzien van het Caribisch gebied ligt de klemtoon toch meer op het buiten de deur houden van ongecontroleerde migratie en onveiligheid. In de Nationale Veiligheid Strategie 2019³⁴ wordt het Caribisch gebied eigenlijk nauwelijks genoemd, terwijl de veiligheid van Nederland in belangrijke mate is verknoopt met de ontwikkelingen in Latijns-Amerika en het Caribisch gebied. Nederland heeft de afgelopen jaren stappen gezet om intern en extern veiligheidsbeleid beter te verbinden, mede op basis van geïntegreerde risico- en scenarioanalyses.³⁵ Ten aanzien van het Caribisch deel van het Koninkrijk beperkt deze aanpak zich vooralsnog tot de drie kleinere eilanden ('Caribisch Nederland').

Het belang van samenhangend regiobeleid en actievere Nederlandse en Europese betrokkenheid tekent zich steeds duidelijker af, nu grensoverschrijdende (drugs)criminaliteit de veiligheid en rechtsorde van het Koninkrijk in ernstige mate dreigt te verzwakken



Vanaf 2010 herdefinieerde Nederland zijn rol in de regio³⁶ tegen de achtergrond van kritisch debat over de traditionele grondslagen van ontwikkelingssamenwerking, en van overheidsbezuinigingen op ontwikkelingsbeleid en het postennet naar aanleiding van een financieel-economische crisis. In het beleid ten aanzien van Latijns-Amerika kwam het accent te liggen op diplomatie en duurzame handels- en investeringsrelaties, in plaats van ontwikkelingssamenwerking en bilaterale inzet voor mensenrechtenbevordering. Het regiobeleid diende verder in EU-verband gestalte te krijgen. Onder de noemer 'veiligheid en rechtsorde' werden in het beleid voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) nog altijd programma's opgesteld, maar dan toegespitst op de focusregio's, waarvan Latijns-Amerika geen deel meer zou uitmaken. Nederland vertrouwde voor de aanpak van grensoverschrijdende (drugs)criminaliteit vooral op internationale verdragen en initiatieven, en op de reeds genoemde inspanningen op het terrein van de rechtshandhaving. De bestrijding van de cocaïnehandel beperkte zich veelal tot de bijdragen van de krijgsmacht voor grensbewaking en rechtshandhaving op zee.

In de zich ontwikkelende veiligheidscontext is het hard nodig om rechtsstatelijkheid en ontwikkeling te bevorderen om op zijn minst een achteruitgang op deze terreinen te helpen voorkomen. Het belang van samenhangend regiobeleid en actievare Nederlandse en Europese betrokkenheid tekent zich steeds duidelijker af, nu grensoverschrijdende (drugs)criminaliteit de veiligheid en rechtsorde van het Koninkrijk in ernstige mate dreigt te verzwakken en het steeds duidelijker wordt dat de visie op duurzame ontwikkeling van de regio bijstelling behoeft. Zonder samenhangend regiobeleid zal louter repressieve bestrijding van grensoverschrijdende (drugs)criminaliteit in Latijns-Amerika en het Caribisch gebied al snel verworden tot ‘dweilen met de kraan open’.

► 1.3 Mensenrechten en duurzame ontwikkeling

Venezolaanse vluchtelingen en detentieomstandigheden

Terwijl een groter wordend deel van de Venezolaanse bevolking hulp nodig heeft en de uittocht naar omliggende landen blijft toenemen, is van werkelijke verlichting van de slechte humanitaire situatie in Venezuela geen sprake. Hieraan liggen politieke tegenstellingen ten grondslag, zowel binnenlands als tussen rivaliserende grootmachten. De Verenigde Staten troffen in 2019 tevergeefs voorbereidingen voor een hulpoperatie met de inrichting van een ‘humanitaire hub’ op Curaçao, maar het regime en zijn bondgenoten wantrouwden de regering-Trump, die daarvoor ook aanleiding had gegeven. De EU stelde meer dan 90 miljoen euro beschikbaar voor programma’s van de Verenigde Naties (VN), Non-Gouvernementele Organisaties (NGO’s) en het internationale Rode Kruis.³⁷ De VN kunnen echter slechts een bescheiden rol spelen in het land zelf, omdat het regime de hulpverlening in eigen hand wil houden en de VN-Veiligheidsraad verdeeld is over de oorzaken en de ernst van de situatie in Venezuela.

Venezolanen gaan relatief makkelijk op in de bevolkingen van de nabijgelegen eilanden, maar zonder verblijfsvergunning is het niet mogelijk om werk te vinden in de formele sector. Problematisch is de situatie van de ‘trago-meisjes’, Venezolaanse vrouwen die belanden in de prostitutie. Het ministerie van Justitie van Curaçao plaatst aangehouden Venezolanen zonder verblijfsvergunning in detentie, maar de toestroom blijft groot. Venezolaanse vrouwen lopen bij gebrek aan bescherming grote risico’s, bijvoorbeeld wanneer zij onbedoeld zwanger raken.³⁸ Venezolaanse (jonge) mannen zijn makkelijk te ronselen voor criminele activiteiten. De situatie lijkt momenteel redelijk onder controle, maar kan snel verslechteren afhankelijk van de ontwikkelingen in Venezuela en van het vermogen van de omliggende landen om migrantenstromen op te vangen.

De voortdurende crisis in Venezuela legt kwetsbaarheden bloot in de mensenrechtensituatie binnen het Koninkrijk. De AIV beklemtoonde in het advies ‘Fundamentele rechten in het Koninkrijk: eenheid in bescherming’ (nr. 107, juni 2018)³⁹ het belang van gelijkstelling van de internationale mensenrechtennormen binnen het Koninkrijk en de uitvoering en handhaving van deze normen door elk van de vier landen. De opvang en bescherming van Venezolaanse vluchtelingen en de detentieomstandigheden op de eilanden van het Koninkrijk vergen in dit kader nader aandacht. Hoewel exacte aantallen niet bekend zijn, schatte de *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) in december 2019 dat 17.000 Venezolanen zijn uitgeweken naar Aruba en 16.500 naar Curaçao. Dat betreft ongeveer 15,5 procent van de bevolking van Aruba en 11 procent van de bevolking van Curaçao.⁴⁰ Een groot deel kan aanspraak maken op de internationale vluchtelingenstatus. Op Curaçao worden Venezolaanse ‘ongedocumenteerden’ echter behandeld als economische migranten.⁴¹ Ook de Nederlandse Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) beschouwt hen in algemene zin niet als vluchtelingen.⁴² Venezolaanse migranten laat zich in veel gevallen liever niet registreren als vluchteling, uit vrees voor repercussies voor achtergebleven familie en bij terugkeer naar het thuisland, of uit hoop op een snellere toegang tot werk, opleiding en sociale voorzieningen.⁴³

De uittocht van Venezolanen vormt wereldwijd één van de grootste migratiecrises. Van de in totaal 5,1 miljoen vluchtelingen en migranten verblijven 4,3 miljoen in omliggende landen in Latijns-Amerika en het Caribisch gebied, waarvan het grootste deel is opgevangen door Colombia (1,8 miljoen). Daarna volgen Peru (861.000), Chili (455.500), Ecuador (363.000) en Brazilië (253.500). Landen in Midden-Amerika en het Caribisch gebied nemen ook een groot aantal Venezolanen op. In het Caribisch gebied betreft het Dominicaanse Republiek (34.000), Trinidad en Tobago (24.000), Aruba (17.000) en Curaçao (16.500). Vanwege de slechte humanitaire situatie in Venezuela, wordt het grootste deel van de mensen die het land verlaat, door de VN-vluchtelingenorganisatie UNHCR beschouwd als vluchteling. Sinds 2014 is het percentage van Venezolanen die een vluchtelingenstatus aanvragen, toegenomen met 8.000 procent. De afwezigheid van deugdelijke opvangmogelijkheden, asielprocedures en nationale asielwetgeving vormen in veel landen waaronder het Caribisch deel van het Koninkrijk een probleem. Veel asielprocedures voldoen niet aan de eis om – volgens het internationaal recht verplichte – bescherming aan vluchtelingen te bieden.

Bron: UNHCR factsheet Venezuela situation 25 mei 2020, Regional Refugee and Migrant Response Plan for Refugees and Migrants from Venezuela 2019.

Tot 2017 werd op Curaçao de registratie van asielzoekers uitgevoerd door de UNHCR. Daarna konden vluchtelingen alleen een beroep doen op bescherming krachtens art. 3 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), dat stelt dat 'niemand mag worden onderworpen aan folteringen of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen', ook niet door mensen te deporteren naar een land waar zij hiervan het slachtoffer worden.⁴⁴ Het EVRM geldt voor alle delen van het Koninkrijk. Ten aanzien van het Vluchtelingenverdrag ligt dit gecompliceerder. Curaçao en Sint Maarten zijn geen partij bij het Vluchtelingenverdrag. De UNHCR is hierdoor niet gemandateerd om supervisie uit te oefenen op deze eilanden.⁴⁵ Dit terwijl de normen en internationale verplichtingen van het Koninkrijk wat betreft de fundamentele mensenrechten voor alle landen dienen te gelden.⁴⁶

In juni 2018 stelde het ministerie van Justitie van Curaçao een nieuwe procedure in: om in aanmerking te komen voor asiel, moet bij aankomst op het eiland direct een verzoek op bescherming onder Artikel 3 worden ingediend.⁴⁷ De indiener wordt in hechtenis gehouden tot de aanvraag in behandeling is genomen door het Korps Politie Curaçao. De UNHCR moet daarbij op de hoogte worden gesteld, om te onderzoeken of een persoon een vluchtelingenstatus heeft. In maart 2019, bijna een jaar na de invoering, had de UNHCR nog geen doorverwijzingen ontvangen.⁴⁸ Mensenrechtenorganisaties uitten stevige kritiek op de gang van zaken. *Human Rights Watch* stelde vast dat de overheid van Curaçao het EVRM schendt. De non-refoulementbepaling in dit verdrag verbiedt volgens de organisatie uitzettingen van Venezolanen. Door niet in te grijpen, is het Koninkrijk volgens *Human Rights Watch* medeverantwoordelijk voor mensenrechtenschendingen op Curaçao.⁴⁹ Amnesty International constateerde op Curaçao mensenrechtenschendingen bij de detentie van asielzoekers en bij de uitzetting van personen die niet in aanmerking komen voor asiel. Door de tekortschietende asielprocedure, zouden irreguliere migranten zich niet goed beschermd weten tegen exploitatie, geweld en discriminatie.⁵⁰

In oktober 2018 en in januari 2019 vroeg de regering van Curaçao assistentie van Nederland. In februari 2019 ging Nederland akkoord met steun bij het opknappen van de detentiecentra, waarvoor 132.000 euro beschikbaar werd gesteld. Op het terrein van de vreemdelingenbewaring kwam 2 miljoen euro beschikbaar en in totaal maakte Nederland in 2019 een bedrag van 23,8 miljoen euro beschikbaar, evenredig verdeeld tussen Curaçao en Aruba, waarvan 7,2 miljoen euro was bestemd voor optimalisering van de vreemdelingenketen.⁵¹ Amnesty International waarschuwde op 18

december 2019 echter opnieuw dat de toegang tot de (vernieuwde) procedure niet is gewaarborgd en dat uitzettingen met enige regelmaat plaatsvinden.⁵² Tijdens een bijeenkomst die dag in de Tweede Kamer,⁵³ brachten verschillende deskundigen naar voren dat het Koninkrijk in een aantal opzichten nog altijd niet voldoet aan internationaal geaccepteerde mensenrechtennormen bij (het toezicht op) asielprocedures en vreemdelingenbewaring.

Ook de Nederlandse regering maakt zich ondanks de genomen stappen nog steeds zorgen over de vreemdelingenbewaring op Curaçao.⁵⁴ Een omvangrijkere migratie naar de Benedenwindse Eilanden als gevolg van een verslechtering van de situatie in Venezuela zou snel tot forse problemen kunnen leiden. De Nederlandse regering is zich hiervan bewust, maar onderstreept consequent dat het primair aan de Caribische landen zelf is om een adequaat niveau van mensenrechtenbescherming te verwezenlijken. Bij voortdurende problemen volgt Nederland bij voorkeur zo lang mogelijk de weg van onderlinge samenwerking en bijstand. Ingrijpen door het Koninkrijk op grond van de waarborgbepaling in het Statuut (Art. 43 lid 2 Statuut, zie bijlage IV) wordt aangemerkt als een laatst redmiddel, waarvan de regering liever geen gebruik maakt,⁵⁵ hoewel het voor de hand ligt om onder waarborgen ook preventie te begrijpen.

Duurzame ontwikkeling: klimaat en ecologie

De verstrekende gevolgen van klimaatverandering vormen (op termijn) een grote bedreiging voor het welzijn van burgers van het Koninkrijk. Niet alleen als aanjager van bestaande onveiligheid, maar ook als op zichzelf staande oorzaak van menselijk leed. Het Caribisch deel van het Koninkrijk is hiervoor veel kwetsbaarder dan het Europese deel van het Koninkrijk. De regio behoort volgens recente studies naar klimaatveiligheid zelfs tot de meest kwetsbare ter wereld.⁵⁶ De Nederlandse krijgsmacht is hiervan reeds doordrongen, naar aanleiding van ervaringen op en rond de Bovenwindse Eilanden. Sint Maarten, Sint Eustatius en Saba liggen op het pad van tropische seizoenstormen, die vanwege opwarming van de oceanen in de toekomst naar verwachting vaker zullen uitgroeien tot orkanen van destructieve proporties. Zeespiegelstijging kan het risico op overstromingen verder vergroten, waardoor strand en zeeweringen verdwijnen en zeewater doordringt in de grondwaterlagen aan de kust. Een verouderde staat van waterdistributienetwerken, wegen en elektriciteitsnetten verhoogt de kwetsbaarheid.⁵⁷ Bij rampen en crises als gevolg van extreem weer treedt Defensie in het Caribisch deel van het Koninkrijk vaak op als *first responder*. Klimaatverandering stelt hogere eisen aan de Defensieorganisatie zelf, maar ook aan interdepartementale, civiel-militaire en multinationale samenwerking.⁵⁸

Sint Maarten heeft zich nog altijd niet kunnen herstellen van de orkaan van de hoogste categorie 'Irma' (september 2017). Naast de direct te betreuren slachtoffers was de schade aan huizen, infrastructuur en communicatienetwerken enorm. Water- en voedseltekorten veroorzaakten sociale onrust en leidden tot geweld en plunderingen. Defensie zette 1.000 militairen in voor *humanitarian assistance and disaster relief* en bijstand aan het civiele gezag. De wederopbouw kwam echter traag op gang. Nederland, dat wilde voorkomen dat hulp gelden in de verkeerde handen zouden vallen, besloot 550 miljoen euro beschikbaar te stellen waarvan maximaal 470 miljoen euro dient te worden besteed via een trustfonds van de Wereldbank. Sint Maarten ontbeerde echter de kennis en capaciteit om op hoog tempo projectvoorstellen te doen die voldoen aan alle eisen. Volgens de Rekenkamer Sint Maarten was eind 2019 nog maar 5,8 procent van het totaal beschikbaar gestelde bedrag uitgekeerd.⁵⁹ Het gebrek aan vooruitgang resulteerde in een politieke crisis op het eiland, zorgt voor spanningen in de relatie met Nederland en roept de vraag op of het eiland tijdig zal zijn voorbereid op een volgende zware orkaanpassage.

Klimaatverandering heeft naast de directe impact van extreem weer ook andere gevolgen voor de regio, die (op termijn) evenzeer de stabiliteit en veiligheid van de Caribische delen van het Koninkrijk bedreigen. Dit betreft secundaire effecten zoals schaarste, geleidelijke verslechtering van de leefbaarheid, en toenemende druk op overheidsstructuren als gevolg van armoede, sociale onrust,

stijging van de criminaliteit en ongecontroleerde migratie. De economieën van de (ei)landen in de regio zijn veelal afhankelijk van sectoren die gevoelig zijn voor klimaat effecten. Aruba, Bonaire en Curaçao hebben door hun ligging meer kans op een nog warmer klimaat en toenemende droogte. Naar verwachting vinden halverwege deze eeuw vaker periodes van droogte plaats, waardoor de voedsel- en waterzekerheid worden bedreigd.⁶⁰ Hierdoor zal de competitie over ruimte en natuurlijke hulpbronnen toenemen. De impact op voedselzekerheid betreft niet alleen de binnenlandse voedselconsumptie, maar ook de op export gerichte landbouw en visserij.⁶¹ Bij een gebrek aan economische alternatieven zullen teruglopende opbrengsten resulteren in hogere werkloosheid, armoede en criminaliteit. Deze schrikken investeerders en toerisme af, waardoor een neerwaartse spiraal kan ontstaan.⁶²

Koraalriffen zijn van cruciaal belang voor de Caribische eilanden. Zij trekken toerisme aan, dragen op een aantal plaatsen bij aan de kustveiligheid en er wordt hoogwaardig voedsel gevangen. Belangrijke oorzaken van het verdwijnen van de koralen zijn: overmatige aanvoer van voedingsstoffen vanaf land (eutrofiëring), erosie, overbevissing, verkeerde vormen van kustontwikkeling, vervuiling, introductie van gebiedsvreemde soorten én opwarming van de zeeën en oceanen als gevolg van klimaatverandering.⁶³ Koraalverbleking en kolonie-dood van zeedieren heeft een negatieve invloed op het toerisme dat goed is voor een groot deel van het Bruto Binnenlands Product (BBP) in veel Caribische landen. In 20 tot 30 jaar kan massale koraalverbleking in het oostelijk Caribisch gebied twee keer per jaar plaatsvinden. Dit leidt ook tot vermindering van commerciële visserij, een andere economische inkomstenbron. Alle eilanden hebben nationale parken en NGO's die voor het beheer zorgdragen. Deze parken hebben zich samen verenigd in de *Dutch Caribbean Nature Alliance*. De maritieme parken spelen een cruciale rol bij de bescherming van het koraal. Bescherming van de koraalriffen zou een vast element moeten zijn van natuurbeschermingsbeleid op de eilanden, als onderdeel van een bredere aanpak voor verduurzaming van de economieën, waarvoor al plannen zijn uitgewerkt.⁶⁴



Bescherming van de koraalriffen zou een vast element moeten zijn van natuurbeschermingsbeleid op de eilanden, als onderdeel van een bredere aanpak voor verduurzaming van de economieën

Over klimaatverandering in het Caribisch gebied wordt veelal gesproken in het verband van *Small Island Developing States* (SIDS)⁶⁵, waaraan Aruba, Curaçao en Sint Maarten als *non-UN Members/ Associate Members of Regional Commissions* zijn gelieerd. De SIDS en de *Alliance of Small Island States*, een coalitie van 44 kleine eilanden en laag gelegen kuststaten, zijn erin geslaagd om klimaatverandering prominenter op de agenda van de VN-Veiligheidsraad te krijgen.⁶⁶ In 2017 is in Den Haag als onderdeel van het *Planetary Security Initiative* een verklaring opgesteld ten behoeve van een programma met concrete acties waaraan Curaçao deelneemt. In 2018 werd op Aruba een klimaatveiligheidsconferentie georganiseerd door de *Caribbean Disaster Emergency Management Agency* (CDEMA). Tijdens deze bijeenkomst werd een plan van aanpak opgesteld voor adaptatie en risicovermindering in de Caribische SIDS.⁶⁷ Een recent gesloten *memorandum of understanding* tussen het Koninkrijk en CDEMA is al productief gebleken, maar verdient nadere uitwerking met het oog op capaciteitsversterking en advisering en training. Klimaatveiligheid vormt voorts een belangrijk

terrein van samenwerking tussen de Verenigde Staten en CARICOM in het kader van het *Caribbean Basin Security Initiative*. Tot slot werkt het *Planetary Security Initiative* aan een actieplan om regionale coördinatie te versterken en (financiële) capaciteit en kennis over klimaatveiligheid te vergroten.⁶⁸ De autonome landen van het Koninkrijk trekken gezamenlijk op bij de internationale afspraken over klimaatveiligheid. In juli 2018 vertegenwoordigde de minister-president van Curaçao het Koninkrijk bij de VN-Veiligheidsraad in New York.⁶⁹ In september 2019 vertegenwoordigden voor het eerst de premiers van de vier landen gezamenlijk het Koninkrijk in de Algemene Vergadering van de VN.⁷⁰

Ondanks de genoemde initiatieven zijn op de eilanden nog geen wezenlijke maatregelen ingevoerd. Klimaat- en milieubeleid betreffen landsaangelegenheden die nog in de kinderschoenen staan. Veranderingen gaan langzaam vanwege de gevestigde belangen van minder duurzame sectoren (olieraffinage, cruiseschiptoerisme, hotelketens), die belangrijk zijn voor de werkgelegenheid. Nederland belijdt met de mond steun voor de Caribische landen en SIDS tijdens internationale (VN-) bijeenkomsten, maar ziet geen rol voor zichzelf weggelegd bij de uitwerking en financiering van concrete maatregelen. De Caribische landen kunnen geen aanspraak maken op specifieke (internationale) klimaatfondsen waarvoor de status van ontwikkelingsland of een nauwere relatie met de EU een voorwaarde vormt. Nederland zal in zijn plannen voor de samenstelling en toerusting van de krijgsmacht de komende decennia in ieder geval rekening moeten houden met frequentere en grootschaliger (hulp)inzet in het Caribisch gebied, ook buiten het reguliere orkaanseizoen. Dat kan uitbreiding van de permanente maritieme ondersteuningscapaciteit vergen, maar ook betere beeldopbouw, *search and rescue* en inzet van de Koninklijke Marechaussee voor grensbewaking.⁷¹ Achterblijvende inspanningen op het terrein van natuurbescherming en diversificatie van de economie kunnen zich op langere termijn wreken. Nederland zal zich dan nog grotere (en duurdere) inspanningen moeten getroosten om de veiligheid en stabiliteit in het Caribisch deel van het Koninkrijk te kunnen garanderen.





Regionale veiligheidscontext

► 2.1 Veiligheid van het Koninkrijk in het Caribisch gebied

Buitenlandse betrekkingen en defensie

Volgens Art. 2 van het Statuut is 'de handhaving van de onafhankelijkheid en de verdediging van het Koninkrijk' een aangelegenheid van het Koninkrijk (zie bijlage IV). In het verlengde hiervan stelt Art. 97 van de Grondwet vast dat er een krijgsmacht is 'ten behoeve van de verdediging en ter bescherming van de belangen van het Koninkrijk, alsmede ten behoeve van de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde'. De regering geeft er bij de totstandkoming van het veiligheids- en defensiebeleid dan ook blijk van ontwikkelingen in het Caribisch gebied nadrukkelijk te willen betrekken. In het regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' (2017) onderstreept het kabinet de verbondenheid binnen het Koninkrijk. Die vraagt om constructieve samenwerking, zeker in het licht van de onzekere politieke situatie in sommige buurlanden in Zuid-Amerika. De GBVS verduidelijkt dat dit vooral geldt voor de situatie in Venezuela, die kan leiden tot 'grote migratiestromen naar en onrust in de Caribische Koninkrijksdelen'. In dit verband wordt het belang onderstreept van samenwerking met de Verenigde Staten en landen in de regio (Colombia, Mexico, Brazilië) en op goede bewaking van de buitengrenzen en het grondgebied.⁷² De GBVS stelt voorts vast dat vitale onderdelen van de Caribische gebiedsdelen doelwit kunnen worden van (externe) politieke beïnvloeding, 'omdat ze vanwege hun geringe omvang relatief kwetsbaar [zijn] voor regionale instabiliteit, ongewenste buitenlandse overnames en handelsverstoringen'.⁷³

De Defensienota 'Investeren in onze mensen, slagkracht en zichtbaarheid' (2018) noemt als eerste hoofdtak de bescherming van het eigen en bondgenootschappelijke grondgebied, inclusief het Caribisch deel van het Koninkrijk. De belangrijkste veiligheidsrisico's in het Caribisch gebied zijn volgens het document de fragiele situatie in Venezuela, drugssmokkel en natuurrampen. Om de Koninkrijkstaken (zie kader) te kunnen vervullen stelt Defensie permanente capaciteit beschikbaar in het Caribisch gebied: een schip, een marinierscompagnie (Aruba), een mariniersdetachement (Sint Maarten), een bootpeloton, een ondersteuningsschip, personeel en middelen voor de Kustwacht Caribisch Gebied en een detachement Koninklijke Marechaussee. Op rotatiebasis is een compagnie van de Koninklijke Landmacht in het Caribisch Gebied aanwezig. De Koninklijke Marechaussee vervult een belangrijke ondersteunende rol in de rechtshandhaving, zoals grensbewaking, vreemdelingentoezicht en bestrijding van zware geweldsmisdrijven en drugs- en migratiecriminaliteit samen met de lokale politie en de Kustwacht. Defensie kan via de procedure militaire bijstand humanitaire hulp verlenen en de openbare orde herstellen na rampen of ongevallen, zoals bij orkaanpassages. Het civiele gezag op de eilanden kan tevens militaire bijstand inroepen voor de ondersteuning van rechtshandhaving op land.

De ongeveer 800 medewerkers van Defensie in het Caribisch gebied houden zich naast de grensverdediging (eerste hoofdtak) bezig met handhaving van de internationale rechtsorde (tweede hoofdtak) en de ondersteuning van civiele autoriteiten bij het handhaven van de nationale rechtsorde, rampenbestrijding en humanitaire hulp (derde hoofdtak).

Tot de handhaving van de rechtsorde worden gerekend:

- bestrijding internationale drugshandel;
- handhaving openbare orde;
- ondersteuning Kustwacht Caribisch Gebied bij toezicht op illegale visserij en milieudelicten op zee, zoek- en reddingsacties in de Caribische wateren.

Bron: <https://www.defensie.nl/onderwerpen/taken-in-nederland/caribisch-gebied>

Bijzondere kenmerken

Geografie, schaal, internationale samenwerking, regio-specifieke veiligheidsvraagstukken en de bestuurlijke verhoudingen, maken buitenlandse betrekkingen en defensie in deze regio wezenlijk anders dan in de Nederlandse en Europese context.⁷⁴ De geografie stelt andere voorwaarden aan territoriale verdediging dan in het Europese deel van het Koninkrijk. De Benedenwindse Eilanden liggen zeer ver verwijderd van Nederland (7.800 kilometer hemelsbreed) en de Bovenwindse en Benedenwindse Eilanden liggen ook nog eens op grote afstand van elkaar (de afstand tussen Curaçao en Sint Maarten bedraagt hemelsbreed 900 kilometer), verspreid over een zeegebied met een groot aantal, onderling in allerlei opzichten verschillende eilandstaten en -gebieden. De Antillen zijn in staatkundige zin versnipperd en mede daardoor kwetsbaar, omdat deze de samenwerking tussen overheden op het terrein van kustwacht en bestrijding van drugshandel alleen al juridisch en praktisch erg ingewikkeld maakt. De eilanden beschikken over lange kuststroken in verhouding tot hun oppervlak en de uitgestrekte omringende zeegebieden zijn vanwege de schaarste aan middelen nooit geheel te bewaken.

De Caribische delen van het Koninkrijk vallen buiten de internationaalrechtelijke bescherming van de NAVO en de EU. Art. 6 van het Noord-Atlantisch Verdrag beperkt de collectieve zelfverdediging tot het gebied ten noorden van de Kreeftskeerkring. In tegenstelling tot de Ultra-Perifere Gebieden van de EU (UPG) ten zuiden van de Kreeftskeerkring, geldt voor de zogenoemde Landen en Gebieden Overzee (LGO) waartoe de Caribische delen van het Koninkrijk behoren, niet de verplichting van EU-lidstaten tot wederzijdse bijstand ingeval van een gewapende aanval (bijstandsclausule Art. 42 lid 7 van het VWEU). Het Koninkrijk is daar voor de verdediging aangewezen op samenwerking met bondgenoten zoals de Verenigde Staten en de twee Europese landen met Caribische overzeese gebieden, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk.

De regio kent geen geschiedenis van statelijk conflict zoals Europa, maar schendingen van de territoriale soevereiniteit zijn niet ondenkbaar. Er zijn onopgeloste grensgeschillen tussen Venezuela en Guyana, die strijden om de controle over natuurlijke hulpbronnen en over grensgebieden waar criminele organisaties actief zijn. Een verandering van de machtsverhoudingen kan daar uitmonden in een militair conflict.⁷⁵ Indachtig de Argentijnse militaire inval in een overzees gebied van het Verenigd Koninkrijk in 1982 ('Falklandoorlog') zou van Venezuela een dreiging kunnen uitgaan voor de Benedenwindse Eilanden, bijvoorbeeld indien het zich daarbij gesteund zou weten door Rusland. Het regime zal daartoe waarschijnlijk niet snel besluiten. De Verenigde Staten, die de luchthavens op Curaçao en Aruba beschouwen als een belangrijk militair-logistiek steunpunt, zullen een dergelijke aanval interpreteren als een gevaarlijke provocatie, waardoor een concrete aanleiding ontstaat om militair te interveniëren en een machtswisseling af te dwingen. Er staan weliswaar strategische belangen op het spel – Curaçao beschikt over de op twee na grootste opslagcapaciteit voor *crude oil*

in de regio en over een diepzeehaven waar grote schepen vracht kunnen overladen – maar Rusland zal hiervoor niet het risico willen lopen van een militaire escalatie met de Verenigde Staten, wat niet zonder gevolgen zou blijven voor (grotere) Russische belangen elders.



► 2.2 Geopolitieke ontwikkelingen

Amerikaans leiderschap minder vanzelfsprekend

In een hoorzitting voor de Amerikaanse Senaat op 9 juli 2019 verklaarde *Commander United States Southern Command* Craig Faller (SOUTHCOM) dat het hoog tijd is voor de Verenigde Staten om de banden met het Caribisch gebied en Latijns-Amerika te versterken. Volgens de verklaring misbruiken China en Rusland de kwetsbaarheid van landen die hebben te kampen met zwakke instituties, corruptie en grensoverschrijdende criminaliteit, om hun grip op de regio te versterken. Hiervan zou overduidelijk sprake zijn in Venezuela, maar ook in de bredere regio. De grootste zorg betreft China, dat de afgelopen jaren bezig is om de Verenigde Staten in zijn nabije omgeving in rap tempo te vervangen als ‘partner of choice’.⁷⁶ De groeiende Chinese betrokkenheid en aanwezigheid zou met het oog op de lange termijn gericht zijn op ondermijning van democratische en rechtsstatelijke principes, controle over strategische maritieme knooppunten zoals kanalen en diepzeehavens, en intensivering van samenwerking op militair en veiligheidsgebied. De Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken Pompeo had zich tijdens een bezoek aan de regio medio april 2019 ook al in vergelijkbare bewoordingen uitgelaten over China. Hij waarschuwde voor op het oog aantrekkelijke Chinese leningen die gepaard gaan met economische en politieke afhankelijkheden (‘debt diplomacy’), omkoping van functionarissen, diefstal van intellectueel eigendom en persoonsgegevens, en gedwongen transfer van technologie en grondstoffen (‘predatory economics’).⁷⁷

De uitspraken zijn tekenend voor het wantrouwen en de groeiende zorg waarmee de Verenigde Staten de opmars van China op het Westelijk halfrond gadeslaan. De gretigheid waarmee landen in Latijns-Amerika en het Caribisch gebied (LAC-landen) de uitgestoken hand van China aannemen zou wel eens het einde kunnen inluiden van de lange periode waarin de Verenigde Staten de regio in strategisch opzicht als ‘achtertuin’ konden beschouwen.⁷⁸ Het is volgens de onderzoeksdienst van het Congres dan ook de vraag hoe tegenwicht kan worden geboden aan het alternatieve economische ontwikkelingsmodel dat China de regio biedt.⁷⁹ China valt vanuit de Amerikaanse optiek het nodige te verwijten, maar heeft volgens andere analyses slechts de gaten gevuld die de Verenigde Staten vanwege verstoorde relaties of gebrek aan interesse hebben laten ontstaan. Volgens deze al langer bestaande zienswijze⁸⁰ hebben de Verenigde Staten de afgelopen decennia de banden met landen in de regio vooral laten afhangen van de mate waarin regeringen als steunpunt konden worden beschouwd voor de strijd tegen terrorisme en drugshandel en de bevordering van vrijhandelsbelangen. Hulp bij diplomatie, opbouw van de rechtsstaat en sociaaleconomische vooruitgang kwam op het tweede plan; het zwaartepunt lag bij de harde (militaire) aanpak van drugshandelaren en van guerrillabewegingen die werden aangemerkt als terroristische organisaties (*Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – FARC*, *Ejército de Liberación Nacional – ELN*), maar zich tevens manifesteerden als ‘narco-organisaties’.⁸¹



De militaire steunpunten van de Verenigde Staten in de regio betreffen, naast de *forward-based expeditionary Joint Taskforce Bravo* in Honduras en de permanente militaire aanwezigheid op Puerto Rico en op Cuba (Guantanamo Bay), twee *Cooperative Security Locations* (CSL): Comalapa International Airport in El Salvador en de vliegvelden Hato International Airport en Reina Beatrix International Airport op de gecombineerde CSL Aruba/Curaçao. Onder de verantwoordelijkheid van SOUTHCOM valt ook de Amerikaanse drugsbestrijdingsorganisatie *Joint Inter-Agency Task Force South* (JIATF-S). De Nederlandse Commandant Zeemacht Caribisch gebied (CZMCARIB) levert in zijn nevenfunctie als Commandant Task Group 4.4 hieraan bijdragen en geeft leiding aan maritieme drugsbestrijdingsoperaties met deelneming van een marineschip of onderzeeboot, kustwachtmiddelen en eenheden van bondgenoten en partners.

Bron: <https://www.southcom.mil> en <https://www.jiatfs.southcom.mil>

De huidige Amerikaanse regering legt nog explicieter dan vorige regeringen het accent op bescherming van de Verenigde Staten tegen bedreigingen vanuit het Zuiden, waartoe ook ongecontroleerde immigratie wordt gerekend. Het *State Department* en de diplomatie zijn in algemene zin verzwakt door het ongevuld laten van functies, maar vanaf 2019 wordt tevens een forse bezuiniging nagestreefd op het budget voor buitenlandse steun, waaronder aan de landen in Latijns-Amerika.⁸² President Trump onderhoudt een goede relatie met de Braziliaanse president Bolsonaro en heeft erop gezinspeeld dat de NAVO nauwer kan samenwerken met Brazilië.⁸³ Onderwerp van gesprek tussen de twee presidenten vormt onder meer de toekomst van Venezuela⁸⁴, dat bijzondere aandacht van Washington geniet omdat daar de confrontatie met de zelfbenoemde strategische rivalen China en Rusland, maar ook met landen zoals Cuba en Iran duidelijk zichtbaar is geworden. De Venezolaanse oppositieleider Juan Guaidó was begin dit jaar prominent aanwezig tijdens de *State of the Union*-toespraak van de Amerikaanse president en ongeveer gelijktijdig passeerde een Amerikaans marineschip voor de Venezolaanse kust.⁸⁵ In het voorjaar kondigde president Trump een substantiële versterking aan van de drugsbestrijding in het Caribisch gebied⁸⁶, die mede middels *Freedom Of Navigation Operations* (FONOPS) de druk op het regime van Maduro moet verhogen.⁸⁷ De regering Trump lijkt Amerikaanse kiezers, strategische rivalen en landen in de regio hiermee duidelijk te willen maken dat de Verenigde Staten hun belangen desnoods met harde hand zullen beschermen.

Het lijkt geen twijfel dat de Verenigde Staten in economisch en militair opzicht dominant zijn op het Westelijk halfrond. Wel is de vraag aan de orde of het land zich wil laten voorstaan op waarden en principes waarvan een zekere aantrekkingskracht uitgaat (*soft power*), of dat regeringen in Latijns-Amerika en het Caribisch gebied vooral de middelen moeten vrezen waarmee Washington zijn wil kan opleggen. Onafhankelijk VN-mensenrechtenrapporteur Alfred M. de Zayas voedde het debat hierover met een rapport over de situatie in Venezuela en Ecuador (3 augustus 2018), waarin hij vergaande kritiek uitte op het Amerikaanse beleid. De crisis in Venezuela zou mede zijn veroorzaakt door 'economische oorlogvoering' en gerichte pogingen tot regimeverandering, waarbij de mensenrechten inzet worden van een politiek machtsspel.⁸⁸ Opeenvolgende Amerikaanse regeringen hebben zelf onduidelijkheid laten ontstaan over de rol die men ambieert: voormalig minister van buitenlandse zaken Kerry verklaarde in november 2013 'The era of the Monroe Doctrine is over'⁸⁹, maar voormalig nationale veiligheidsadviseur Bolton merkte in april 2019 op 'The Monroe Doctrine is alive and well'.⁹⁰ Het moet worden betwijfeld of louter sancties en (dreiging met) militaire interventie zullen bijdragen tot versterking of herstel van het Amerikaanse leiderschap. Verschillende LAC-landen bewaren slechte herinneringen aan Amerikaans interventionisme.⁹¹ Goed nabuurschapsbeleid, steun en regionale samenwerking zijn onmisbaar om te voorkomen dat meer landen in de regio zich wenden tot andere grootmachten.⁹²

Chinese ambitions

De groeiende invloed van China in Latijns-Amerika en het Caribisch gebied maakt deel uit van de mondiale vertakking van handelsrelaties van het land, die vanaf het begin van de eeuw een hoge vlucht heeft genomen. Anders dan in de periode van de Koude Oorlog, toen sprake was van een ideologische strijd tussen communisme en kapitalisme, beroept China zich nu op een staatgeleide variant van het kapitalisme, dat zoals het land de afgelopen decennia heeft laten zien, ook kan floreren zonder liberaal-democratische waarden te incorporeren.⁹³ De Chinese diplomatieke, culturele en economische activiteiten kregen een duidelijke impuls na 2013, het jaar waarin president Xi aantrad en een bezoek bracht aan de regio. De ambities werden in 2016 vastgelegd in een beleidsstrategie voor Latijns-Amerika en het Caribisch gebied. Aanvankelijk opgezet om de grondstoffentoevoer uit Afrika en het Midden-Oosten te verzekeren en Euraziatische economieën nauwer met China te verbinden, heeft het *One Belt One Road*-initiatief onder de nieuwe noemer *Belt and Road Initiative* vanaf januari 2018 ook een oostwaarts-gerichte dimensie gekregen met de uitnodiging aan landen in Latijns-Amerika en het Caribisch gebied om zich aan te sluiten.⁹⁴ Inmiddels zouden 18 LAC-landen hieraan deelnemen⁹⁵ waaronder Suriname, waar een groot olieveld voor de kust is gevonden.⁹⁶ Op 1 november 2019 trad Ecuador als eerste land in Latijns-Amerika toe tot de *Asian Infrastructure Investment Bank* die op initiatief van China als alternatief voor financiële instellingen zoals de Wereldbank, het Internationaal Monetair Fonds, maar ook de *New Development Bank* ('BRICS-bank') tot stand is gekomen.⁹⁷

China bestendigt niet alleen de relaties met LAC-landen die interessant zijn als afzetmarkt voor Chinese producten (Brazilië, Argentinië), of die beschikken over strategische *assets* zoals grondstoffen (Venezuela, Ecuador, Suriname) en maritieme infrastructuur (Panama), maar investeert ook in relatief kleine Caribische eilanden met soms zeer beperkte economische mogelijkheden. China biedt naar het zich laat aanzien aantrekkelijke vormen van samenwerking waarmee het landen in de regio weet 'los te weken' uit de Amerikaanse invloedssfeer, zonder de Verenigde Staten openlijk uit te dagen of het risico te lopen van een militaire confrontatie. Dat doel bereikt China enerzijds door een alternatieve ontwikkelingsroute te bieden zonder de strenge voorwaarden die 'Westerse' bedrijven en instellingen daaraan verbinden op het terrein van democratisch bestuur en rechtsstatelijkheid. Volgens Chinese overheidsfunctionarissen handelt het land niet anders dan andere economische grootmachten die hun *soft power* aanwenden. Westerse analisten wijzen er echter op dat geïntensiveerde relaties door Beijing tevens worden benut om het stemgedrag te beïnvloeden in de VN en om de internationale erkenning van Taiwan te ondergraven.⁹⁸ Tussen (militaire) *hard power* en *soft power* lijkt China volgens wetenschappelijke analyses nog een derde, lastiger te definiëren beïnvloedingsmogelijkheid te hebben gevonden, die zich wellicht het best laat omschrijven als 'sharp power' of 'soft power with Chinese characteristics'. Uit die analyses, die ook landen in Latijns-Amerika betreffen, rijst het beeld op dat Chinese overheidsfunctionarissen, ondernemers en culturele instellingen de economische macht van China ook inzetten voor beïnvloedingsmethoden met manipulatieve, misleidende en dwingende kenmerken.⁹⁹

Bilaterale handels- en investeringsovereenkomsten met China gaan vergezeld van ruimhartige leningen en welkome schenkingen, maar kunnen ook nieuwe afhankelijkheden scheppen die zelfstandige ontwikkeling belemmeren. Dit scenario dreigt wellicht in het bijzonder voor bestuurlijk en economisch kwetsbare landen, zoals de SIDS in het Caribisch gebied.¹⁰⁰ Grote infrastructuurprojecten bieden kansen, maar leveren geen extra werkgelegenheid op indien daarvoor overwegend Chinese bedrijven en werknemers worden ingeschakeld. De vestiging van Chinese middenstand zoals levensmiddelenwinkels heeft een verdringend effect. Bij economische tegenslag kunnen landen zich genoodzaakt zien om kosteloos grondstoffen te leveren of de zeggenschap over strategische infrastructuur over te dragen. Het schrikbeeld vormt Sri Lanka dat in 2017 noodgedwongen een leasecontract sloot met China voor het gebruik gedurende 99 jaar van zijn aan de Indische Oceaan gelegen haven.¹⁰¹ Het is verre van zeker dat het Chinese 'ontwikkelingsmodel' ook elders ter wereld succesvol kan worden toegepast en zijn aantrekkingskracht zal behouden.¹⁰²

Afhankelijkheid van China in plaats van de Verenigde Staten zal in landen in Latijns-Amerika en het Caribisch gebied waarschijnlijk evenmin steun genieten van de bevolking indien de ongelijkheid persisteert en corruptie en willekeur hoogtij vieren.



Op veiligheidsterrein speelt China in de regio vooralsnog een beperkte rol in vergelijking met de Verenigde Staten. Op militair vlak gaat het tot dusver voornamelijk om havenbezoeken, personeelsuitwisselingen en training. Er valt een lichte stijging waar te nemen van de verkoop van militair materieel waaronder hoogwaardige uitrusting en wapensystemen (aan Venezuela, maar ook aan Bolivia, Ecuador en Peru).¹⁰³ Trinidad en Tobago hebben patrouillevaartuigen gekocht van het Chinese Volksbevrijdingsleger en Cuba zou onder meer op het gebied van militaire inlichtingen samenwerken.¹⁰⁴ Permanente militaire presentie op en nabij strategische knooppunten zoals het Panamakanaal en gunstig gelegen diepzeehavens zou China op langere termijn wellicht de mogelijkheid geven om vitale transportlijnen af te sluiten, ook bij oplopende spanningen elders in de wereld.¹⁰⁵ Van Chinese militarisering is momenteel echter geen sprake. De daarvoor noodzakelijke investeringen worden mogelijk te veelzijdig en risicovol geacht. Er zijn eerste tekenen dat de Chinese activiteiten teruglopen, omdat projecten worden geplaagd door vertragingen en kostenoverschrijdingen en de grote afstand van China tot de regio als een belemmering wordt ervaren.¹⁰⁶ Het geopolitieke belang van het Caribisch gebied zou de komende decennia in vergelijking met andere werelddelen wel eens beperkt kunnen blijven.¹⁰⁷

De landen van het Koninkrijk staan samen sterker indien ze handelen vanuit een gedeelde visie op de (risico's van) groeiende Chinese invloed



Op korte termijn baart de verkoop door Chinese bedrijven van intelligente technologie voor gezichtsherkenning ('AI-surveillance') en de opslag van biometrische gegevens wel zorgen. De vrees is dat machthebbers in landen zoals Venezuela en Ecuador, die Chinese surveillancetechnologie kregen geleverd, de nieuwe toezichtmogelijkheden zullen misbruiken om hun grip te verstevigen op politieke oppositiegroepen en om burgerlijke protestacties te onderdrukken. Zo levert een Chinees bedrijf technologie aan de Venezolaanse regering ter ondersteuning van haar zogenoemde 'Vaderlandkaart'. Daarmee kunnen Venezolanen onder meer betalen, maar de kaart verzamelt tevens persoonsgegevens, en in het geval burgers het gebruik ervan weigeren kan hen basisvoorzieningen als pensioenen of medicatie worden onttrokken. Sommigen spreken in dit kader van export door China van de 'surveillance-staat'.¹⁰⁸ Hierbij zijn verschillende kanttekeningen te plaatsen. De Chinese regering kan moeilijk worden beticht van een vooropgezet plan om landen wereldwijd een allesomvattend 'digitaal autoritarisme' op te dringen.¹⁰⁹ Er zijn vele manieren waarop regeringen misbruik kunnen maken van digitale technologieën en AI-surveillance en gezichtsherkenningstechnologie zijn daar voorbeelden van. Ook rechtsstatelijke democratieën gebruiken in toenemende mate intelligent digitaal toezicht en bedrijven uit deze landen exporteren net als China de daarvoor benodigde apparatuur, zogenoemde *dual use*-technologie. Anderzijds is China – waarvan de AIV eerder vaststelde dat het individuele, democratische vrijheidsrechten ondergeschikt acht aan beginselen van soevereiniteit en binnenlandse stabiliteit¹¹⁰ – verreweg de grootste exporteur van AI-surveillance naar 63 landen, waarvan 36 landen deelnemen in het *Belt and Road Initiative*.¹¹¹ Een aantal daarvan betreft repressieve regeringen die eerder geneigd zullen zijn om misbruik te maken van AI-surveillance dan regeringen die burgerlijke en politieke rechten en vrijheden koesteren.

Tegen deze achtergrond is er voldoende aanleiding om de Chinese interesse in de Caribische delen van het Koninkrijk niet alleen door een economische bril te bezien. De prominentere aanwezigheid op de eilanden past in de regionale trend van investeringen door Chinese bedrijven en nauwere samenwerking met Beijing. Op 17 januari 2014 werd de vestiging gevierd van het eerste consulaat-generaal van de Volksrepubliek China op Curaçao. Op Bonaire en (in mindere mate) Sint Eustatius groeit de invloed van Chinese ondernemers die een belangrijk deel van de middenstand beheersen. In dit verband wordt wel gesproken van een 'silent invasion'.¹¹² De aanwezigheid van inwoners van Chinese komaf heeft op verschillende eilanden een langere geschiedenis, maar de gemeenschappen groeien, stellen zich actiever op in de samenleving en lijken vatbaar voor beïnvloeding vanuit Beijing.¹¹³ De onderhandelingen tussen Curaçao en een Chinese handelsonderneming over de overname van de zwaar verouderde Isla-raffinaderij zijn in juli 2019 afgebroken omdat de autoriteiten de beoogde Chinese projectleider niet betrouwbaar achtten.¹¹⁴ De raffinaderij zou met Chinese investeringen kunnen moderniseren en haar voortbestaan zekerstellen, waarmee een belangrijk deel van de werkgelegenheid op het eiland (meer dan 1.000 directe banen) kan worden behouden. Anderzijds zouden dan waarschijnlijk ook de strategische olieopslag, -overslag en diepzeehavenfaciliteiten (deels) in Chinese handen komen. Vanwege de Amerikaanse sancties op Venezolaanse olie en de recente economische ontwikkelingen zijn ook andere overnameplannen voorlopig van de baan.¹¹⁵

Rusland terug van weggeweest?

Rusland heeft sinds 2008 verschillende initiatieven ontplooid om zijn diplomatieke, militaire en commerciële banden met landen in de regio te versterken.¹¹⁶ Na de jaren negentig waarin Rusland niet in staat was om internationaal een rol van betekenis te spelen, bleek in het eerste decennium van deze eeuw in meerdere LAC-landen het politieke klimaat gunstig om toenadering te zoeken. Daarvoor bleken op de eerste plaats de landen ontvankelijk van de *Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América* (Boliviaanse Alliantie – ALBA), een regionaal samenwerkingsverband van op socialistische leest geschoeide regeringen, opgericht in 2004 door de links-populistische Venezolaanse president Hugo Chávez en de leider van de Cubaanse revolutie Fidel Castro. Met Brazilië, waarmee Rusland vooral de handelsrelatie, commerciële samenwerking en politieke contacten intensiverde, kwam de samenwerking onder meer in 'BRICS-format' tot stand. De handel met Brazilië en Mexico vormt samen ongeveer de helft van de handel van Rusland met de gehele regio. Volgens data van het *Stockholm International Peace Research Institute* was de wapenverkoop van Rusland aan Latijns-Amerika en het Caribisch gebied in de periode 2000-2017 vergelijkbaar met die van de Verenigde Staten aan de regio.¹¹⁷ De krijgsmachten van Cuba, Nicaragua, Venezuela en Peru zijn afhankelijk van materieel, kennis en ondersteuning uit Rusland. In Nicaragua opende Rusland in november 2017 een gezamenlijk centrum voor drugsbestrijding in de regio en in Cuba wordt de (her)opening overwogen van een faciliteit voor inlichtingenvergaring.

De Russische inspanningen dienen belangen van (energie-)bedrijven en defensie-industrie (die vanwege sancties steeds meer onder druk zijn komen te staan), maar zijn evenzeer bedoeld om de binnenlandse steun voor president Poetin te verzekeren, die zich ten doel heeft gesteld om de status van Rusland als mondiale grootmacht te herstellen. Om deze aspiratie geloofwaardig te maken, zoekt Rusland ook buiten zijn nabije invloedssfeer partnerschappen met landen die zich afkeren van de door Westerse mogendheden gedomineerde internationale orde en instituties. Daarbij kan Rusland zich deels beroepen op relaties met landen en bewegingen in Latijns-Amerika en het Caribisch gebied die zich tijdens de Koude Oorlog schaarden in het kamp van de Sovjet-Unie en een antiwesterse politieke koers volgden vanuit links-ideologische of pragmatische overwegingen. De afgelopen twee decennia staat vooral de versteviging van de banden met Venezuela, Cuba, Nicaragua en Bolivia symbool voor de 'terugkeer' van Rusland, dat ferm aan de zijde staat van landen die niet afhankelijk willen zijn van de Verenigde Staten. Diplomatieke initiatieven en politieke verklaringen op het hoogste niveau bevorderen de handel, maar geven Rusland ook toegang tot strategische infrastructuur zoals energieproductie, havens en vliegvelden, en door de staat gecontroleerde media (Spaanstalige uitzendingen van *Russia Today* – RT).

Voor het oog van de camera's landden op 24 maart 2019 Russische militaire vliegtuigen op de luchthaven van Caracas met naar schatting honderd militaire experts aan boord.¹¹⁸ Hiermee gaf Moskou een duidelijk signaal dat het Maduro's regime zou blijven steunen, mochten de Verenigde Staten werkelijk een militaire interventie overwegen. In de weken daarvoor had president Trump herhaaldelijk kenbaar gemaakt dat ten aanzien van Venezuela 'alle opties open stonden'.¹¹⁹ Volgens sommige analisten was de stap van president Poetin niet louter symbolisch. Deze zou deel uitmaken van een groter plan om de banden met Venezuela zowel militair als financieel-economisch verder te versterken. In een bijeenkomst van de defensie-ministers van beide landen in augustus 2019 zou de afspraak zijn gemaakt dat de marineschepen van de landen elkaars havens mogen gebruiken. Daardoor kan Rusland, dat al over een vergelijkbare afspraak met Nicaragua beschikt, eventuele marine-operaties van de Verenigde Staten in het zuidelijk deel van het Caribisch gebied dwarsbomen of op verzoek van Cuba olietankers op weg vanuit Venezuela beveiligen en escorteren.¹²⁰

Volgens SOUTHCOM zijn honderden Russische militairen en private veiligheidsexperts inmiddels geïntegreerd in Venezolaanse eenheden, om mogelijk op een vergelijkbare manier verwarring te kunnen scheppen als bij de Russische interventie in Oost-Oekraïne.¹²¹ Zijn uitspraak lijkt eerdere analyses in de media te bevestigen dat Russische huurlingen van de beruchte *Wagner Group* niet alleen het regime van Maduro adviseren, maar dat deze door Moskou ook als hybride strijdmacht kunnen worden ingezet om de controle over kritische hulpbronnen en infrastructuur zeker te stellen.¹²² Russische specialisten zouden voorts onderhoud verrichten aan een eerder geleverd S-300 raketverdedigingssysteem.¹²³ Verontrustender is de openlijke speculatie door Russische commentatoren dat het land, als reactie op het besluit van de Verenigde Staten om uit het verdrag tegen *Intermediate-range Nuclear Forces* (INF-verdrag) te treden, kan besluiten om *nuclear capable* raketten en kruisvluchtwapens te ontplooiën in de nabijheid van het Amerikaanse grondgebied, bijvoorbeeld op schepen en onderzeeboten die opereren vanuit Venezuela.¹²⁴

De mogelijkheid voor Rusland om in militaire zin invloed te (blijven) projecteren vanuit steunpunten in het Caribisch gebied hangt samen met de middelen die het land beschikbaar kan en wil stellen voor leningen, steunprogramma's en permanente (militaire) aanwezigheid. Hierbij komen in vergelijking met China – en zeker de Verenigde Staten – voor Rusland relatief snel de grenzen in zicht (zie kader). De beperkingen vloeien voort uit de eenzijdige, veel kleinere economie van het land en de militaire prioriteiten van Rusland rond het NAVO-gebied, in het Midden-Oosten en in het Arctisch gebied. Hier wrekt zich bovendien, zoals ook voor China geldt, de grote afstand tot de regio. Hoewel China en Rusland een gedeeld belang zien bij ondermijning van de Amerikaanse hegemonie, zijn het in geopolitiek opzicht ook strategische rivalen die exclusieve overeenkomsten trachten te sluiten voor het gebruik van havens, oliewinning en de levering van militair materieel.

Rusland kan teren op een langere historische betrokkenheid bij de regio en nauwe samenwerking met enkele landen in het bijzonder, maar legt het duidelijk tegen China af als het gaat om nieuwe handels- en investeringskansen. Veelzeggend in dit kader zijn de handelscijfers: in de periode 2006 tot 2016 groeide de handel tussen China en Latijns-Amerika en het Caribisch gebied met meer dan 200 procent tot een handelsvolume ter waarde van 200 miljard dollar. De handel van Rusland met de regio steeg in dezelfde periode weliswaar met 44 procent, maar had een volume van slechts 12 miljard dollar in 2016. De Verenigde Staten boekten tot slot minder groei (38 procent), maar spanden nog altijd duidelijk de kroon wat betreft het handelsvolume, dat tegen de 800 miljard dollar bedroeg. De EU vormt voor delen van de regio momenteel de tweede of derde handelspartner, na de Verenigde Staten en China.

Bron: UN Comtrade Database 2017; EU trade with Latin America and the Caribbean. Overview and Figures, EPRS, december 2019.

Brandpunt van grootmacht-rivaliteit

Sinds de dood van Hugo Chávez in 2013 is de situatie in Venezuela snel achteruitgegaan. Het land, wiens inkomsten voor ongeveer 95 procent afhankelijk zijn van de oliehandel, belandde in een zware economische crisis nadat in 2014 de olieprijs instortte. Na mei 2018 ontstond ook een politieke crisis toen Chávez' opvolger Nicolás Maduro een tweede presidentstermijn van zes jaar claimde na een niet erkende verkiezingswinst. Vanwege de dramatische geldontwaarding en algehele schaarste van eerste levensbehoeften klonk de roep van een deel van de bevolking om het vertrek van Maduro steeds luider. Zich gesteund wetend door massale demonstraties tegen de regering, riep oppositieleider Juan Guaidó zich op 23 januari 2019 uit tot interim-president, met als doel om nieuwe verkiezingen te organiseren. De Verenigde Staten en een groot aantal landen van de zogenoemde Lima-groep en van de EU (waaronder Nederland) erkenden de toenmalige parlementsvoorzitter als rechtmatige leider van het land en drongen aan op een democratische transitie. De Verenigde Staten en de EU stelden aanvullende sancties in,¹²⁵ maar Maduro hield de steun van onder meer Rusland en China en wist zo aan de macht te blijven. Pogingen van de *International Contact Group* voor Venezuela¹²⁶ (waarvan Nederland deel uitmaakt) om tot een vreedzame politieke oplossing te komen, liepen tot dusver stuk op politieke onwil van beide zijden. Onderhandelingen door bemiddeling van Noorwegen bleken tot nu toe eveneens vruchteloos.

Zolang het regime toegang houdt tot financiering waarmee de pijn van teruglopende olieopbrengsten en sancties kan worden verlicht en privileges voor de 'Chavistas' onder de elite en de militaire top in stand blijven, zien deze geen reden om Maduro te laten vallen. Het regime spant zich in om in de hoofdstad Caracas, waar de machthebbers en veel buitenlanders verblijven, het normale leven zoveel mogelijk doorgang te laten vinden. Het groeiende aandeel arme inwoners, dat niet zoals de elite toegang heeft tot buitenlandse valuta, is echter afhankelijk van door het regime verstrekt voedsel en medicijnen. Maduro draagt naar buiten toe het beeld uit van een krachtige leider die korte metten maakt met 'overlopers' uit de veiligheidsdiensten.¹²⁷ Waarschijnlijker is het dat zijn leiderschap valt of staat met de steun van een kleine groep getrouwen die het meeste profiteert van de huidige situatie.¹²⁸ De mede door de Verenigde Staten geregisseerde oproep van oppositieleider Guaidó aan militairen en veiligheidsfunctionarissen om in opstand te komen kreeg weinig navolging.¹²⁹ De positie van Guaidó lijkt verder te zijn verzwakt nadat het parlementslid Luis Parra met steun van Maduro's partij werd beëdigd tot de nieuwe voorzitter, omdat Guaidó zelf door veiligheidstroepen de toegang tot de stemming was ontnomen. Later volgde alsnog de beëdiging van Guaidó, zodat het parlement nu over twee voorzitters beschikt die parallelle bijeenkomsten kunnen houden.¹³⁰ Maduro heeft gevangen gehouden oppositieleiden recent gratie verleend en zegt nieuwe parlementsverkiezingen te willen houden, maar veel oppositiepartijen boycotten deze omdat vrije verkiezingen onmogelijk zijn.¹³¹

In ruil voor miljardenleningen en -investeringen beschikt Rusland nu over een preferent aandeel in de exploitatie van de enorme oliereserves van het land en een licentie voor de ontwikkeling van gasvelden voor de kust. Dit belang is recent door de Russische staat overgenomen van Rosneft, voorheen afnemer van de helft van de Venezolaanse olie-uitvoer, waarschijnlijk om het bedrijf te beschermen tegen nieuwe Amerikaanse sancties en andere verwachte tegenslagen op de oliemarkt.¹³² Het op het eerste gezicht duurbetaalde belang (sinds 2010 totaal meer dan 9 miljard dollar) lijkt uiterst risicovol, gezien de grote onzekerheden die met de diepe crisis in Venezuela gepaard gaan, maar de kans op verliezen is volgens deskundigen waarschijnlijk ingecalculeerd door het Kremlin en de politieke baten wegen daar ruimschoots tegenop. Met een – zeker in vergelijking tot de militaire interventie in Syrië – relatief overzichtelijke inspanning weet Rusland de door de Verenigde Staten gewenste uitkomst in Venezuela te dwarsbomen en heeft het een gunstige uitgangspositie verkregen die het verder kan uitbouwen.¹³³

China, dat sinds 2007 leningen verstrekt in ruil voor olie, lijkt tot nu toe een vergelijkbare afweging te maken, zij het dat de Chinese financiële belangen veel groter zijn (meer dan 50 miljard dollar aan leningen en 6 miljard dollar aan rechtstreekse investeringen). China zal mogelijk eerder dan Rusland openstaan voor een politieke oplossing waarmee uitzicht ontstaat op terugbetaling door Venezuela of compensatie anderszins.¹³⁴ Vanwege de niet eenvoudig oplosbare productieproblemen van de Venezolaanse staatsoliemaatschappij PdVSA, de scherpe prijsdaling van olie als gevolg van rivaliteit tussen grote olie-exporterende landen en de verwachte wereldwijde economische recessie, ligt een dergelijke oplossing niet snel binnen handbereik. Het Koninkrijk moet zich voorbereiden op verschillende scenario's, op de eerste plaats bij een verdere verslechtering van de humanitaire situatie en denkbare 'implosie' van de Venezolaanse staat. Omdat er voorlopig geen uitzicht is op normalisering van de relatie en opheffing van sancties op de olie-industrie weinig soelaas zou bieden in de huidige economische context, is het voor de langetermijnontwikkeling van de Benedenwindse Eilanden van belang om met andere landen in de regio (handels)relaties te ontwikkelen.

Criminalisering van de staat

De transformatie van meest beloftevolle democratie van Latijns-Amerika in de jaren zeventig van de vorige eeuw, naar de falende staat van nu, is radicaal en moeilijk te bevatten.¹³⁵ De problematiek reikt dieper dan de geopolitieke rivaliteit en de interne politieke impasse die daar mede debet aan is. Vanaf het begin van deze eeuw is de staat gecriminaliseerd en hebben machtsmisbruik en cliëntelisme zich diep kunnen nestelen. Hierdoor groeide Venezuela uit tot de belangrijkste exporteur in de regio van grensoverschrijdende (drugs)criminaliteit. Volgens lokale deskundigen op het gebied van *transnational organised crime* is het niet overdreven om Venezuela als 'mafiastaat' te betitelen.¹³⁶ Mede vanwege de halfslachtige opstelling van voormalig president Chavez kon de georganiseerde criminaliteit sterk groeien. Nadat Chavez in 2002 door een mislukte militaire coup twee dagen uit het ambt was gezet, besloot hij het geweldsmonopolie van de Venezolaanse krijgsmacht over verschillende veiligheidsorganisaties te verdelen. Irreguliere gewapende groepen (*colectivos*) kregen de zeggenschap over veelal arme buurten in en rond de hoofdstad Caracas en hebben zich in veel andere plaatsen gevestigd. Bovendien besloot het regime om afspraken te maken met criminele bendes om het hoogoplopende geweld te kunnen beteugelen. Dit leidde ertoe dat het gevangeniswezen voor een belangrijk deel onder controle staat van bendeleiders en dat in bepaalde gebieden criminele organisaties de basisfuncties van de staat zijn gaan vervullen ('peace zone policy').¹³⁷

Alle belangrijke overheidsorganen zijn betrokken geraakt bij georganiseerde criminaliteit, zoals de smokkel van brandstof en van illegaal gedolven coltan en goud, verkoop van medicijnen en voedsel op de zwarte markt, en het opzetten van netwerken en transportroutes voor de wereldwijde verspreiding van cocaïne. De grensoverschrijdende (drugs)criminaliteit wordt niet langer bestreden, maar maakt deel uit van de hybride machtsstructuur van het land waarvan politici, het leger, justitie en het bestuur afhankelijk zijn geworden. Naar schatting 300 miljard dollar overheidsgeld is verdwenen zonder te zijn verantwoord,¹³⁸ het land behoort tot de minst transparante ter wereld.¹³⁹ Het systeem voor valuta-uitwisseling en prijscontrole dat werd ingevoerd in 2003 maakte het gemakkelijk voor overheidsfunctionarissen om op grote schaal winst te maken met de inkoop en verkoop van dollars. De toegang tot dollars blijft voor het regime een middel om loyaliteit te 'kopen', onder meer van het leger dat daar grotendeels van profiteert bij de import en distributie van voedsel en medicijnen op de zwarte markt, waar het een crimineel monopolie op heeft. Voor een groter wordend deel van de Venezolaanse bevolking vormen illegale activiteiten nog de enige manier om in hun levensonderhoud te kunnen voorzien.

Tallose hooggeplaatste Venezolaanse functionarissen van het leger, de inlichtingendienst en de nationale garde – het zogenoemde *cartel de los soles* –¹⁴⁰ profiteerden van de cocaïnehandel vanuit de grensstreek met Colombia. De Verenigde Staten vaardigden internationale arrestatiebevelen en sancties uit, gericht op verschillende kopstukken van het regime. Dit gaat onder meer om de vicepresident Tareck El Aissami, die naast betrokkenheid bij drugshandel ervan wordt verdacht

banden te hebben met de terroristische organisatie Hezbollah.¹⁴¹ Op 26 maart 2020 vaardigde het Amerikaanse ministerie van Justitie een nieuwe strafrechtelijke aanklacht uit tegen Maduro en 14 huidige en voormalige overheidsfunctionarissen voor betrokkenheid bij narco-terrorisme (samenwerking met de FARC), corruptie, drugshandel en andere criminele praktijken.¹⁴² Het betreft ook de voormalig directeur van de militaire inlichtingendienst Hugo Carvajal Barrios, die in 2014 als Venezolaanse consul-generaal op Aruba korte tijd werd vastgehouden, maar vanwege de hem toegekende diplomatieke immuniteit op last van de toenmalige minister van Buitenlandse Zaken moest worden vrijgelaten.¹⁴³ Berichten in de Nederlandse media suggereerden dat dreigementen uit Caracas hierbij een rol speelden, hetgeen door de regering is weersproken.¹⁴⁴ Voormalig generaal Carvajal sprak in februari 2019 overigens zijn steun uit voor oppositieleider Guaidó en zag zich vervolgens gedwongen om te vluchten naar Spanje. Spanje heeft Amerikaanse verzoeken om zijn uitlevering tot nu toe afgewezen.¹⁴⁵



Het Koninkrijk moet zich voorbereiden op langdurende problematiek in Venezuela, ongeacht eventuele wijzigingen in de binnenlandspolitieke verhoudingen van het land

Venezuela heeft de positie in de regio van vrijhaven voor terroristische narco-organisaties overgenomen van Colombia.¹⁴⁶ De vredesovereenkomst met de FARC uit 2016 beëindigde een periode van gewelddadig conflict die vijf decennia duurde. Een Amerikaans steunprogramma, waarbij van 2000 tot 2015 voor meer dan 10 miljard dollar werd geïnvesteerd in opbouw van de rechtsstaat schiep mede de voorwaarden. Hiermee kwam geen einde aan de grensoverschrijdende (drugs) criminaliteit in de grensgebieden van de twee landen. Integendeel: ELN en restanten van FARC verplaatsten hun criminele activiteiten naar Venezuela (naast cocaïnehandel ook wapen-, brandstof- en goudsmokkel, kidnapping en afpersing) en wisten de cocaproductie in Colombia verder op te voeren.¹⁴⁷ De Verenigde Staten eisen sinds het aantreden van president Trump van Colombia dat het de toegenomen cocaïnehandel harder aanpakt, of anders hulp gelden zal mislopen. Na het aantreden van de conservatieve president Duque in 2018 is het vredesproces, waaronder de demobilisatie en re-integratie van voormalige FARC-strijders, in onzeker vaarwater terechtgekomen. Voormalige FARC-leiders hebben bedreigd de wapens opnieuw op te pakken en volgens sommige analyses zou dit reeds het geval zijn.¹⁴⁸ De opvang van naar schatting meer dan 1,6 miljoen Venezolanen compliceert de situatie.¹⁴⁹ Anderzijds is er sprake van politieke continuïteit en heeft het land ondanks de moeilijke omstandigheden veel veerkracht getoond.¹⁵⁰



Het regime van Maduro controleert de grenzen met de Benedenwindse Eilanden en bepaalt zo of er handel wordt gedreven, of er wordt opgetreden tegen (mensen-)smokkel, en of Venezolanen die huiswaarts wensen te keren, kunnen worden gerepatriëerd. Aruba en Curaçao onderhouden om economische en veiligheidsredenen goede banden met de Verenigde Staten, maar zijn er tevens van doordrongen dat maatregelen tegen het regime van Maduro repercussies kunnen hebben voor de eigen bevolking. Het is denkbaar dat het regime de migratiestroom naar de Benedenwindse Eilanden en zijn invloed op de eilandgemeenschappen als drukmiddel zal gebruiken.¹⁵¹ Het Koninkrijk moet zich voorbereiden op langdurende problematiek in Venezuela, ongeacht eventuele wijzigingen in de binnenlandspolitieke verhoudingen. Nederland dient zich in de buitenlandpolitiek ten aanzien van Venezuela, die mede in EU-verband en in samenwerking met de Verenigde Staten vorm krijgt, ervan te vergewissen dat de veiligheid en stabiliteit van de Benedenwindse Eilanden in elk scenario gegarandeerd blijven.

Institutionele belemmeringen?

► 3.1 Statuut en waarborgfunctie

Debat over het Statuut

De AIV hanteert in dit advies de huidige constitutionele structuur van het Koninkrijk als uitgangspunt. Uit de analyse in voorgaande hoofdstukken blijkt dat de bestaande politiek-bestuurlijke verhoudingen behept zijn met tekortkomingen en obstakels, die een effectieve aanpak van de rechtshandhaving en de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit in de weg staan. Dit roept de vraag op of de huidige instituties een belemmering vormen voor de aanpak van de in dit rapport beschreven veiligheidsdreigingen. Beantwoording van deze vraag is opportuun met het oog op het debat in de Tweede Kamer over het Statuut en de waarborgfunctie (3.1), maar ook in het licht van de vragen van de Nederlandse regering uit de adviesaanvraag of het Koninkrijk adequaat kan reageren (3.2) en of er mogelijkheden zijn om de internationale kaders voor samenwerking in het Caribisch gebied beter te benutten (3.3).

De Tweede Kamer is sinds de aanpassing van het Statuut in 2010 verdeeld over de vraag of Nederland meer invloed zou moeten hebben op het bestuur en de rechtshandhaving van de landen in het Caribisch gebied, dan wel juist meer afstand zou moeten houden. In 2013 pleitten de Kamerleden Bosman en Van Raak in een gezamenlijke initiatiefnota voor een lossere relatie en onafhankelijke status voor de landen naar het voorbeeld van het Gemenebest (Commonwealth of Nations), door hen soms als 'Britse Gemenebest' (de tot 1949 gebezigde naam) aangeduid.¹⁵² De Tweede Kamer heeft rechtsvergelijkend onderzoek laten verrichten naar de overzeese staatsrechtelijke verhoudingen in het Koninkrijk, de Franse Republiek, het Koninkrijk Denemarken en het Verenigd Koninkrijk.¹⁵³ Het lid Bosman stelde kritische vragen over de totstandkoming van het Statuut en de daarin vastgelegde staatkundige verhoudingen in het licht van het dekolonisatieproces.¹⁵⁴ Met de motie van het lid Van Dam c.s. is de regering verzocht om in overleg met de regering van Sint Maarten te spreken over een scheiding van beheer en gezag in de rechtshandhaving en of Nederland voor een periode van vijf jaar een grotere rol kan vervullen in het beheer.¹⁵⁵ Naar aanleiding van moties in de Tweede Kamer en in de Eerste Kamer¹⁵⁶ en bespreking van het betreffende onderwerp in het Interparlementair Koninkrijksoverleg (IPKO), is het voornemen van de regeringen van de vier landen om een ambtelijke werkgroep te laten rapporteren (2020/2021) over de interpretatie(s) van de verdeling volgens het Statuut van verantwoordelijkheden van de landen afzonderlijk en van het Koninkrijk als geheel.¹⁵⁷

Wat de genoemde initiatieven gemeen lijken te hebben, is de veronderstelling dat het Statuut in zijn huidige vorm vruchtbare samenwerking tussen de Koninkrijksdelen in de weg staat en de gemeenschappelijkheid niet bevordert. De genoemde voorstanders van een lossere relatie beschouwen de in het Statuut vastgelegde verdeling van verantwoordelijkheden en de belegging van de Koninkrijksfunctie als een belemmering voor de groei naar zelfstandigheid van de Caribische landen en evenwichtiger relaties met Nederland. De Nederlandse regering heeft desgevraagd nog eens onderstreept dat alle Caribische (ei)landen zelf kunnen bepalen om de rechtsorde van het Koninkrijk te verlaten, of met de andere Koninkrijkspartners het overleg te voeren over andere staatkundige verhoudingen.¹⁵⁸ Indien de Caribische landen daartoe niet het initiatief nemen, zou overigens ook Nederland zelf afscheid kunnen nemen van het Koninkrijksverband, zoals al eerder geopperd.¹⁵⁹

Voorstanders van een grotere rol van Nederland zoals het lid Van Dam menen evenwel dat terugkerende problemen juist aantonen dat de Caribische landen niet in staat zijn deze zelfstandig op te lossen. Volgens deze zienswijze hadden de landen er bij nader inzicht wellicht beter aan gedaan om de rechtshandhaving in 2010 een Koninkrijksaangelegenheid te maken.¹⁶⁰

Op de eilanden overheerst de overtuiging dat de Koninkrijksbanden cruciaal zijn, maar klaagt men over de last van bestuurlijke inmenging en misbruik van de ongelijke verhoudingen door Nederland, dat onvoldoende oog zou hebben voor de grote uitdagingen en de specifieke context waarvoor de landsbesturen zich zien gesteld. Het financiële toezicht op de overheidsfinanciën van de landen lijkt bijvoorbeeld tegen de afspraken in een permanent karakter te krijgen, zodat van financiële autonomie sinds 2010 geen sprake is.¹⁶¹ Nederlandse steunverlening in de vorm van leningen of sanering van schulden zou gepaard gaan met dusdanig strenge voorwaarden dat de afhankelijkheid alleen maar groter wordt.¹⁶² Tegelijkertijd komt de Algemene Rekenkamer Curaçao tot de conclusie dat het financieel beheer nog altijd niet ordelijk en niet controleerbaar verloopt. De jaarrekening van 2018 bevatte met betrekking tot de rechtmatigheid en de getrouwheid totaal NAf 664,5 miljoen aan fouten en NAf 5.991 miljoen aan onzekerheden.¹⁶³ De situatie met betrekking tot de overheidsfinanciën was dan ook reeds voorafgaand aan de COVID-19 crisis zeer zorgelijk. Sinds 2010 vertoonde de schuldenontwikkeling als percentage van het bruto binnenlands product reeds een opgaande lijn wat betreft Curaçao en Aruba.¹⁶⁴

De COVID-19-crisis vereist nu acute hulp vanuit Nederland maar stemt tevens weinig hoopvol wat betreft het vermogen van de Caribische landen om zelfstandig de overheidsfinanciën op orde te krijgen. Structurele hervormingen zijn noodzakelijk.¹⁶⁵ Voor aanvullende renteloze leningen hebben de drie Caribische landen moeten instemmen met versoering van salarissen en arbeidsvoorwaarden van politici en ambtenaren. Curaçao en de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten dienen daarnaast De Nederlandsche Bank inzicht te verschaffen in de situatie in de financiële sector in den brede.¹⁶⁶ Voor een derde tranche liquiditeitssteun zullen de Caribische landen moeten voldoen aan de eerder gestelde voorwaarden en instemmen met een nieuwe Rijkswet Caribische hervormingsidentiteit die toezicht zal houden op de ontwikkeling en uitvoering van landspecifieke projecten en maatregelen.¹⁶⁷ De regeringen van de Caribische landen hebben hiermee tot dusver niet ingestemd, omdat het erop lijkt dat men een ‘Nederlands schaduwbestuur’ krijgt opgedrongen.¹⁶⁸ Om de spanning tussen gekoesterde zelfstandigheid en *de facto* afhankelijkheid definitief te doorbreken, resteren volgens sommigen commentatoren op termijn nog slechts twee uitwegen: ofwel de Caribische landen ambiëren werkelijke autonomie die alleen via de weg van de onafhankelijkheid wordt bereikt (met alle risico's van dien), dan wel ze aanvaarden hun afhankelijkheid en worden samen met de BES-eilanden (Bonaire, Sint Eustatius, Saba) als provincie geïntegreerd in het Nederlands staatsbestel. In het laatste scenario vormt gelijkheid het uitgangspunt: één en hetzelfde Nederlanderschap voor alle burgers van het Koninkrijk en één norm voor het niveau van sociale voorzieningen, onderwijs, zorg, financieel beheer en rechtshandhaving.¹⁶⁹

Debat over de staatkundige verhoudingen met de overzeese gebiedsdelen, al dan niet geïnspireerd door de invulling die andere Europese landen daaraan hebben gegeven (zie bijlage V), dreigt de aandacht af te leiden van de vraag hoe het Statuut tot nu toe in de praktijk is benut. De Raad van State merkte in 2004 al op dat het Statuut sinds 1954 vooral is gebruikt als onderlinge afbakening van bevoegdheden en dat de artikelen die zien op realisering van gezamenlijke verantwoordelijkheden en samenwerking tot dan toe weinig waren gebruikt.¹⁷⁰ Hierin is naar het oordeel van de AIV ten aanzien van de hoofdonderwerpen van dit advies ook na 2010 in essentie geen verandering gekomen. In hoofdstuk I zijn tekortkomingen in de rechtshandhaving behandeld en is de aandacht gevestigd op hiaten in de mensenrechtensituatie en in het beleid voor duurzame ontwikkeling. De landsregeringen belijden met de mond de wens om stappen voorwaarts te zetten, maar lijken te verzanden in praktische, procedurele en financiële bezwaren zodra gezamenlijke actie is vereist. Doorbraken bij de opheffing van humanitaire misstanden en de bestrijding van corruptie en ondermijnende

criminaliteit blijven uit. Het Statuut verplicht de landen op basis van Art. 36 (zie bijlage IV) juist tot wederzijdse hulp en bijstand, en maakt samenwerking mogelijk in verschillende vormen: van overleg en praktische hulp en bijstand tot samenwerkingsregelingen, consensusrijkswetten en algemene maatregelen van rijksbestuur.



Waarborgfunctie en samenwerking in de praktijk

De landen zijn autonoom, maar als zij de fundamentele mensenrechten, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur niet verwezenlijken, is volgens Art. 43 lid 2 van het Statuut het Koninkrijk aanvullend verantwoordelijk om deze te waarborgen. De Koninkrijksregering kan op basis van Art. 51 van het Statuut (zie bijlage IV) een algemene maatregel van rijksbestuur vaststellen waarmee een land dat in gebreke blijft, gehouden is om aan vast te stellen kwaliteitseisen op de genoemde terreinen te voldoen ('waarborgfunctie'). Van deze mogelijkheid wordt geen gebruik gemaakt, tot frustratie van diegenen die menen dat benutting ervan bij wijze van *ultimum remedium* gerechtvaardigd zou zijn, omdat de landen in bepaalde opzichten ernstig en langdurig tekortschieten in hun verantwoordelijkheid en geen uitzicht bestaat op verbetering. Een complicerende factor hierbij is dat betrokkenheid vanuit het Koninkrijk, bij afwezigheid van separate Koninkrijksorganen, door de Caribische landen moeilijk los kan worden gezien van Nederlandse bemoeienis.¹⁷¹ Als de Koninkrijksregering zijn verantwoordelijkheid niet neemt, is het eerst afwachten tot een onhoudbare situatie ontstaat (bestuurlijke legitimiteitscrisis, internationale reputatieschade, ondragelijke schuldenlast), alvorens een land in kwestie hulp en externe bemoeienis aanvaardt, ter voorkoming van een verdergaande inbreuk op de autonomie op een later moment.

De Raad van State stelde in 2011 vast dat het niet zover hoeft te komen en bepleitte een nieuwe benadering van Art. 43 lid 2: als stimulans om in gezamenlijk overleg een ondergrens te definiëren en maatregelen te treffen ter voorkoming dat landen daar beneden raken. Deze preventieve benadering vereist wel dat de landen onderling en op voet van gelijkheid samenwerken, zich openstellen en werkelijk willen bijdragen aan verbetering als de gezamenlijke analyse van de situatie daartoe aanleiding geeft.¹⁷² Omdat artikel 43, tweede lid, een Koninkrijksaangelegenheid omschrijft, zouden bij rijkswet waarborgende regels, bijvoorbeeld over de transparantie van bestuur en overheidsfinanciën voor het gehele Koninkrijk kunnen worden vastgesteld. Wetten op dit terrein in andere landen hebben een bijdrage geleverd aan de bestrijding van corruptie.¹⁷³ Ook zou zo'n wet kunnen voorzien in een *Human Rights Institute* voor het gehele Koninkrijk, overeenkomstig de wereldwijd aanvaarde *Paris Principles*¹⁷⁴, zoals in Nederland het College voor de rechten van de mens. De AIV acht het raadzaam om van zo'n rijkswet een proeve te laten opstellen, die kan worden besproken in alle landen van het Koninkrijk. Het feit dat velen in Nederland zulke waarborgen voor zichzelf overbodig achten, mag geen reden zijn om daarvan af te zien, nog afgezien van de vraag of – gelet op ervaringen in enkele Nederlandse gemeenten – deze mening steekhoudend is.



Binnen het kader van het Statuut zijn
verschillende vormen van samenwerking
mogelijk die de landen in de praktijk tot
nu toe weinig of niet hebben benut

De politieke wil om meer verantwoordelijkheid te nemen voor de waarborging van de uitgangspunten van het Statuut in het Caribisch gebied – juist ook in preventieve zin – is tot nu toe gering gebleken. Wat Nederland betreft zou dit veel extra inspanningen vergen en gepaard gaan met risico's vanwege de gecompliceerde relaties met de eilandbesturen en gebrek aan steun bij de politieke achterbannen. Postkoloniale gevoeligheden of beperkingen die zouden voortvloeien uit het in 2010 aangepaste Statuut lijken door zowel Nederland als de landen in het Caribisch gebied te worden aangewend om

niet nader tot elkaar te hoeven komen. Politici op de eilanden die menen niet te zijn gebaat bij betere samenwerking met Nederland, zullen trachten om anti-Nederlandse sentimenten te mobiliseren als de Rijksministerraad zich meer doet gelden in de bescherming van rechtsstatelijkheid en de bevordering van transparant en betrouwbaar bestuur. De voorzichtigheid van de Rijksministerraad houdt echter – naast eerder genoemde risico's en reputatieschade voor het Koninkrijk als geheel – onvoldoende rekening met de wens van de bevolkingen, die schoon genoeg hebben van corruptie en het uitblijven van sociaaleconomisch perspectief en zich grote zorgen maken over de leefbaarheid op lange termijn.

De AIV acht het alles overziend niet productief om het debat over de juiste verhoudingen in het Koninkrijk nu toe te spitsen op een nieuwe aanpassingsronde van het Statuut, nog geen tien jaar na de laatste wijziging. Binnen het kader van het Statuut zijn verschillende vormen van samenwerking mogelijk die de landen in de praktijk tot nu toe weinig of niet hebben benut. De landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten hebben autonome bevoegdheden. Dat betekent dat zij gemachtigd zijn binnen het Statuut zelf wetten aan te nemen. Het Statuut van het Koninkrijk bepaalt dat de Koninkrijksregering de taak heeft de rechtsorde, goed bestuur en de rechten van de mens te garanderen. Daar waar de eilandbesturen om welke redenen dan ook nalaten om wetten vast te stellen en te handhaven die noodzakelijk zijn voor de rechtsorde, goed bestuur en rechten van de mens, geldt nog steeds het Statuut. Alle volksvertegenwoordigers en leden van de regeringen in het Koninkrijk zijn gebonden aan het Statuut. De wet- en regelgeving en de tenuitvoerlegging daarvan is de verantwoordelijkheid van de Rijksministerraad. Daar waar de rechtsorde niet goed wordt gehandhaafd, de regels van goed (integer) bestuur worden veronachtzaamd en de rechten van de mens worden geschonden, is dus de Rijksministerraad de instantie die verantwoordelijk is om deze ernstige tekortkomingen te herstellen.

► 3.2 Samenwerking in Koninkrijksverband

Koninkrijksrelaties

De samenwerking in Koninkrijksverband zoals tot dusver behandeld, betreft in de eerste plaats politiek-bestuurlijke en ambtelijke contacten en overleggen, het opstellen en implementeren van (consensus)wetten en het afstemmen van beleid. Achter de samenwerking tussen de vier landen gaat op landsniveau een complexe werkelijkheid schuil van verschillende binnenlandse actoren en (deel)belangen die richting geven aan de opstelling en inzet van een land in Koninkrijksverband. Het blijkt in de praktijk lastig om deze op één lijn te brengen. In Nederland ontbreekt een overkoepelende visie op de veiligheid van het Koninkrijk. De ministeries van Buitenlandse Zaken, van Justitie en Veiligheid, en van Defensie besteden in hun strategische documenten in beperkte mate aandacht aan het Caribisch gebied. In Nederland heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de coördinerende taak voor Caribisch Nederland en de Koninkrijksrelaties, die thans is belegd bij de staatssecretaris van BZK. In het verleden is reeds uit verschillende onderzoeken gebleken dat het Nederlands bestuur ten aanzien van de Koninkrijksrelaties is gefragmenteerd en dat de andere ministeries veel speelruimte hebben om eigen beleidsdoelen te realiseren in samenwerking met politieke en ambtelijke *counterparts* en uitvoeringsorganisaties in het Caribisch deel van het Koninkrijk. Zo krijgt de samenwerking op het terrein van justitie gestalte in het horizontaal gestructureerde Justitieel Vier-landen Overleg (JVO), waaraan de ministers van Justitie (en Veiligheid) van de landen deelnemen. Daarbij is van afstemming en coördinatie met het internationale veiligheidsbeleid niet of nauwelijks sprake. Grensoverschrijdende (drugs)criminaliteit, maar ook ongewenste buitenlandse beïnvloeding en klimaatveiligheid vergen nauwere interdepartementale samenwerking en een gecoördineerde transnationale aanpak.

Met het regeerakkoord van 10 oktober 2017 heeft BZK een sterkere coördinerende taak gekregen. Het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Koninkrijksrelaties (IBO-rapport van 10 juni 2019)

constateert dat BZK in de afgelopen jaren ten aanzien van Caribisch Nederland inderdaad een grotere rol op zich heeft genomen en de Haagse interdepartementale samenwerking verder heeft gestructureerd. In de interviews kwam tot uitdrukking dat BZK vooral een begeleidende/organisatorische rol vervult, maar minder die van een proactieve en doortastende coördinator/regisseur.¹⁷⁵ Het is nog altijd 'niet duidelijk wat de rol van het ministerie precies is, dan wel wat de coördinerende taak zou moeten en kan inhouden. Het ministerie heeft de taak zelf ook niet uitgewerkt'.¹⁷⁶ De IBO-werkgroep concludeert dat de inhoudelijke bevindingen op een aantal relevante punten gelijk zijn aan die van eerdere onderzoeken en beklemtoont de noodzaak van een integrale visie en versterking van de coördinerende taak van het ministerie van BZK, waarvoor het rapport verbeteringsuggesties doet. In de kabinetsreactie op het IBO-rapport en op de Voorlichting van de Raad van State over Caribisch Nederland en de coördinerende rol van BZK,¹⁷⁷ onderschrijft de regering de hoofdlijnen van de aanbevelingen om de minister van BZK een sterkere (coördinerende en toezichhoudende) rol te geven, de ambtelijke ondersteuning te versterken en werkafspraken te maken in de ministerraad. Tevens omarmt de regering de oproep van de Raad van State voor nauwere samenwerking tussen Caribisch Nederland en de drie landen. Naast een vorm van vrijhandelsgebied of douane-unie ziet de regering kansen voor kennisdeling over landbouw en energievoorziening en samenwerking bij zorg voor kwetsbare inwoners.

In het verleden is er al vaker op gewezen dat het Koninkrijk meer moet zijn dan een 'politiek en ambtelijk gezelschapsspel'¹⁷⁸, dat zich vooral lijkt toe te spitsen op de overheidsfinanciën, de kwaliteit van het bestuur en de rechtshandhaving. Omdat vaak de focus ligt op tekortkomingen en problemen, is er minder aandacht voor de sterke punten van de Caribische delen van het Koninkrijk in vergelijking met andere (ei)landen in de regio: de verbinding met de Europese markt en met de Nederlandse rechtsorde en economie, toerisme uit welvarende landen, maritieme ecologie, financiële dienstverlening, en een beter opleidingsniveau. Naast structurele, formele verhoudingen heeft samenwerking betrekking op initiatieven van maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers die culturele verschillen overbruggen en de samenhang bevorderen. Dat kan gaan om projecten op het terrein van onderwijs, culturele uitwisselingen, natuurbescherming, opvang van kwetsbare jongeren, of zoals recent naar aanleiding van COVID-19, de verstrekking van voedselpakketten.¹⁷⁹ Door veel vaker vanuit de samenlevingen van de landen onderlinge verbindingen te leggen, zullen burgers de meerwaarde van het Koninkrijk beter inzien, wat kan bijdragen tot concrete en duurzame versterking van de Koninkrijksbanden en -structuren.¹⁸⁰ Een dergelijke Koninkrijksbrede *civil society* ontstaat niet spontaan: de volksvertegenwoordigers en de regeringen van de landen van het Koninkrijk dienen onderlinge contacten te intensiveren, vaker gezamenlijk naar buiten te treden en initiatieven aan te moedigen en te steunen.

Grotere rol Rijksministerraad

De Rijksministerraad bestaat uit de leden van de ministerraad van Nederland en de gevolmachtigde ministers van Aruba, van Curaçao en van Sint Maarten. De gevolmachtigde ministers zijn niet zoals de Nederlandse ministers verantwoordelijk voor een eigen beleidsterrein, maar vertegenwoordigen de landsregering voor alle aangelegenheden van het Koninkrijk (toepassing van het Statuut, voorstellen van Rijkswet, aanwijzingen, buitenlands beleid en defensie in het Caribisch gebied). De Rijksministerraad functioneert niet op basis van een regeerakkoord en heeft dan ook een ander karakter dan het kabinet van een land binnen het Koninkrijk.¹⁸¹ De Rijksministerraad neemt alleen gezamenlijke besluiten over zaken waarover tevoren overeenstemming is bereikt tussen de regeringen van alle landen. Dit geschiedt in de praktijk doorgaans op initiatief van Nederland, dat de inhoudelijke voorbereidingen treft voor de Rijksministerraadvergaderingen onder voorzitterschap van de minister-president. Vanaf 2008 worden vergaderingen van de Rijksministerraad voorafgegaan door behandeling van de ministerraadsstukken in de (onder)raad voor Koninkrijksrelaties. Van gemeenschappelijke visievorming op het Koninkrijk is echter nog altijd nauwelijks sprake.

De AIV is van mening dat de Rijksministerraad een grotere rol kan en moet spelen met het oog op gezamenlijke visie- en beleidsvorming. Op afzonderlijke terreinen wordt 'vier-landenoverleg' gehouden, maar van integrale afstemming en bundeling van inspanningen in de Rijksministerraad is geen sprake. Hierbij speelt een rol dat de onderlinge relaties vruchtbare samenwerking in de weg kunnen staan: het vertrouwen ontbreekt om open kaart te spelen. De Rijksministerraad is echter een van de weinige gemeenschappelijke instituties en het Koninkrijk kan het zich niet veroorloven daarvan suboptimaal gebruik te maken. Een grotere rol impliceert een bredere, meer inhoudelijke en op de lange termijn gerichte agenda. De voorbereiding van de Rijksministerraad zal daarvoor ook anders moeten worden gestructureerd. In navolging van eerdere adviezen van de Raad van State,¹⁸² bepleit de AIV om ter ondersteuning van de Rijksministerraad een voor het gehele Koninkrijk werkzaam beleidssecretariaat in te richten, dat samenwerkt met, maar niet hoofdzakelijk is georiënteerd op de Nederlandse departementen en regering. In een dergelijk secretariaat zouden idealiter ambtenaren werkzaam moeten zijn met achtergronden uit alle delen van het Koninkrijk. Met deze aanpassing zal het Koninkrijk beter zijn opgewassen tegen nieuwe, deels voorzienbare schokken in het internationale bestel en krachten die de rechtsstaat ondermijnen. Het versterkt zijn geloofwaardigheid als internationale pleitbezorger van veiligheid, rechtsstatelijkheid en duurzaamheid.

Een grotere rol van de Rijksministerraad impliceert een bredere, meer inhoudelijke en op de lange termijn gerichte agenda

In het verlengde hiervan acht de AIV de Rijksministerraad de aangewezen instelling om het voortouw te nemen bij de ontwikkeling van een Koninkrijksvisie op de rechtshandhaving. Die visie zou gericht moeten zijn op een versterking van de gehele veiligheidsketen (justitie, politie, defensie, kustwacht, inlichtingen- en veiligheidsdiensten), op basis van gemeenschappelijke toepassing van de relevante Rijkswetten. De visie zou de vorming kunnen voorstellen van één Openbaar Ministerie onder leiding van een Procureur-Generaal die samenwerkt met lokale hoofdofficieren van Justitie, en dat wordt ondersteund door één politiekorps voor de Caribische eilanden. Prioriteit moet worden gegeven aan verbetering van de informatieverzameling en het delen van informatie voor opsporingsonderzoeken, zodat meer informatiegestuurd optreden mogelijk wordt. Het Nederlandse initiatief voor een multidisciplinair interventieteam tegen ondermijnende criminaliteit zou ook in Koninkrijksverband opvolging moeten krijgen. Het ligt voor de hand dat de vier landen voortbouwen op succesvolle vormen van veiligheidssamenwerking in het Caribisch gebied zoals de Kustwacht, politie- en recherchesamenwerking en de opleiding en training van de Curaçaose militie en de Arubaanse militie. Defensie vervult een belangrijke militaire bijstandstaak ter ondersteuning van het civiele gezag, ook op het terrein van de rechtshandhaving. Van de militaire aanwezigheid kan effectiever gebruik worden gemaakt.

► 3.3 Internationale samenwerking

Bondgenoten en partners

In het Nederlandse buitenlands- en veiligheidsbeleid stond de Caribische en Latijns-Amerikaanse regio lange tijd minder in de belangstelling dan andere regio's. Vanuit veiligheidsoptiek was er vooral oog voor de ontwikkelingen in Venezuela. Het Koninkrijk vertrouwde de afgelopen jaren voor de aanpak van grensoverschrijdende criminaliteit in Latijns-Amerika en het Caribisch gebied

hoofdzakelijk op internationale verdragen en initiatieven. De bestrijding van de cocaïnehandel spitste zich toe op incidentele onderschepping van transporten door de Caribische zee en controles nabij en in aankomsthavens in Europa. De verschuiving van de aandacht van de Verenigde Staten naar drugsroutes via Midden-Amerika en aan de Stille Oceaanzijde van het continent werd niet opgevangen met een grotere inzet van middelen vanuit Nederland of andere Europese landen in het Caribisch gebied. Hoewel de Verenigde Staten recent heeft besloten om voor de drugsbestrijding meer middelen beschikbaar te maken in het Caribisch gebied, is het onzeker of dit een permanent karakter zal krijgen. Naar aanleiding van de COVID-19 crisis stelt Nederland in het gebied tijdelijk extra militaire capaciteit beschikbaar (luchttransport, ondersteuningsschepen, militaire bijstand op land), maar vooral in een logistiek-ondersteunende rol en ter bewaking van de grenzen. Ook Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk hebben naar aanleiding van COVID-19 besloten extra schepen in te zetten. Defensie staat in nauw contact met beide landen in het kader van het delen van informatie en om mogelijkheden tot militaire samenwerking te identificeren. Op het Franse eiland Martinique is hiervoor een coördinatiepunt ingericht.¹⁸³

Intensivering van de strijd tegen grensoverschrijdende (drugs)criminaliteit vergt nauwere samenwerking op het gebied van counterdrugoperaties met bondgenoten zoals Verenigde Staten, Verenigd Koninkrijk en Frankrijk. De Amerikaanse drugsbestrijdingsorganisatie *Joint Interagency Task Force South* (JIATF-S) vormt hierbij een voor de hand liggend samenwerkingsverband, waaraan naast de genoemde bondgenoten ook verschillende landen in de regio deelnemen.¹⁸⁴ De 'klassieke' inzet van marineschepen, onderzeeboten, vliegtuigen en helikopters blijft belangrijk, maar er is meer nodig om de druk op te voeren op internationaal opererende criminele organisaties. Het gaat hier op de eerste plaats om het beter delen van criminele inlichtingen tussen bondgenoten en partners in de regio (en tussen de relevante organisaties binnen de betreffende staten) om de internationale criminele netwerken en financiële stromen in kaart te kunnen brengen. De samenwerking met landen uit de regio is essentieel. Potentiële regionale partners zijn Colombia en Panama, maar ook de Dominicaanse Republiek en de (kleinere) eilandstaten van de *Organisation of Eastern Caribbean States*. Daarnaast neemt het belang toe van samenwerking met Brazilië, Suriname, Costa Rica, Peru en Ecuador, vooral als landen van herkomst of transit van drugs en andere contrabande.

Regionale organisaties kunnen een effectief multilateraal samenwerkingskader bieden. De veiligheidssamenwerking met CARICOM kan bijvoorbeeld op het terrein van de gegevensuitwisseling worden versterkt door een formelere samenwerking aan te gaan tussen het Koninkrijk en de *Implementation Agency for Crime and Security* (IMPACS), naar het voorbeeld van het *memorandum of understanding* met CARICOM's agentschap voor crisiscoördinatie en rampenbestrijding CDEMA. Ook het delen tussen bondgenoten van militaire inlichtingen kan met het oog op bestrijding van de grensoverschrijdende criminaliteit van groot belang zijn. Dit geldt momenteel in het bijzonder ten aanzien van Venezuela, de regionale spil in de grensoverschrijdende (drugs)criminaliteit, wiens regime nauwe banden onderhoudt met landen zoals Rusland, China en Iran. De Verenigde Staten volgen de ontwikkelingen nauwlettend, maar stellen ook in de richting van bondgenoten waarmee nauw wordt samengewerkt zelf de prioriteit wie, wanneer, welke informatie krijgt. Europese bondgenoten zullen in ruil voor informatie vaker zelf een relevante bijdrage moeten leveren, waarvoor (militaire) aanwezigheid in de regio een voorwaarde vormt.

Naast de drugsbestrijding onder Amerikaanse leiding zijn er voor de Europese landen mogelijkheden voor nauwere operationele en inlichtingsamenwerking in het in Lissabon gevestigde *Maritime Analysis and Operations Centre – Narcotics* (MAOC-N), waaraan naast Frankrijk, Nederland en het Verenigd Koninkrijk ook Ierland, Italië, Portugal en Spanje deelnemen. Een noodzakelijke omslag in het Nederlandse denken betreft verbreding van de beleidsmatige focus, zodat een samenhangende nationale en internationale aanpak ontstaat, in de gehele keten tot en met de bron. De intensivering van de politiesamenwerking met Colombia verdient navolging elders in de regio. Betrokkenheid van andere departementen (Buitenlandse Zaken, Defensie) is daarbij een pré. Nederland en andere

Europese landen zouden de banden met de eilanden in het Caribisch gebied en landen in Latijns-Amerika moeten beschouwen als kans om *up stream* de strijd aan te binden met grensoverschrijdende (drugs)criminaliteit die een serieuze bedreiging vormt van nationale en Europese (veiligheids-) belangen. Als er niet wordt ‘teruggedrukt’, zullen criminele organisaties *vice versa* trachten vanaf de eilanden gemakkelijker Europa te bereiken. Voor de aanpak van sociaaleconomische problematiek in de regio kan Nederland in EU-verband samen optrekken met lidstaten die traditioneel meer gericht zijn op de regio, zoals Spanje, Portugal en Frankrijk. Verbetering van de Europese samenwerking ligt tot slot voor de hand in de *Caribbean Working Group* van het *European Intervention Initiative* (EI2), waarin de Europese landen met overzeese gebieden in de Caribische regio en landen die willen assisteren bij noodhulpverlening (Duitsland en Spanje) zich ten doel stellen om responstijden te verminderen en capaciteit optimaal te gebruiken.¹⁸⁵

Verdrag van San José

Op 10 april 2003 is het Verdrag inzake samenwerking bij de bestrijding van sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen over zee en door de lucht in het Caribisch gebied ondertekend (Verdrag van San José)¹⁸⁶ dat in 2008 in werking is getreden. Het Koninkrijk, dat als een van de voortrekkers nauw betrokken is geweest bij de totstandkoming van het verdrag, heeft het verdrag in 2010 geratificeerd. Het verdrag biedt deelnemende landen onder meer de mogelijkheid om met toestemming van een andere deelnemende partij van smokkel verdachte schepen te achtervolgen tot binnen diens territoriale wateren. Een belangrijke bepaling betreft het op volle zee kunnen aanhouden en doorzoeken van (verdachte) schepen zonder vlagstatus. Hiervan wordt door CZMCARIB het meeste gebruik gemaakt. Tot slot zijn voorwaarden vastgelegd voor het plaatsen van rechtshandhavingsteams aan boord van (elkaars) schepen.

Er zijn verschillende redenen waarom het verdrag nog beperkt in praktijk wordt gebracht. Dat heeft voor sommige landen te maken met de deelneming van de Verenigde Staten, wellicht in het bijzonder vanwege zorgen over mogelijke aantasting van de soevereiniteit. Daarnaast is de geografische verdragswerking nog onvoldoende (te weinig spreiding in de regio). De CARICOM-landen hebben zich tot dusverre afzijdig gehouden en een eigen *Maritime and Airspace Security Cooperation Arrangement* opgesteld, dat is gericht op een breder palet aan criminele bedreigingen. Deze overeenkomst is in werking getreden na ratificatie door drie deelnemende landen, maar besprekingen over een herziening zijn vastgelopen vanwege juridische geschillen. Vier belangrijke landen in de regio hebben het Verdrag van San José getekend, maar nog niet geratificeerd. Dit behelst naast Panama, Jamaica en Haïti ook het Verenigd Koninkrijk. De overzeese gebiedsdelen in het Caribisch gebied van het Verenigd Koninkrijk hebben bedongen dat ze eerst over voldoende (kustwacht-)capaciteit moeten beschikken om uitvoering te geven aan het verdrag, alvorens het Verenigd Koninkrijk overgaat tot ratificatie.

Het Koninkrijk zou het voortouw moeten nemen om het Verdrag van San José nieuw leven in te blazen, door landen die dat nog niet hebben gedaan op te roepen tot spoedige ratificatie. Het Verenigd Koninkrijk vormt in dit kader vanuit Europees perspectief een onmisbare bondgenoot. Ook kunnen de landen van het Koninkrijk zich gezamenlijk inspannen om de belangstelling voor deelneming te wekken van CARICOM-landen. Voor een eventuele uitbreiding met nieuwe landen kan bespreking nodig zijn van de bepalingen die de soevereiniteit waarborgen en van het perspectief op verbreding van de reikwijdte van het verdrag (middels amendement) naar terreinen zoals wapensmokkel, illegale migratie en mensenhandel. Het *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) is een belangrijke speler in de regio die betere benutting van het Verdrag van San José kan helpen bevorderen, mogelijk als onderdeel van zijn *Global Maritime Crime Programme*.¹⁸⁷ Bespreking van deze onderwerpen zou opportuun zijn in een tweede *Meeting of States Parties* bij het verdrag, waarvoor het Koninkrijk bij de eerste bijeenkomst in 2017 heeft toegezegd de organisatie op zich te nemen.

Mogelijkheden in relatie tot de EU

De Europese verdragen gelden in beginsel voor de staten die daarbij partij zijn als geheel, dat betekent in dit kader voor het Koninkrijk. Het verdrag of de akte van bekrachtiging kan echter in een beperking tot een deel van de betrokken staat of in bijzondere bepalingen voorzien. Een van de varianten van een dergelijke beperking betreft de regeling voor landen en gebieden overzee (LGO) die begin jaren zestig van de vorige eeuw is gekozen voor de Nederlandse Antillen (destijds alle tot het Koninkrijk behorende eilanden) en Suriname. De zes eilanden van het Koninkrijk in het Caribisch gebied vallen nog steeds onder deze regeling, waarmee ze zijn uitgezonderd van de volledige werking van de EU-verdragen, al kunnen ze wel aanspraak maken op steunprogramma's die worden gefinancierd uit het Europees Ontwikkelingsfonds en op investeringen via de Europese Investeringsbank. Het raamwerk voor deze bijzondere associatieregeling is nader uitgewerkt in opeenvolgende LGO-besluiten, die steeds meer het uitgangspunt hanteren van een wederzijds partnerschap om duidelijker onderscheid te maken met de ontwikkelingshulp voor ACS-landen. Het huidige LGO-besluit dateert van 2013, waarvoor in 2018 een herziening is voorgesteld met het oog op de periode 2021-2027.¹⁸⁸ Behalve Groenland betreffen de LGO kleine gebieden – meestal eilanden – van de lidstaten, met een kleine bevolking, al zijn er in sociaal, economisch, geografisch en klimatologisch opzicht grote verschillen.¹⁸⁹ Na uittreding van het Verenigd Koninkrijk uit de EU wordt het aantal LGO met twaalf verminderd, waardoor naast de zes eilanden van het Koninkrijk in het Caribisch gebied en Groenland, een zestal dun bevolkte Franse LGO resterende die geografisch versnipperd liggen: de Franse Zuidelijke en Antarctische Gebieden, Frans-Polynesië, Nieuw-Caledonië, Saint-Barthélemy (enige Franse LGO in het Caribisch gebied), Saint-Pierre en Miquelon, en Wallis en Futuna.

In Ultraperifere Gebieden (UPG), een alternatieve regeling voor gebieden die ver verwijderd liggen van het Europees grondgebied, is het Europees recht in beginsel volledig van toepassing, met dien verstande dat bepaalde uitzonderingen mogelijk zijn op basis van schaaikenmerken en een aantal andere bijzondere eigenschappen. Tot Frankrijk behoren zes UPG (Guadeloupe, Frans-Guyana, Martinique, Mayotte, Réunion, Saint-Martin), tot Portugal twee UPG (de Azoren, Madeira) en tot Spanje één UPG (de Canarische eilanden). De status van het Franse Mayotte is in 2014 veranderd van LGO in UPG. De EU-verdragen maken zo'n verandering ook mogelijk voor andere LGO's, indien de Europese Raad op initiatief van de betrokken lidstaat daartoe besluit (artikel 355, zesde lid, VWEU). De UPG moeten voldoen aan dezelfde eisen als alle andere delen van lidstaten, maar hebben dus ook toegang tot de interne markt en tot reguliere EU-financiering zoals cohesiefondsen en fondsen voor landbouw en visserij. In 2018 is een begin gemaakt met nieuw EU-beleid voor de UPG waaronder initiatieven op het gebied van de bevordering van innovatie, circulaire economie en *blue growth*. Volgens de Europese Commissie bieden de UPG de EU kansen vanwege hun ligging in gebieden van de wereld die in strategische zin van groot belang kunnen zijn.¹⁹⁰

Er kleven voor- en nadelen aan de status LGO en aan de status UPG, blijkens onderzoeken die dateren uit 2008.¹⁹¹ Van belang is dat zich ontwikkelingen voordoen in de internationale omgeving en in de vormgeving van de relaties tussen de EU en de LGO en UPG, die een heroriëntatie opportuun maken. UPG vallen ook onder de collectieve veiligheidsgarantie die de lidstaten in artikel 42, zevende lid, VEU hebben verankerd. De Brexit zou wel eens de katalysator kunnen zijn van al langer zich ontwikkelende, geleidelijke convergentie tussen de LGO en UPG, die vergaande gevolgen kan hebben voor het constitutionele recht van de betrokken lidstaten. Het vertrek betekent niet dat de twaalf resterende LGO (exclusief Groenland) aanspraak maken op minder financiële middelen van de EU, maar wel valt een belangrijk LGO-machtsblok in de Caribische regio weg, waardoor een ander dynamiek zal ontstaan tussen de (lidstaten met) resterende LGO.¹⁹² De inventarisatie van kansen en behoeften tot intensievere samenwerking (denk aan: handelspolitiek, klimaatbeleid en justitiesamenwerking) zou deel moeten uitmaken van toekomstgerichte beleidsontwikkeling waarvan momenteel niet of nauwelijks sprake is. Het verdient aanbeveling dit onderwerp opnieuw te agenderen in de overleggen tussen de landen van het Koninkrijk.

Ter afsluiting beklemtoont de AIV dat voor de bevordering van veiligheid en rechtsstatelijkheid in het Caribisch gebied de besproken instituties geen belemmering vormen, maar juist mogelijkheden scheppen voor nauwere en effectievere samenwerking. Hiervan hebben de landen tot dusver in de praktijk onvoldoende gebruikgemaakt. Om historische redenen rust op Nederland de verantwoordelijkheid zich als grootste Koninkrijkspartner in te spannen voor de veiligheid en het welbevinden van burgers in het Caribisch deel van het Koninkrijk. Tegelijk mag Nederland verwachten dat de regeringen en besturen van de Caribische landen concrete stappen vooruitzetten in het belang van hun bevolkingen en voor een toekomstbestendig Koninkrijksverband.



naar
inhoud





Eindnoten



naar
inhoud

- ¹ Sinds de wijziging van het Statuut van 10 oktober 2010 maken vier landen deel uit van het Koninkrijk: naast Nederland betreft dit Aruba, Curaçao en Sint Maarten. De landen van het Koninkrijk behartigen zelfstandig hun eigen belangen. Het Statuut wijst evenwel een aantal onderwerpen aan die vallen onder de verantwoordelijkheid van het Koninkrijk, zoals buitenlandse betrekkingen en bescherming van het grondgebied (defensie). Omdat het Statuut geen eigen, van de landen gescheiden, overkoepelende Koninkrijksorganen kent, betreft dit in essentie Nederlandse organen die handelen in het kader van een Koninkrijksfunctie. Bonaire, Sint Eustatius en Saba worden vanaf 2010 gerekend tot Caribisch Nederland.
- ² Bijlage bij Kamerstukken 2014/2015, 34 000 IV, nr. F, *Voorlichting over de evaluatie van de rijks wetten "Justitie"*, 2 mei 2014.
- ³ Zie voor een uitwerking van de verschillende veiligheidsbegrippen: WRR, 'Veiligheid in een wereld van verbindingen. Een strategische visie op het defensiebeleid', 12 april 2017, hoofdstuk 2.
- ⁴ Van Buiren, Koert, Matthijs Gerritsen en Leonie Ernst, *Kleine eilanden, grote uitdagingen. Het Caribisch deel van het Koninkrijk in regionaal perspectief: prestaties, kansen en oplossingen*, Economisch Bureau Amsterdam, 2020: 4-5.
- ⁵ Kamerbrief staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Besluitvorming Rijksministerraad 10 juli 2020. inzake (financiële) ondersteuning aan Aruba, Curaçao en Sint Maarten, kenmerk 2020-0000418140, 10 juli 2020, bijlage 2; De Haseth, Carel, *Haags dictaat is ongepast in ons bestel*, NRC, 16 juli 2020.
- ⁶ Van Raak, Ronald, *Onze hulp moet terecht komen bij de armen, niet bij de rijken op de eilanden*, Koninkrijk.nu, 14 juli 2020; Trouw, *Ombudsman Curaçao: 'Uitblijven coronasteun is voor ons fataal*, 8 augustus 2020.
- ⁷ NOS, *Kamer stemt tegen handelsverdrag met Zuid-Amerikaanse landen*, 2 juni 2020.
- ⁸ Karapetian, G., *Hoe verder met de Landen en Gebieden Overzee na Brexit?*, SEW nummer 6, juni 2020.
- ⁹ United States Congressional Research Service, *U.S. Foreign Assistance to Latin America and the Caribbean: FY2019 Appropriations*, 1 maart 2019.
- ¹⁰ Haenen, Marcel, *Veiligheid Schiphol bedreigd door infiltraties drugscriminelen*, NRC, 20 mei 2020.
- ¹¹ Dolz, Patricia Ortega, *Apresado en Galicia el primer 'narcosubmarino' de Europa con más de 3.000 kilos de cocaína*, El País, 16 december 2019.
- ¹² FD, *Rotterdam en Antwerpen melden recordvangsten cocaïne in 2019*, 9 januari 2020.
- ¹³ Staring, R., L. Bisschop, R. Koks, E. Brein en H. van de Bunt, *Drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven: aard en aanpak van het fenomeen*, Erasmus Universiteit Rotterdam, 26 mei 2019: 53-54.
- ¹⁴ Idem: 8-9.
- ¹⁵ Tops, Pieter en Jan Tromp, *De achterkant van Amsterdam. Een verkenning van drugsgerelateerde criminaliteit*, 2019.
- ¹⁶ Voor een overzicht zie: Kamerbrief minister van Justitie en Veiligheid, 'Reactie op het bericht: Nederland is corrupter dan we denken', 6 februari 2020. Voor witwassen zie ook: Gaby de Groot en Johan Leupen, 'Bijna €13 mrd wordt er jaarlijks witgewassen in Nederland', FD, 13 november 2019.
- ¹⁷ Van Heerde, Johan, *De politie kon meelesen met versleutelde chatberichten: duizenden kilo's drugs onderschept, honderden arrestaties*, Trouw, 2 juli 2020.
- ¹⁸ International Crisis Group, *Calming the Restless Pacific: Violence and Crime on Colombia's Coast*, 8 augustus 2019.
- ¹⁹ Kruijt, Dirk, *Colombia 2020: tussen de FARC en Venezolaanse vluchtelingen*, Clingendael Institute, 29 januari 2020.
- ²⁰ Raad voor de Rechtshandhaving, *Inspectieonderzoek naar de aanpak van drugscriminaliteit en drugsgerelateerde problematiek in Sint Maarten*, 13 juli 2020.



- ²¹ Zie bijvoorbeeld: United States Department of State, Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, *International Narcotics Control Strategy Report*, maart 2019, Vol I Drug and chemical control: 151-153, Vol II Money laundering: 47-49 (Aruba), 85-87 (Curaçao) en 170-172 (Sint Maarten).
- ²² Openbaar Ministerie, Parket Procureur-Generaal van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, *Perspectief op de criminaliteitsbestrijding 2016-2021*, mei 2016.
- ²³ Commissie Onderzoek Curaçao, *Doe het zelf: Rapport van de Commissie Onderzoek Curaçao, ingesteld bij Koninklijk besluit van 8 augustus 2011*, 30 september 2011.
- ²⁴ Centrale Bank van Aruba, *Corruption survey 2018*, augustus 2019.
- ²⁵ Position Paper en toelichting van de Stichting Beheer ICT Rechtshandhaving (SBIR) tijdens de ronde tafelbijeenkomst over rechtshandhaving in het Caribisch gebied in de Tweede Kamer op 18 december 2019.
- ²⁶ Van Buiren, Koert en Leonie Ernst, *Kerncijfers Caribisch deel van het Koninkrijk: Economische, financiële en sociale ontwikkelingen 2010 – 2017*, SEO-rapport, februari 2019.
- ²⁷ Raad voor de Rechtshandhaving, *Inspectieonderzoek naar de aanpak van drugscriminaliteit en drugsgerelateerde problematiek in Sint Maarten*, 13 juli 2020: 40.
- ²⁸ Verhoeven, M.A., R.J. Bokhorst, F.L. Leeuw, S. Bogaerts en P.C.M. Schotborgh-van de Ven, *Georganiseerde criminaliteit en rechtshandhaving op St. Maarten*, WODC-rapport, 2007.
- ²⁹ Kamerstuk 29628/29279 nr. 861, *Brief van de Minister van Justitie en Veiligheid*, 12 februari 2019.
- ³⁰ Inspectieonderzoek van de Raad voor de rechtshandhaving naar de uitvoering van de opsporingstaak door de Kustwacht in Curaçao, Sint Maarten en Caribisch Nederland, juni 2018. Het onderzoek heeft geen betrekking op Aruba omdat het land geen partij is in de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving.
- ³¹ Idem: 12.
- ³² Voor het langetermijnplan van de Kustwacht Caribisch gebied is in het regeerakkoord (2017) structureel 10 miljoen euro extra beschikbaar gesteld. Het Jaarplan 2020 bevat in een ‘groeihoofdstuk’ ambities waarvoor nog geen financiële dekking is. Kustwacht voor het Koninkrijk der Nederlanden in het Caribisch gebied, *Jaarplan 2020*, januari 2020: 3.
- ³³ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Wereldwijd voor een veilig Nederland: Geïntegreerde Buitenland en Veiligheidsstrategie 2018 – 2022*, maart 2018: 26-27.
- ³⁴ Nationale Veiligheid Strategie 2019, <https://www.nctv.nl/documenten/publicaties/2019/6/07/nationale-veiligheid-strategie-2019>.
- ³⁵ Zie: <https://www.rivm.nl/onderwerpen/nationale-veiligheid>.
- ³⁶ De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken evalueerde het gewijzigde regiobeleid in de periode 2004 – 2010 en bracht daarover in 2013 verslag uit: IOB, *Op zoek naar nieuwe verhoudingen: Evaluatie van het Nederlandse buitenlandbeleid in Latijns-Amerika*, augustus 2013.
- ³⁷ Europese Commissie, *European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations: Venezuela*, 2019.
- ³⁸ Leghtas, Izza, en Jessica Thea, *Hidden and Afraid-Venezuelans Without Status or Protection on the Dutch Caribbean Island of Curaçao*, Refugees international, 10 april 2019: 7.
- ³⁹ AIV-advies nr. 107, *Fundamentele rechten in het Koninkrijk: eenheid in bescherming. Theorie en praktijk van territoriale beperkingen bij de ratificatie van mensenrechtenverdragen*, juni 2018.
- ⁴⁰ UNHCR, *2019 End-of-year report Caribbean sub-region*, 2020.
- ⁴¹ Ebus, Bram, *Venezuelan migrants live in shadows on Caribbean's sunshine islands*, The Guardian, 13 november 2018.
- ⁴² Kamerbrief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, *Landenbeleid Venezuela*, kenmerk 2942197, 25 augustus 2020.
- ⁴³ Regional RMRP for Refugees and Migrants from Venezuela, *Regional Refugee and Migrant Response Plan for Refugees and Migrants from Venezuela*, december 2018: 79.
- ⁴⁴ Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, 1950, Zie: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_NLD.pdf.
- ⁴⁵ Eerste Kamer der Staten-Generaal Kamerstuk nr. 29 653 C, *Het Nederlands buitenlands beleid ten*



aanzien van Latijns-Amerika en de Cariben, Verslag van een deskundigenbijeenkomst, 11 december 2018.

- ⁴⁶ AIV-advies nr. 107, *Fundamentele rechten in het Koninkrijk: eenheid in bescherming. Theorie en praktijk van territoriale beperkingen bij de ratificatie van mensenrechtenverdragen*, juni 2018.
- ⁴⁷ Ministerie van Justitie Curaçao, *Procedure voor bescherming op grond van artikel 3 EVRM*, 2018. Staatssecretaris Knops stelt hierover in een Kamerbrief op 13 november 2018: 'De Toelatingsorganisatie in Curaçao beoordeelt onder verantwoordelijkheid van de minister van Justitie van Curaçao de aanvraag en bepaalt of betrokkene in aanmerking komt voor bescherming op grond van een artikel 3 EVRM procedure.'
- ⁴⁸ Leghtas, Izza, en Jessica Thea, *Hidden and Afraid-Venezuelans Without Status or Protection on the Dutch Caribbean Island of Curaçao*, Refugees international, 10 april 2019: 9-10.
- ⁴⁹ Vivanco, José Miguel, *Brief aan Curaçaose en Nederlandse autoriteiten over Venezolaanse asielzoekers*, Human Rights Watch, 15 oktober 2018.
- ⁵⁰ Amnesty International, *Detained and Deported. Venezuelans Denied Protection in Curacao*, september 2018: 9-10.
- ⁵¹ Kamerstuk 29653 nr. 58, *Het Nederlands buitenlands beleid ten aanzien van Latijns-Amerika en de Cariben*, 6 september 2019.
- ⁵² Nazarski, Eduard, *Rechtshandhaving Caribisch deel Koninkrijk: Position Paper Amnesty International*, Amnesty International, 18 december 2019.
- ⁵³ Zie: https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2019A05010.
- ⁵⁴ Antwoord van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de minister van Defensie en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, 5 maart 2020. Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2019–2020, nr. 1954.
- ⁵⁵ Kamerbrief, *Antwoord op Kamervragen over het bericht 'Vreemdelingenadvocaten: Curaçao zet Venezolanen collectief uit*, kenmerk 2020-0000087104, 5 maart 2020.
- ⁵⁶ International Military Council on Climate and Security (i.s.m. Clingendael en HCSS), *The World Climate and Security Report 2020*, februari 2020: 84-101.
- ⁵⁷ Planetary Security Initiative, *Fighting an Existential Threat: Small Island States Bringing Climate Change to the UN Security Council*, maart 2018: 2.
- ⁵⁸ Van Schaik, Louise, Dick Zandee, Tobias von Lossow, Brigitte Dekker, Zola van der Maas en Ahmad Halima, *Ready for take-off? Military responses to climate change*, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, maart 2020: 25-27.
- ⁵⁹ Algemene Rekenkamer Sint Maarten, *Focus-onderzoek naar de wederopbouw gelden voor Sint Maarten. Een verzameling van feiten*, mei 2020: 9.
- ⁶⁰ Planetary Security Initiative, *Stormclouds and Solutions: Anticipating and Preparing for Climate Change and Security Risks in the Caribbean*, februari 2019: 2-3.
- ⁶¹ Idem: 6.
- ⁶² Idem: 4-5.
- ⁶³ The Economist, *No longer in the pink. The world is going to have to start thinking radically to save its coral reefs*, 26 oktober 2019: 16.
- ⁶⁴ Prof. dr. Han J. Lindeboom, *Concept delta-plan voor het redden van de koraalriffen bij de economieën van, de veiligheid op en de relaties met de eilanden*, 5 april 2017; Ministeries van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Infrastructuur en Waterstaat en Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, *'Plan voor land en water. Beleidsplan natuur en milieu Caribisch Nederland 2020-2030'* maart 2020.
- ⁶⁵ UN SDG's Knowledge Platform, *Small Island Developing States*, <https://sustainabledevelopment.un.org/topics/sids>.
- ⁶⁶ Planetary Security Initiative, *Fighting an Existential Threat: Small Island States Bringing Climate Change to the UN Security Council*, maart 2018: 8.
- ⁶⁷ Planetary Security Initiative, *Planetary Security in the Caribbean region: Plan of Action on resilience*, februari 2019.
- ⁶⁸ Kingdom of the Netherlands, CDEMA, Clingendael Institute, Planetary Security Initiative,

COE en Aruba, *Planetary Security in the Caribbean Region: A Roadmap to Climate Resilience Plan of Action (draft)*, februari 2019.

- ⁶⁹ Curaçao Chronicle, *Prime Minister Rhuggenaath Speaks in the UN Security Council*, 12 juli 2018.
- ⁷⁰ Antilliaans Dagblad, *Enthousiaste Afttrap VN-vergadering*, 24 september 2019.
- ⁷¹ Van Schaik, Louise, Dick Zandee, Tobias von Lossow, Brigitte Dekker, Zola van der Maas en Ahmad Halima, *Ready for take-off? Military responses to climate change*, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, maart 2020: 29-30.
- ⁷² Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Wereldwijd voor een veilig Nederland: Geïntegreerde Buitenland en Veiligheidsstrategie 2018-2022*, maart 2018: 32-33.
- ⁷³ Idem: 36.
- ⁷⁴ WRR, *Veiligheid in een wereld van verbindingen. Een strategische visie op het defensiebeleid*, 2017: 116-119.
- ⁷⁵ Ebus, Bram, *Troubled Waters along the Guyana-Venezuela Border*, International Crisis Group, 28 oktober 2019.
- ⁷⁶ Statement of Admiral Craig S. Faller, Commander United States Southern Command, *Before the 116th Congress Senate Armed Forces Committee, Subcommittee on Emerging Threats and Capabilities*, 9 juli 2019.
- ⁷⁷ Jiangtao, Shi, *Trade deal nears, but tensions are rising over China's inroads into America's backyard*, South China Morning Post, 15 april 2019.
- ⁷⁸ Vanaf het einde van de negentiende eeuw hadden de Verenigde Staten niet langer de invloed te duchten van Europese koloniale machten zoals Engeland, Frankrijk en Spanje. De Sovjet-Unie vormde tijdens de Koude Oorlog de enige serieuze rivaal en bedreiging, maar na de Cubacrisis in 1962 zag Moskou ervan af om de confrontatie te zoeken in het Caribisch gebied. De plaatsing van Russische nucleaire raketten op Cuba werd onder dreiging van Amerikaanse (nucleaire) repercussies op het laatste moment afgeblazen.
- ⁷⁹ Sullivan, Mark P. en Thomas Lum, *China's engagement with Latin America and the Caribbean*, Congressional Research Service, 11 april 2019.
- ⁸⁰ Lindsay-Poland, John, *U.S. Military Bases in Latin America and the Caribbean*, Institute for policy studies, 5 oktober 2005.
- ⁸¹ Suárez, Samuel Augusto Gallego, *Colombia: US military presence's repercussions*, Latin American Post, 4 februari 2019. Zie ook: Tobias, Franz, *The Legacy of Plan Colombia*, 24 mei 2017.
- ⁸² United States Congressional Research Service, *U.S. Foreign Assistance to Latin America and the Caribbean: FY2019 Appropriations*, 1 maart 2019.
- ⁸³ Gehrke, Joel, *'That would really be historic': Trump wants NATO to tighten ties with Brazil's Jair Bolsonaro*, Washington Examiner, 7 maart 2020.
- ⁸⁴ Adghirni, Samy, John Harney en Mario Parker, *Trump and Bolsonaro Discuss Venezuela over Mar-a-lago Dinner*, Bloomberg, 7 maart 2020.
- ⁸⁵ Sink, Justin en Jennifer Jacobs, *Venezuela's Guaido Attends Trump's State of Union Speech*, Bloomberg, 5 februari 2020, en Woody, Christopher, *A US warship sailed along Venezuela's coast to gather intelligence and send a message to Maduro*, Business Insider, 1 februari 2020.
- ⁸⁶ Goodman, Joshua, *Trump: US to deploy anti-drug Navy ships near Venezuela*, Associated Press, 2 april 2020.
- ⁸⁷ Ziezulewicz, Geoff, *Destroyer Pinckney challenges Venezuela's maritime territorial claims*, Navy Times, 15 juli 2020.
- ⁸⁸ Report of the Independent Expert on the promotion of a democratic and equitable international order on his mission to the Bolivarian Republic of Venezuela and Ecuador (A/HRC/39/47/Add.1), 3 augustus 2018. Zie ook: Tricontinental, *UN Rapporteur Alfred de Zayas Criticises Regime Change Efforts and Economic Warfare Against Venezuela*, Medium, 2019.
- ⁸⁹ De 'Monroe-doctrine', ontleend aan een toespraak van de Amerikaanse president Monroe voor het Congres in 1823, was aanvankelijk gericht tegen Europese kolonisatie op het Westelijk halfrond en om de Amerikaanse aanspraken op territorium veilig te stellen, maar heeft in de loop van de geschiedenis de bijklank gekregen van Amerikaanse dominantie en militaire interventies in

- Latijns-Amerika en het Caribisch gebied. Met de symbolische uitspraak wilde voormalig minister van Buitenlandse Zaken Kerry waarschijnlijk vooral onderstrepen dat de Verenigde Staten hechten aan gelijkwaardige relaties. Zie: Zachary Keck, *The US Renounces the Monroe Doctrine?*, *The Diplomat*, 21 november 2013.
- ⁹⁰ Richardson, Davis, *John Bolton Reaffirms America's Commitment to the Monroe Doctrine With New Sanctions*, *Observer*, 17 april 2019.
- ⁹¹ Funnekotter, Bart, *Schoffelen in de Amerikaanse achtertuin*, NRC, 15 februari 2019.
- ⁹² Schake, Kori, *Let the Monroe Doctrine Die*, *Foreign Policy*, 29 mei 2019.
- ⁹³ Milanovic, Branko, *The Clash of Capitalisms. The Real Fight for the Global Economy's Future*, *Foreign Affairs*, januari/februari 2020.
- ⁹⁴ Het 'CELAC and China Joint Plan of Action for Cooperation on Priority Areas 2019 – 2021' werd aangenomen tijdens de tweede bijeenkomst van de ministers van Buitenlandse Zaken van het forum voor de *Community of Latin American and Caribbean States* (CELAC) en China.
- ⁹⁵ Belt and Road Portal, zie: https://eng.yidaiyilu.gov.cn/info/iList.jsp?cat_id=10076&cur_page=5.
- ⁹⁶ Jurna, Nina, *Suriname in extase door alle olie voor de kust*, NRC, 17 januari 2020.
- ⁹⁷ Lozano, Génesis, *Can Latin America's first AIB member learn from past mistakes?*, *China dialogue*, 9 maart 2020.
- ⁹⁸ Beëindiging van de diplomatieke erkenning van Taiwan lijkt een van de politieke aandachtspunten te zijn in afspraken met China over handels- en investeringsovereenkomsten. Hoewel het beeld niet eenduidig is, zijn verschillende LAC-landen waarmee China nauwe banden is aangegaan hiertoe de afgelopen jaren overgegaan (Panama in 2017, de Dominicaanse Republiek en El Salvador in 2018). Indien de Verenigde Staten geïsoleerd zouden komen te staan in hun erkenning van de Taiwanese zelfstandigheid, kan China zich gesterkt voelen om meer risico te nemen bij de nagestreefde politieke hereniging met het Chinese vaste land.
- ⁹⁹ Bayles, Martha, *Hard Truths about China's 'Soft Power'*, *The American Interest*, Volume 15, Number 5: 23-25.
- ¹⁰⁰ Voor een overzicht van de *Small Island Development States* zie: <https://sustainabledevelopment.un.org/topics/sids/list>.
- ¹⁰¹ Kiran, Stacey, *China signs 99-year lease on Sri Lanka's Hambantota port*, *Financial Times*, 11 december 2017.
- ¹⁰² Banerjee, Abhijit V. en Esther Duflo, *How Poverty Ends. The Many Paths to Progress-and Why They Might Not Continue*, 3 december 2019.
- ¹⁰³ Sullivan, Mark P. en Thomas Lum, *China's engagement with Latin America and the Caribbean*, *Congressional Research Service*, 11 april 2019.
- ¹⁰⁴ Tannenbaum, Ben, *Filling the Void: China's expanding Caribbean Presence*, *Council on Hemispheric Affairs*, 3 april 2018.
- ¹⁰⁵ Oosterveld, Willem, Eric Wilms en Katarina Kertysova, *The Belt and Road Initiative Looks East. Political Implications of China's Forays in the Caribbean*, *HCSS*, 24 oktober 2018.
- ¹⁰⁶ Myers, Margaret, *The Reasons for China's Cooling Interest in Latin America*, *AS/COA*, 23 april 2019.
- ¹⁰⁷ Stratfor, *How the Caribbean Faded from the Geopolitical Scene*, *Stratfor assessment*, 5 juli 2017.
- ¹⁰⁸ Berwick, Angus, *How ZTE helps Venezuela to create China style social control*, *Reuters special report*, 14 november 2018, en Mozur, Paul, Jonah M. Kessel en Melissa Chan, *Made in China, Exported to the World: The Surveillance State*, *The New York Times*, 24 april 2019.
- ¹⁰⁹ Feldstein, Steven, *When it comes to digital authoritarianism, China is a challenge – but not the only challenge*, *War on the Rocks*, 12 februari 2020.
- ¹¹⁰ Zie ook: AIV-advies nr. 111, 'China en de strategische opdracht voor Nederland in Europa', juni 2019, pag. 65-66.
- ¹¹¹ Feldstein, Steven, *The Global Expansion of AI Surveillance*, *Carnegie Endowment for International Peace*, september 2019.
- ¹¹² Antilliaans Dagblad, *De 'Silent invasion' van Bonaire*, 15 februari 2019.
- ¹¹³ De Feijter, Tycho, *De internationale expansie van China. China in het Caribisch deel van het Koninkrijk der Nederlanden*, *Atlantisch perspectief* nr. 3 – 2020: 37-42.



- ¹¹⁴ Curacao.nu, *Curaçao wijst Chinese kandidaat voor overname van Isla-raffinaderij de deur*, 16 juli 2019.
- ¹¹⁵ Het is lastig om in te schatten wat op lange termijn de gevolgen zullen zijn van de Amerikaanse sancties die het verbieden om handel te drijven met de Venezolaanse staatsoliemaatschappij PdVSA. Het Amerikaanse ministerie van Financiën heeft Curaçao een tijdelijke ontheffing gegeven voor raffinage van Venezolaanse *crude oil* tot eind 2020, maar het is onzeker wat er na die datum gaat gebeuren. Zie ook: Koninkrijk.nu, *Overname raffinaderij Curaçao voorlopig uitgesteld*, 8 mei 2020.
- ¹¹⁶ Gurganus, Julia, *Russia: playing a geopolitical game in Latin America*, Carnegie endowment for international peace, mei 2018.
- ¹¹⁷ SIPRI, *SIRI Arms Transfers Database*, 12 maart 2018.
- ¹¹⁸ Gotev, Georgi, *EU frowns, US roars as Russian troops start arriving in Venezuela*, Euractiv/Reuters, 28 maart 2019.
- ¹¹⁹ Reuters, *Trump says all options are on the table for Venezuela*, 23 januari 2019 en Caputo, Marc, Gabby Orr, *Trump: 'All options are on the table' for Venezuela*, Politico, 18 februari 2019.
- ¹²⁰ Berg, Ryan C. *Russia Is Gearing Up for a Conflict With the United States in the Caribbean*, Foreign Policy, 9 oktober 2019.
- ¹²¹ Lopez, C. Todd, *Southcom Commander: Foreign Powers Pose Security Concerns*, U.S. Dept of Defense, 4 oktober 2019.
- ¹²² Sukhankin, Sergey, *Russian mercenaries on the march: next stop Venezuela?*, ECFR, 1 februari 2019.
- ¹²³ Arostegui, Martin, *Russian Missiles Venezuela Heighten US Tensions*, VOA News, 29 april 2019.
- ¹²⁴ Peck, Michael, *Will Venezuela Become a Russian Missile Base*, The National Interest, 13 september 2019.
- ¹²⁵ De EU hanteert sinds eind 2017 een sanctielijst tegen wapens en goederen die voor interne repressie kunnen worden gebruikt, en tegen functionarissen van het regime die in verband zijn gebracht met mensenrechtenschendingen en ondermijning van de democratie en rechtsstaat (zie: <https://www.consilium.europa.eu/nl/policies/venezuela/>). De sancties van de Verenigde Staten gaan veel verder en zijn erop gericht om alle bezittingen van Venezuela in de Verenigde Staten te bevriezen en transacties van (ook niet-Amerikaanse) personen en bedrijven met Venezuela onmogelijk te maken, tenzij daarvoor uitzonderingsbepalingen gelden. Laatstgenoemde betreffen ook de levering van Venezolaanse *crude oil* aan de raffinaderij op Curaçao, waarvoor Washington ontheffing moet verlenen (zie: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10715>).
- ¹²⁶ De *International Contact Group* voor Venezuela bestaat uit de EU en zeven van haar lidstaten (Duitsland, Frankrijk, Italië, Nederland, Portugal, Spanje, Zweden), het Verenigd Koninkrijk en vier Latijns-Amerikaanse landen (Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Uruguay).
- ¹²⁷ NTN24, *Maduro expulsó a 13 oficiales de la FAN por reconocer Guidó*, 4 april 2019.
- ¹²⁸ Kurmanaev, Anatoly and Isayen Herrera, *Venezuela's Madura Cracks Down on His Own Military in Bid to Retain Power*, The New York Times, 13 augustus 2019.
- ¹²⁹ The Guardian, *The plot that failed: how Venezuela's 'uprising' fizzled*, 3 mei 2019.
- ¹³⁰ NOS, *Chaos Venezuela verergert, 'Maduro lijkt sterker met twee voorzitters'*, 7 januari 2020.
- ¹³¹ NRC, *Venezolaanse regering verleent gratie aan ruim 100 oppositieleden*, 1 september 2020.
- ¹³² NRC, *Russisch staatsoliebedrijf Rosneft stopt activiteiten in Venezuela*, 28 maart 2020.
- ¹³³ Galeotti, Mark, *Venezuela is a cheap gamble for Moscow*, Raam op Rusland, 7 mei 2019. Zie ook: Berg, Ryan C., *Russia is gearing up for a conflict with the United States in the Caribbean*, Foreign Policy, 9 oktober 2019.
- ¹³⁴ Pina, Carlos Eduardo, *China will determine the future of Venezuela*, Al Jazeera, 14 juli 2019. Zie ook: Rendon, Moises, *When Investments Hurts : Chinese influence in Venezuela*, CSIS, 3 april 2018 en The Dialogue, *China-Latin America Finance Database*, 2020.
- ¹³⁵ Naím, Moisés, en Francisco Toro, *Venezuela's suicide. Lessons from a failed state*, Foreign Affairs, November/December 2018.
- ¹³⁶ InSight Crime, *Venezuela: a Mafia State? Venezuela has become a hub of organized crime in the region*, 2018.



- ¹³⁷ InSight Crime, *The Devolution of State Power: The Pranes*, 2018 en InSight Crime, *The Devolution of State Power: The 'Colectivos'*, 2018.
- ¹³⁸ El Impulso.com, *Héctor Navarro ratificó que chavismo devalúa 300 mil millones de dólares*, 14 april 2016.
- ¹³⁹ Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2017*, 2018.
- ¹⁴⁰ Voor achtergronden over het zogenoemde 'cartel de los soles' zie: <https://www.insightcrime.org/investigations/drug-trafficking-venezuelan-regime-cartel-of-the-sun/>.
- ¹⁴¹ Casey, Nicholas, *Secret Venezuela Files Warn About Maduro Confidant*, The New York Times, 2 mei 2019.
- ¹⁴² The United States Department of Justice, *Nicolás Maduro Moros and 14 Current and Former Venezuelan Officials Charged with Narco-Terrorism, Corruption, Drug Trafficking and Other Criminal Charges*, 26 maart 2020.
- ¹⁴³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, nr. 2686, 7 augustus 2014.
- ¹⁴⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, nr. 3196, 28 augustus 2015.
- ¹⁴⁵ BBC News, *Hugo Carvajal: Spain denies US extradition request*, 16 september 2019.
- ¹⁴⁶ InSight Crime, *Colombia and Venezuela: Criminal Siamese twins*, 2018.
- ¹⁴⁷ De totale cocaproductie in Colombia, het land waaruit verreweg de meeste cocaïne wereldwijd afkomstig is, is sinds 2010 bijna verdrievoudigd en bevindt zich op een historisch hoogtepunt, zie: https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Censo_cultivos_coca_2018.pdf en <https://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2018/September/coca-crops-in-colombia-at-all-time-high--unodc-report-finds.html?ref=fsi>.
- ¹⁴⁸ Acosta, Luis Jaime, en Helen Murphy, *Exclusive: Thousands of Colombian Farc rebels return to arms despite peace accord – military intelligence report*, Reuters, 5 juni 2019.
- ¹⁴⁹ Angelo, Paul J., *Peace is slipping away in Colombia. How the United States can help win it back*, Foreign Affairs, 11 oktober 2019.
- ¹⁵⁰ Kruijt, Dirk, *Colombia 2020: tussen de FARC en Venezolaanse vluchtelingen*, Clingendael Institute, 29 januari 2020.
- ¹⁵¹ Oostindie, Gert, *De Venezolaanse gevaren voor Aruba, Bonaire en Curaçao*, Clingendael spectator, 17 april 2019.
- ¹⁵² Kamerstuk 33689 nr. 2, *Initiatiefnota van de leden Bosman en Van Raak over het Nederlandse Gemenebest*, 3 juli 2013.
- ¹⁵³ Hoogers, Prof. mr. H.G. en mr. G. Karapetian, *Het Koninkrijk tegen het licht*, Rijksuniversiteit Groningen, april 2019.
- ¹⁵⁴ Beantwoording Kamervragen lid Bosman over het dekolonisatieproces van de voormalig Nederlandse Antillen, 2019Z15876, 27 september 2019.
- ¹⁵⁵ Kamerstuk 35300 IV nr.22, *Motie van het lid van Dam C.D.*, 10 oktober 2019.
- ¹⁵⁶ Kamerbrief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Uitvoering motie Van Raak c.s. inzake nadere invulling verantwoordelijkheden van de landen en van het Koninkrijk*, kenmerk 2019-0000510045, 2 oktober 2019.
- ¹⁵⁷ Kamerbrief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Kabinetsappreciatie afsprakenlijst IPKO*, kenmerk 2020-0000129115 11 maart 2020.
- ¹⁵⁸ Beantwoording Kamervragen lid Bosman over het dekolonisatieproces van de voormalig Nederlandse Antillen, 2019Z15876, 27 september 2019, antwoord op vraag 10.
- ¹⁵⁹ Jessurun D'Oliveira, H.U., *Zeg de koloniën snel vaarwel*, NRC, 12 augustus 2003.
- ¹⁶⁰ Van Reenen, Piet, *Op Curaçao wint het gezag, maar staan de politieauto's stil*, NRC, 20 augustus 2019.
- ¹⁶¹ Samson, John, *Bemoeit Den Haag zich onterecht met begroting Curaçao? Onderzoeker uit fors kritiek*, Caribisch Netwerk, 6 maart 2020 en Drayer, Dick, *Colleges financieel toezicht ruziën in tijden van Corona*, Koninkrijk.nu, 7 april 2020.
- ¹⁶² Gibbs, Natasja, *Nederland duwt de eilanden dieper de coronacrisis in*, One World, 6 april 2020.
- ¹⁶³ Algemene Rekenkamer Curaçao, *Rapport Jaarrekening 2018 Curaçao*, april 2020.
- ¹⁶⁴ Algemene Rekenkamer, *Rapport bij het jaarverslag: Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018*.



- Koninkrijksrelaties (IV) en BES-fonds (H), 2019: 25-26.
- ¹⁶⁵ Kamerbrief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Financiële ondersteuning Caribische landen in verband met COVID-19*, kenmerk 2020-0000199262, 16 april 2020.
- ¹⁶⁶ Kamerbrief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Resultaten Rijksministerraad 15 mei betreffende financiële ondersteuning Curaçao en Sint Maarten in verband met Covid-19*, kenmerk 2020-0000300590, 22 mei 2020.
- ¹⁶⁷ Brief staatssecretaris Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Voorwaarden derde tranche liquiditeitssteun Landen*, 10 juli 2020, zie: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2020Z13853&did=2020D29426
- ¹⁶⁸ NRC, *Hulp aan Curaçao lijkt op herintroductie Nederlands bestuur*, 14 juli 2020.
- ¹⁶⁹ Broek, Aart G. en Jan Wijenberg, *Geef Caribische eilanden de status van Nederlandse gemeenten*, Volkskrant, 11 februari 2019. Zie ook: Koninkrijk.nu, *Hoog tijd om het Statuut af te schaffen*, 17 april 2020.
- ¹⁷⁰ Raad van State, *50 jaar Raad van State voor het Koninkrijk*, kenmerk Wo4.04.0425/1/K, 10 december 2004: 2-3.
- ¹⁷¹ Omdat regering en parlement van het Koninkrijk zijn ingericht vanuit de Nederlandse organen en de Caribische landen daarin getalsmatig een gering gewicht hebben, wordt het optreden van het Koninkrijk in de Caribische landen al snel ervaren als het optreden van Nederland. Bovendien ontbreekt voornamelijk een onafhankelijk (rechterlijk) orgaan dat toetst of het Koninkrijk bevoegd is om op te treden. In dit kader wordt ook wel gesproken van een ‘democratisch deficit’. Kamerstuk 27 570 (R1672), nr. 20, *Voorlichting van de afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk over beperking van de mogelijkheid een algemene maatregel van rijksbestuur uit te vaardigen*, 11 november 2016: 56.
- ¹⁷² Raad van State, *Voorlichting inzake een te ontwikkelen visie op het Koninkrijk*, kenmerk Wo4.11.0154/1, 5 september 2011: 10-12.
- ¹⁷³ Transparency International, *Freedom of information: a tool for people power*, 26 september 2019, <https://www.transparency.org/en/news/right-to-information-people-power#>.
- ¹⁷⁴ Principles relating to the status of national human rights institutions (The Paris Principles), zie: <https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/ParisPrinciples.aspx>.
- ¹⁷⁵ IBO Koninkrijksrelaties, *Samen-werken. Samenwerken waar het moet, zelfstandig waar het kan*, 10 juni 2019: 21-22.
- ¹⁷⁶ Idem: 7.
- ¹⁷⁷ Kamerbrief staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Kabinetsreactie Raad van State en Interdepartementaal Beleidsonderzoek*, kenmerk 2019-0000521305, 4 oktober 2019.
- ¹⁷⁸ Inleiding van de voormalige vice-president van de Raad van State mr. H.D. Tjeenk Willink ter gelegenheid van het Parlementair Overleg Koninkrijksrelaties, 13 juni 2006: 11.
- ¹⁷⁹ De Telegraaf, *Inzamelingsactie Jandino passeert miljoen euro*, 11 mei 2020.
- ¹⁸⁰ Gastcollege vice-president Raad van State mr. T. de Graaf voor de Universiteit van Curaçao, 4 november 2019, <https://www.raadvanstate.nl/publicaties/toespraken-vice/65-jaar-statuut-een-kwetsbaar-koninkrijk/>.
- ¹⁸¹ Kamerstuk 27 570 (R1672), nr. 20, *Voorlichting van de afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk over beperking van de mogelijkheid een algemene maatregel van rijksbestuur uit te vaardigen*, 11 november 2016: 5.
- ¹⁸² Zie bijvoorbeeld: Raad van State, *Voorlichting inzake een te ontwikkelen visie op het Koninkrijk*, kenmerk Wo4.11.0154/1, 5 september 2011: 18.
- ¹⁸³ Kamerbrief staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Maatregelen Caribische delen van het Koninkrijk i.v.m. Covid-19*, kenmerk 2020-0000185236, 7 april 2020; Kamerbrief minister van Defensie, *Inzet Zr.Ms. Karel Doorman in Caribisch gebied in het kader van COVID-19*, kenmerk BS2020006449, 9 april 2020.
- ¹⁸⁴ Cook, Geraldine, *JIATF South: The Strength of Relationships*, Diálogo, 9 september 2019.
- ¹⁸⁵ Van Schaik, Louise, Dick Zandee, Tobias von Lossow, Brigitte Dekker, Zola van der Maas en



Ahmad Halima, *Ready for take-off? Military responses to climate change*, Clingendael Institute, 2020: 29-30.

¹⁸⁶ Agreement concerning co-operation in suppressing illicit maritime and air trafficking in narcotic drugs and psychotropic substances in the Caribbean area, verdrag op 10 april 2003 gesloten te San José. zie: <https://verdragenbank.overheid.nl/en/Verdrag/Details/010467#Partijen>.

¹⁸⁷ UNODC, *Maritime crime and piracy*, <https://www.unodc.org/unodc/piracy/latin-america-and-the-caribbean.html>.

¹⁸⁸ Rijksoverheid, *Fiche 8: MFK – LGO-besluit*, 2018.

¹⁸⁹ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Landen en gebieden overzee (LGO)*, <https://ecer.minbuza.nl/ecer/dossiers/landen-en-gebieden-overzee-lgo>.

¹⁹⁰ Europese Commissie, *The new EU strategy for the outermost regions, one year on*, 23 november 2018. Zie ook: Europese Commissie, *Regional policy & outermost regions*, 2020, https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/themes/outermost-regions/.

¹⁹¹ SEOR, LL&A, *Economische gevolgen van de status van Ultraperifeer gebied voor de Nederlandse Antillen en Aruba*, 2 juni 2008; Bröring et al., *Schurende rechtsordes: Over juridische implicaties van de UPG-status voor de eilandgebieden van de Nederlandse Antillen en Aruba*, 31 maart 2008.

¹⁹² Karapetian, G., *Hoe verder met de Landen en Gebieden Overzee na Brexit?*, SEW nummer 6, juni 2020.



Adviesaanvraag



Ministerie van Buitenlandse Zaken

Adviesraad Internationale Vraagstukken
t.a.v. de voorzitter
Prof. mr. J.G. de Hoop Scheffer
Postbus 20061
2500 EB 's-Gravenhage

Directie Veiligheidsbeleid
Rijnstraat 8
2515 XP Den Haag
Postbus 20061
2500 EB Den Haag
Nederland
www.rijksveiligheid.nl
www.nederlandwereldwijd.nl
T +31-70-348 5227
E pieter-van-donkersgoed@minbuza.nl

Datum 23 april 2019

Betreft Adviesaanvraag "De veiligheidspolitieke ontwikkelingen in het Caribisch gebied"

Onze referentie
Minbuza.2019.3810-29

Geachte heer De Hoop Scheffer,

Mede namens de minister van Defensie leg ik de volgende adviesaanvraag aan u voor.

Het dreigingsbeeld in het Caribisch gebied is aan verandering onderhevig. In de toekomst zal dit beeld waarschijnlijk in hoge mate bepaald worden door de directe en indirecte gevolgen van de ontwikkelingen (1) op het geo- en regionaal-politieke vlak, (2) met betrekking tot de grensoverschrijdende (drugs-) criminaliteit en (3) op het gebied van klimaatverandering.

De gevolgen van de huidige geopolitieke ontwikkelingen worden ook in Latijns-Amerika en het Caribisch gebied gevoeld. China en Rusland tonen groeiende interesse in deze regio, die nog steeds getekend wordt door ideologische verschillen en diverse invloedssferen. De relatie van de Verenigde Staten met dit gebied is wegens politieke en ideologische verschillen niet eenduidig.

Daarnaast is in een aantal landen sprake van interne instabiliteit, ondermijning van het democratisch bestel, economische neergang en een teruggang in de rechtsstaat. De politieke en economische situatie in Venezuela en de *spillover* effecten op het Caribische deel van het Koninkrijk zijn een voorbeeld van de impact die van politieke ontwikkelingen op het Koninkrijk kan uitgaan. Mogelijk heeft de geopolitieke dynamiek, gevoegd bij de regionale politieke ontwikkelingen, (structurele) gevolgen voor de veiligheidspolitieke situatie in het Caribisch gebied.

Naast de regionale politieke ontwikkelingen en de geopolitieke dynamiek kampt de regio ook met internationale drugshandel die een bedreiging vormt voor de openbare orde en stabiliteit in de Caribische regio, met ook directe gevolgen voor de veiligheid in Nederland en de Caribische delen van het Koninkrijk. De diversificatie in internationaal georganiseerde criminele activiteiten, met bijvoorbeeld toenemende wapen- en brandstofsomokkel en tekenen van banden met terroristische activiteiten (*foreign terrorist fighters*), evenals gebieden die als *safe haven* voor criminele activiteiten fungeren, veranderen het dreigingsbeeld, dat zich niet slechts beperkt tot de regio en o.a. ook een uitstraling heeft naar Europa.

Pagina 1 van 2

Ook kunnen de gevolgen van klimaatverandering significant zijn. Het is waarschijnlijk dat veranderende weerpatronen en natuurrampen een grotere rol gaan spelen in het dreigingsbeeld voor de regio. Daarbij wordt bijvoorbeeld gedacht aan de effecten op migratiestromen en de interne politieke en economische stabiliteit van de eilandstaten.

Datum
april 2019
Onze referentie
MinBuza.2019.3610-25

Het veiligheidsbeleid in de Caribische regio dient geïmplementeerd te worden binnen de kaders van het Statuut voor het Koninkrijk. Het Statuut specificeert dat het Koninkrijk de verantwoordelijkheid draagt voor de buitenlandse betrekkingen en de bescherming van het grondgebied van het Caribisch deel van het Koninkrijk, dat buiten het toepassingsgebied van de oprichtingsverdragen van de NAVO en de EU valt. Op de meeste andere beleidsterreinen zijn Aruba, Curaçao en Sint Maarten autonoom.

In deze context dienen zich belangrijke vragen aan:

- 1) Welke impact hebben ontwikkelingen in de veiligheidspolitieke situatie in het Caribisch gebied op het huidige en het toekomstige dreigingsbeeld voor de regio? Welke factoren en ontwikkelingen spelen de komende tien jaar waarschijnlijk een rol bij deze veranderingen, en wie zijn de hoofdrolspelers¹? In hoeverre heeft het Koninkrijk zelf invloed op deze ontwikkelingen?
- 2) Wat zijn, gelet op deze (mogelijke) ontwikkelingen in de komende tien jaar, de consequenties voor de buitenlandse betrekkingen en de veiligheid van het Koninkrijk in het algemeen en de autonome landen in het bijzonder? Hoe adequaat kan het Koninkrijk reageren op deze (mogelijke) ontwikkelingen in het Caribische gebied en de eventuele risico's die daaruit voortvloeien voor het Koninkrijk in Europa en in het Caribisch gebied? Hoe kan het Koninkrijk zich voorbereiden om met dit veranderende dreigingsbeeld om te gaan en wat is daarvoor nodig?
- 3) Wat zijn de mogelijkheden op het gebied van internationale samenwerking in het Caribisch gebied waar het Koninkrijk voordeel bij kan hebben? Op welke manieren en op welke gebieden kan de internationale samenwerking ten aanzien van reële en actuele dreigingen in het Caribisch gebied worden verbeterd? Is er sprake van *best practices* van overige landen in het Caribisch gebied waar het Koninkrijk zijn voordeel mee kan doen?

Deze adviesaanvraag is opgenomen in het werkprogramma 2018-2020. Uw advies met betrekking tot bovenstaande vraagstukken zie ik met belangstelling tegemoet.

Hoogachtend,

De minister van Buitenlandse Zaken,


Stef Blok

¹ Met hoofdrolspelers wordt gecoeïd op het brede spectrum van zowel statelijke actoren (bijv. de VS, Rusland, China, Mexico of Venezuela) als niet-statelijke actoren (bijv. georganiseerde misdaad).

Geraadpleegde personen

- **E.B. Abath** – Directeur Buitenlandse Betrekkingen van Aruba
- **A.N.V. Begina** – Gevolmachtigde Minister van Curaçao
- **B. Beijnvoort** – Ministerie van Defensie
- **J.A. Boekhoudt** – Gouverneur van Aruba
- **N.W.M. Braakhuis** – Ambassadeur in Venezuela
- **A. van Dam** – Voormalig Procureur-Generaal van Aruba
- **L. Emrencia** – Hoofd beleid en strategie NCTVI Aruba
- **S.M. van Genugten** – Ministerie van Defensie
- **L.A. George-Wout** – Gouverneur van Curaçao
- **A. Groot-Philipps** – Directeur Kabinet van de Gevolmachtigde Minister van Curaçao
- **R. Hagedoorn** – Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- **E.B. Holiday** – Gouverneur van Sint Maarten
- **H. Knegt** – Ministerie van Buitenlandse Zaken
- **M. La Haye** – Directeur Rode Kruis Aruba
- **R. de Kort** – Plaatsvervangend Directeur Kabinet van de Gouverneur van Curaçao
- **J.A.J. Leijtens** – Commandant Koninklijke Marechaussee
- **J. McDermott** – Executive Director InSight Crime
- **J.M. Newton** – Directeur Kabinet van de Gouverneur van Aruba
- **G. Oostindie** – Hoogleraar Koloniale en Postkoloniale Geschiedenis Universiteit Leiden
- **A.E. Richardson** – Directeur NCTVI Aruba
- **G. Schulting** – Ministerie van Buitenlandse Zaken
- **A.P. Taselaar** – Ministerie van Justitie en Veiligheid
- **F. Versluijs** – Ministerie van Defensie
- **P.J. de Vin** – Commandant Zeemacht Caribisch gebied
- **M.J. de Vink** – Ministerie van Buitenlandse Zaken, Directeur Westelijk Halfmond
- **R.F. Violenus** – Gevolmachtigde Minister van Sint Maarten
- **C. Voges** – Directeur Kabinet van de Gevolmachtigde Minister van Sint Maarten
- **L.N.B. Walrave** – Ministerie van Defensie, Directeur Internationale Aangelegenheden en Operaties
- **N. van Woudenberg** – Ministerie van Buitenlandse Zaken



Lijst met afkortingen

ACS	(ontwikkelings)landen in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan
AI	Artificial Intelligence
AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
ALBA	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (Boliviaanse Alliantie)
BES	Bonaire, Saba, Sint Eustatius
BHOS	Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking
BRICS	Brazilië, Rusland, India, China, Zuid-Afrika
CARICOM	Caribbean Community
CDEMA	Caribbean Disaster Emergency Management Agency
COVID-19	Corona Virus Disease 2019
CSL	Cooperative Security Location
CZMCARIB	Commandant Zeemacht Caribisch gebied
EI2	European Intervention Initiative
ELN	Ejército de Liberación Nacional
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FONOPS	Freedom of Navigation Operations
GBVS	Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie
IBO	Interdepartementaal Beleidsonderzoek
IMPACS	Implementation Agency for Crime and Security
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
INF	Intermediate-range Nuclear Forces
IPKO	Interparlementair Koninkrijksoverleg
JIATF-S	Joint Inter-Agency Task Force South
JVO	Justitieel Vier-landen Overleg
KMAR	Koninklijke Marechaussee
LAC	Latijns-Amerika en het Caribisch gebied
LGO	Landen en gebieden overzee
MAOC-N	Maritime Analysis and Operations Centre – Narcotics
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
NGO	Non-Gouvernementele Organisatie
PdVSA	Petróleos de Venezuela S.A. (Venezolaanse staatsoliemaatschappij)
RST	Recherche Samenwerkingsteam
RT	Russia Today
SIDS	Small Island Development States
SOUTHCOM	United States Southern Command
TBO	Team Bestrijding Ondernijning
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
UPG	Ultraperifere gebieden
VEU	Verdrag betreffende de Europese Unie
VN	Verenigde Naties
VWEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie



Artikelen Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden

Artikel 3

1. Onverminderd hetgeen elders in het Statuut is bepaald, zijn aangelegenheden van het Koninkrijk:
 - a. de handhaving van de onafhankelijkheid en de verdediging van het Koninkrijk;
 - b. de buitenlandse betrekkingen;
 - c. het Nederlandschap;
 - d. de regeling van de ridderorden, alsmede van de vlag en het wapen van het Koninkrijk;
 - e. de regeling van de nationaliteit van schepen en het stellen van eisen met betrekking tot de veiligheid en de navigatie van zeeschepen, die de vlag van het Koninkrijk voeren, met uitzondering van zeilschepen;
 - f. het toezicht op de algemene regelen betreffende de toelating en uitzetting van Nederlanders;
 - g. het stellen van algemene voorwaarden voor toelating en uitzetting van vreemdelingen;
 - h. de uitlevering.
2. Andere onderwerpen kunnen in gemeen overleg tot aangelegenheden van het Koninkrijk worden verklaard. Artikel 55 is daarbij van overeenkomstige toepassing.

Artikel 6

1. De aangelegenheden van het Koninkrijk worden in samenwerking van Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten behartigd overeenkomstig de navolgende bepalingen.
2. Bij de behartiging van deze aangelegenheden worden waar mogelijk de landsorganen ingeschakeld.

Artikel 30

1. Aruba, Curaçao en Sint Maarten verlenen aan de strijdkrachten, welke zich op hun gebied bevinden, de hulp en bijstand, welke deze in de uitoefening van hun taak behoeven.
2. Bij landsverordening worden regelen gesteld om te waarborgen, dat de krijgsmacht van het Koninkrijk in Aruba, Curaçao en Sint Maarten haar taak kan vervullen.

Artikel 31

1. Personen, die woonachtig zijn in Aruba, Curaçao en Sint Maarten, kunnen niet dan bij landsverordening tot dienst in de krijgsmacht dan wel tot burgerdienstplicht worden verplicht.
2. Aan de Staatsregeling is voorbehouden te bepalen, dat de dienstplichtigen, dienende bij de landmacht, zonder hun toestemming niet dan krachtens een landsverordening naar elders kunnen worden gezonden.

Artikel 32

In de strijdkrachten voor de verdediging van Aruba, Curaçao en Sint Maarten, zullen zoveel mogelijk personen, die in deze landen woonachtig zijn, worden opgenomen.

Artikel 33

1. Ten behoeve van de verdediging geschiedt de vordering in eigendom en in gebruik van goederen, de beperking van het eigendoms- en gebruiksrecht, de vordering van diensten en de inkwartieringen niet dan met inachtneming van bij rijkswet te stellen algemene regelen, welke tevens voorzieningen inhouden omtrent de schadeloosstelling.
2. Bij deze rijkswet worden nadere regelingen waar mogelijk aan landsorganen opgedragen.

Artikel 34

1. De Koning kan ter handhaving van de uit- of inwendige veiligheid, in geval van oorlog of oorlogsgevaar of ingeval bedreiging of verstoring van de inwendige orde en rust kan leiden tot wezenlijke aantasting van belangen van het Koninkrijk, elk gedeelte van het grondgebied in staat van oorlog of in staat van beleg verklaren.
2. Bij of krachtens rijkswet wordt de wijze bepaald, waarop zodanige verklaring geschiedt, en worden de gevolgen geregeld.
3. Bij die regeling kan worden bepaald, dat en op welke wijze bevoegdheden van organen van het burgerlijk gezag ten opzichte van de openbare orde en de politie geheel of ten dele op andere organen van het burgerlijk gezag of op het militaire gezag overgaan en dat de burgerlijke overheden in het laatste geval te dezen aanzien aan de militaire ondergeschikt worden. Omtrent het overgaan van bevoegdheden vindt waar mogelijk overleg met de regering van het betrokken land plaats. Bij die regeling kan worden afgeweken van de bepalingen betreffende de vrijheid van drukpers, het recht van vereniging en vergadering, zomede betreffende de onschendbaarheid van woning en het postgeheim.
4. Voor het in staat van beleg verklaarde gebied kunnen in geval van oorlog op de wijze, bij rijkswet bepaald, het militaire strafrecht en de militaire strafrechtspleging geheel of ten dele op een ieder van toepassing worden verklaard.

Artikel 35

1. Aruba, Curaçao en Sint Maarten dragen in overeenstemming met hun draagkracht bij in de kosten, verbonden aan de handhaving van de onafhankelijkheid en de verdediging van het Koninkrijk, zomede in de kosten, verbonden aan de verzorging van andere aangelegenheden van het Koninkrijk, voor zover deze strekt ten gunste van Aruba, Curaçao onderscheidenlijk Sint Maarten.
2. De in het eerste lid bedoelde bijdrage van Aruba, Curaçao of Sint Maarten, wordt door de raad van ministers voor een begrotingsjaar of enige achtereenvolgende begrotingsjaren vastgesteld. Artikel 12 is van overeenkomstige toepassing, met dien verstande, dat beslissingen worden genomen met eenparigheid van stemmen.
3. Indien de in het tweede lid bedoelde vaststelling niet tijdig plaats heeft, geldt in afwachting daarvan voor de duur van ten hoogste een begrotingsjaar de overeenkomstig dat lid voor het laatste begrotingsjaar vastgestelde bijdrage.
4. De voorgaande leden zijn niet van toepassing ten aanzien van de kosten van voorzieningen, waarvoor bijzondere regelingen zijn getroffen.

Artikel 36

Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten verlenen elkander hulp en bijstand.

Artikel 43

1. Elk der landen draagt zorg voor de verwezenlijking van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van het bestuur.
2. Het waarborgen van deze rechten, vrijheden, rechtszekerheid en deugdelijkheid van bestuur is aangelegenheid van het Koninkrijk.

Artikel 51

1. Wanneer een orgaan in Aruba, Curaçao of Sint Maarten niet of niet voldoende voorziet in hetgeen het ingevolge het Statuut, een internationale regeling, een rijkswet of een algemene maatregel van rijksbestuur moet verrichten, kan, onder aanwijzing van de rechtsgronden en de beweegredenen, waarop hij berust, een algemene maatregel van rijksbestuur bepalen op welke wijze hierin wordt voorzien.
2. Voor Nederland wordt in dit onderwerp voor zover nodig in de Grondwet voorzien.

Constitutionele verschillen met Britse en Franse Caribische eilanden

	Aruba, Curaçao, Sint Maarten	Britse Caribische eilanden	Franse Caribische eilanden
Staatkundige inbedding	Constitutionele regeling 'het Statuut', staat boven de Nederlandse Grondwet; de Grondwetsbepalingen inzake buitenlandse betrekkingen gelden ingevolge het Statuut voor het gehele Koninkrijk Elk land heeft eigen regering, Rijksminister-raad bespreekt Koninkrijksaangelegenheden	Britse Koningin staats-hoofd, elk <i>overseas territory</i> heeft eigen regering Constitutioneel raamwerk van een regelgevende <i>Order in Council</i>	Constitutionele positie vastgelegd in Franse Grondwet artikelen 72-74
Regelgeving	Elk land heeft de bevoegdheid om zelf wetten vast te stellen over interne aangelegenheden	Lokale wetten met instemming van de <i>Governor</i>, mogen niet in strijd zijn met Britse wetgeving Britse regering en parlement bevoegd om, zonder overleg met lokale autoriteiten, regelgeving uit te vaardigen	Guadeloupe en Martinique: Franse recht in beginsel integraal van toepassing (<i>départements et régions d'outre-mer</i>) Saint-Martin en Saint-Barthélemy: Bijzondere regels voor de toepasbaarheid van het Franse recht, zij het dat voor Saint-Martin als ultraperifeer gebied de kaders van het EU-recht van toepassing zijn (<i>collectivités d'outre-mer</i>)
Geschillenbeslechting	Rijkswet Koninkrijksgeschillen in voorbereiding	Geen aparte voorzieningen	Geen aparte voorzieningen



Defensie en buitenlandse betrekkingen	Koninkrijksaangelegenheid, Verantwoordelijkheid van Nederland	Verantwoordelijkheid van het Verenigd Koninkrijk	Verantwoordelijkheid van Frankrijk
Rechtshandhaving	Landsaangelegenheid Verschillende Rijkswetten Op verzoek steun of (militaire) bijstand van Nederland	Grote mate van zelfstandigheid De <i>Governor</i> heeft bevoegdheden met betrekking tot handhaving van de openbare orde	Franse autoriteiten
EU-regeling (UPG/LGO)	LGO	Tot de Brexit: LGO	Guadeloupe, Martinique, Saint-Martin: UPG Saint-Barthélemy: LGO
Staatsburgerschap	Nederlands burgerschap Geen Nederlands kiesrecht	Onderscheid Britse overzeese burger en Britse staatsburger Geen Brits kiesrecht	Frans burgerschap Frans kiesrecht Eigen zetels in het Franse parlement
Financiën	Landsaangelegenheid Aanwijzing mogelijk	Financiële zelfredzaamheid, steun op ad hoc basis	Wetgevende macht in Parijs stelt overheidsbegrotingen vast



naar
inhoud



Lijst van beelden

Figuur 1 -	De Caribische delen van het Koninkrijk	12
Figuur 2 -	Drugsroutes in het Caribisch gebied (bron: The Economist)	15
Foto 1 -	Philipsburg, Sint Maarten door Sean Pavone via Shutterstock	omslag
Foto 2 -	Voetgangers Willemstad, Curaçao door gg-foto via Shutterstock	8
Foto 3 -	Luchtfoto kust Curaçao door NaturePicsFilms via Shutterstock	24
Foto 4 -	Kustwacht Caribisch gebied door ministerie van Defensie	46

Lijst van kaders

Opbouw advies	14
Migranten uit Venezuela	20
Defensie in het Caribisch gebied	26
Militaire steunpunten Verenigde Staten	28
Handel met Latijns-Amerika en het Caribisch gebied	32