



Forward Operating Locations in het Koninkrijk der Nederlanden

**Veranderde opvattingen over internationale
drugsbestrijding en veiligheid tussen 1998 en 2001**

Naam: C.R. van Loenen (0443190)

Datum: 30-11-2011

Universiteit Utrecht, Faculteit Geesteswetenschappen

Master Internationale Betrekkingen in historisch perspectief

Begeleiders: Prof. dr. B.G.J. de Graaff; Prof. dr. D.A. Hellema

VOORWOORD

Graag zou ik van dit voorwoord gebruik maken om enkele personen in het bijzonder te bedanken. Allereerst gaat mijn dank uit naar mijn begeleider prof. dr. Bob de Graaff, die mij door middel van zijn commentaar en aanbevelingen heeft geholpen bij het schrijven van deze scriptie. Tevens ben ik dank verschuldigd aan de tweede lezer van dit werk, prof. dr. Duco Hellema. Dhr. mr. G.J.W. van Oven, dhr. Verschuur en mevr. Van Baak dank ik voor de genomen tijd en moeite om de zeer waardevolle gesprekken mogelijk te maken. Tevens zou ik mijn familie en vrienden willen bedanken voor alle interesse, *peptalks*, koffieafspraken en borrels, die er altijd toe leidden dat ik weer met frisse moed ging schrijven. Ten slotte wil ik mijn grote dank uitspreken aan mijn ouders en zus, die mij altijd hebben gemotiveerd en onophoudelijk interesse hebben getoond in de inhoud en de voortgang van mijn scriptie. Als laatste ben ik zeer veel dank verschuldigd aan Janwillem. Zonder zijn steun, zijn positieve woorden, zijn engelengeduld en vooral zijn inhoudelijke betrokkenheid bij het schrijfproces had ik niet tot dit resultaat kunnen komen.

INHOUDSOPGAVE

INLEIDING	4
INHOUD:	
- DEEL 1: DRUGSBESTRIJDINGSBELEID & VEILIGHEID: DE VERENIGDE STATEN EN HET CARIBISCH GEBIED	
HOOFDSTUK 1: THEORETISCHE CONTEXT	8
1.1: Theoretische ontwikkeling veiligheidsconcepten	9
1.2: Internationale veiligheidssamenwerking	13
1.2.1 Multidimensional security	16
1.3 Verdragen en internationale samenwerking	19
1.4 Ontwikkeling drugs als veiligheidsvraagstuk	23
HOOFDSTUK 2: HISTORISCHE CONTEXT	33
2.1 Geografische context	34
2.2 Latijns-Amerika en de Cariben	36
2.2.1.: Colombia	38
2.3 Regionale gevolgen drugshandel	40
2.3.1 Drugsstromen	42
2.4 Historische ontwikkeling drugsbestrijding	43
2.5 Samenwerking bij drugsbestrijding	49
2.5.1 Colombia	52
2.6 Drugsbestrijding tijdens Clinton	53
- DEEL 2: DRUGSBESTRIJDINGSBELEID & VEILIGHEID: NEDERLAND	
HOOFDSTUK 3: HET FOL-VERDRAG IN NEDERLANDSE CONTEXT	59
3.1 Inhoud FOL-verdrag	59
3.2 Ontwikkeling drugsbestrijding Koninkrijk	60
3.3 Beweegredenen	64
3.3.1 Interne en externe betrekkingen Koninkrijk	66
3.4 Voorbereiding, totstandkoming en inwerkingtreding	70
3.4.1. Controle en toezicht	71

3.5. Forward Operating Locations in de praktijk	72
HOOFDSTUK 4: POLITIEK DEBAT EN MORELE KWESTIES	77
4.1. Chronologische volgorde behandeling	77
4.2. Bezwaren tegen het FOL-verdrag	78
4.2.1. Hoofdbezwaren	79
4.2.1.1. Militaire aspecten Plan Colombia & mensenrechtenschendingen	81
4.2.1.2. Veiligheid Nederlandse Antillen en Aruba	82
4.2.1.3. Milieuaspecten	85
4.2.2. Standpunten Aruba & Nederlandse Antillen	85
4.2.2.1. Interne Koninkrijkscontext & regionale belangen	86
4.3. Specifieke bezwaren tegen de inhoud van het FOL-verdrag	87
HOOFDSTUK 5: JURIDISCHE GEVOLGEN VAN HET FOL-VERDRAG	94
5.1. Algemene juridische verdragswerking	94
5.2. Parlementaire bezwaren van juridische aard	95
5.2.1. Volkenrechtelijke aansprakelijkheid	95
5.2.2. Schadevergoeding bij veroorzaakte schade door derden	100
CONCLUSIE	102
OVERZICHT VAN GERAADPLEEGDE BRONNEN	108
BIJLAGEN	113

INLEIDING

“Our conception of security changes with the circumstances we face. Each generation and, for that matter, each community determines the meaning of security according to the threats it confronts in its time and place.”¹

Bovenstaande is een overweging van Caldwell & Williams uit *Seeking security in an insecure world* (2006). In de eerste hoofdstukken van dat boek bespreken zij de veranderde betekenis van internationale veiligheid na de Koude Oorlog. Naast het traditionele militaire veiligheidsconcept worden concepten als ‘human security’, transnationale criminaliteit, terrorisme- en drugsbestrijding geleidelijk belangrijker voor nationaal en internationaal veiligheidsbeleid. In het kader van de internationale drugsbestrijding is deze aanpassing van beleid en gedachtegoed onder andere vormgegeven in drugsbestrijdingbeleid tijdens de laatste termijn van de regering-Clinton en de eerste termijn van de regering-Bush junior tussen 1998 en 2002. In deze periode werd drugsbestrijding steeds meer als een internationaal (en regionaal) dan als een nationaal probleem beschouwd, maar bovendien ook als overlappend met de andere bovengenoemde veiligheidsconcepten. Tijdens de laatste termijn van Clinton werd de eerste stap voor grootschalige steun ter bevordering van drugsbestrijding gemaakt. De regering-Clinton kon op deze manier binnenlandspolitiek voordeel behalen door aan haar eigen bevolking te tonen dat er structureel aan de drugsproblematiek in haar ‘achtertuin’ werd gewerkt. In het perspectief van buitenlandse politiek initieerden de Verenigde Staten, als belangrijkste afnemer van Latijns-Amerikaanse drugs, grootschalige, op samenwerking gerichte en breed georiënteerde drugsbestrijding. Dit liet zich vertalen in het sterk op militaire activiteiten steunende ‘Plan Colombia’² waar een budget van 7,5 miljard dollar³ mee gemoeid was.

De veranderde opvattingen en beleidswijzigingen ten aanzien van internationale drugsbestrijding na de Koude Oorlog hebben ook zijn weerslag op Nederland gehad. Door de binnenlandse betrekkingen met Aruba en Curaçao, die staatkundig onderdeel uitmaken van het Koninkrijk der Nederlanden, is sinds de onafhankelijkheid van de eilanden veel aandacht besteed aan drugsbestrijding. Dit manifesteerde zich in de vorm van onderschepping en controle op vlieg- en scheepsterminals en van kustwachtactiviteiten. In het Statuut worden de omstandigheden van deze betrokkenheid geregeld onder de noemer van de Koninkrijksaangelegenheden. Hieronder vallen in dit verband de relevante regelingen met betrekking tot de handhaving van buitenlandse betrekkingen en verdediging van het Koninkrijk. De relevantie van deze regelingen uit zich namelijk in de rol die Curaçao en Aruba spelen in de internationale drugshandel. De twee eilanden vormen voor voornamelijk cocaïnehandel belangrijke distributieurs voor onder andere Colombia, de Verenigde Staten en Europa (via Nederland). De invloed van de eerder genoemde schaalvergroting en verdieping

¹ D. Caldwell & R.E. Williams, Jr., *Seeking security in an insecure world* (Lanham 2006) 3

² Het aanvankelijk sociaal-economisch getinte drugsbestrijdingprogramma van de toenmalige Colombiaanse regering-Pastrana (hierover later meer)

³ C.A. Youngers & E. Rosin, *Drugs and Democracy in Latin America* (Boulder 2005) 107

van internationale drugsbestrijdingactiviteiten op Nederland werd in 1998 zichtbaar door onderhandelingen tussen de Tweede Kamer en de betrokken ministeries uit Nederland, Curaçao en Aruba over de ‘Goedkeuringswet samenwerkingsverdrag toegang en gebruik faciliteiten voor drugsbestrijding vanuit de lucht (2001)’⁴. Goedkeuring van deze wet zou impliceren dat op de vliegvelden Hato (Curaçao) en Reina Beatrix (Aruba) Forward Operating Locations (hierna: FOL’s) beschikbaar worden gesteld aan het Amerikaanse leger om effectieve drugsbestrijding in de territoriale wateren van het Koninkrijk te bevorderen. Deze wet en de daarbij behorende onderhandelingen zouden bij de Nederlandse parlementariërs en de media uitvoerig besproken worden.

De overweging van Caldwell & Williams is mijns inziens uitstekend van toepassing op de hierboven geschetste Nederlandse situatie: zij geeft enerzijds weer hoe divers de beeldvorming van de verschillende actoren over drugs en veiligheid bij de verwickelingen rondom de FOL’s was. Anderzijds toont de “export” van de veranderende opvattingen over drugsbestrijding vanuit de Verenigde Staten de groeiende betrokkenheid van Nederland in de internationale *War on Drugs*.

Waarom is tussen 1998 en 2002 bij de internationale gemeenschap meer aandacht ontstaan voor brede en grootschalige drugsbestrijding, ook buiten Colombia? Welke rol spelen de Koninkrijksaangelegenheden in de verantwoordelijkheid voor verdediging van de Koninkrijksgrenzen in het Caribisch gebied? In welke mate is de Nederlandse overheid eindverantwoordelijk voor de vliegvelden op Aruba en Curaçao? In welke mate werken de bredere samenwerkingsverbanden als geformuleerd in Plan Colombia door in enerzijds bilaterale overeenkomsten tussen Colombia en de Verenigde Staten en anderzijds het FOL-verdrag? In hoeverre was de Nederlandse overheid op de hoogte van omstreden Amerikaanse bilaterale verdragen en uitzonderingsregelingen als *Shiprider Agreements, Section 1004* van de *National Defense Authorization Act* en de afzwakking van zogenaamde mensenrechtengaranties bij deze regelingen? Hoe kan het, dat na veelvuldig debat en onderzoek, de Nederlandse overheid vast bleef houden aan afspraken rondom de verdragstekst en hiermee vermeende guerillabestrijdingsactiviteiten door Colombiaanse legerofficieren aan boord van Amerikaanse vliegtuigen los bleef zien van drugsbestrijding?

Doel van dit onderzoek is om bovenstaande vragen te onderzoeken door wetenschappelijke literatuur, wetteksten en andere bronnen te verbinden met de politieke besluitvorming rondom de vestiging van de FOL’s. Hierbij wordt getracht de verschillende ontwikkelingen per thema in kaart te brengen en de (Nederlandse) besluitvorming in een kritisch daglicht te stellen, om zo de volgende stelling te kunnen toetsen:

“Ten aanzien van de gevolgen van het internationale drugsbestrijdingbeleid voor Colombia heeft de Nederlandse overheid met het tekenen van het Forward Operating

⁴ Rijkswet van 18 oktober 2001, houdende goedkeuring van het op 2 maart 2000 te Oranjestad, Aruba, totstandgekomen Verdrag inzake samenwerking tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de regering van de Verenigde Staten van Amerika betreffende toegang tot en gebruik van faciliteiten in de Nederlandse Antillen en Aruba voor drugsbestrijding vanuit de lucht (Trb. 2000, 34)

Locations-verdrag onvoldoende rekening gehouden met de politieke reikwijdte van dit verdrag. Bovendien is zij hierdoor aansprakelijk voor schending van het volkenrecht en lopen Aruba en Curaçao door de vestiging van deze verkenningslocaties op hun territorium een verhoogd veiligheidsrisico.”

Ik heb ervoor gekozen om in dit onderzoek de Nederlandse besluitvorming rondom het FOL-verdrag, de internationale context en de politieke en mogelijk juridische implicaties te onderzoeken door middel van een weergave van de veranderde opvattingen van alle relevante actoren. Het is mijns inziens interessant om op deze manier het onderzoek te verrichten, omdat hiermee de nationale weerslag van veranderende internationale opvattingen ten aanzien van drugsbestrijding zichtbaar wordt. Het is hierbij belangrijk om de interactie tussen nationaal en internationaal beleid te onderzoeken, omdat drugsbeleid op zoveel beleidsagenda's bovenaan staat.

Buiten beschouwing blijven de discussies over effectiviteit van drugsbestrijding, over legalisering en gedoogbeleid en over bestrijding van drugsgebruik; ik onderzoek inhoudelijk de bestrijding van drugssmokkel en -handel. Ook al besteed ik ruime aandacht aan de regionale implicaties van de Colombiaanse wereldwijde drugsexport; voor een diepgaand onderzoek verwijs ik naar experts op dit gebied. Ten slotte kan ik niet gedegen verslag doen van de Antilliaanse en Arubaanse opvattingen over de FOL-problematiek vanwege een gebrek aan middelen om de eilanden zelf te bezoeken en vanwege onvoldoende beschikbaar materiaal in Nederland.

De wetenschappelijke relevantie van mijn onderzoek ligt in de verbinding van Nederlandse besluitvorming rondom het FOL-verdrag met literatuur over de veranderende opvattingen over internationale veiligheid, in de context van drugsbestrijding. Dit onderzoek vertoont op microniveau de op nationale overheden doorwerkende problemen en uitdagingen van internationaal veiligheids- en drugsbestrijdingbeleid. Anders gezegd toont dit onderzoek voor welke problemen op het gebied van bevoegdheden en capaciteiten een nationale overheid komt te staan in het geval van veranderende prioriteiten in transnationale veiligheids- en drugsbestrijdingproblemen. Met betrekking tot internationale veiligheid na de Koude Oorlog en veranderende opvattingen hierover, is *International Security* van Dannreuther⁵ het meest relevant. Latijns-Amerika specialisten Coletta Youngers en Eileen Rosin hebben in samenwerking met het Washington Office on Latin America (hierna: WOLA) mede relevant onderzoek gedaan naar de geschiedenis en oorzaken van de drugsoorlog tussen de Verenigde Staten en Colombia. Naar gevolgen gerelateerd aan de drugsoorlog en het interne gewapende conflict voor Colombiaanse burgers is recent in meerdere rapporten van onderzoeksinstituten en mensenrechtenorganisaties als WOLA, Human Rights Watch en International Crisis Group waardevol onderzoek gedaan.

Regelmatig volg ik in actualiteitenprogramma's populaire onderwerpen als het *Plan Colombia*, drugsoorlogen, bolletjesslikkers en drugsgerelateerde veiligheidsmaatregelen. Tevens

⁵ R. Dannreuther, *International Security* (Cambridge 2007)

wekten colleges, documentaires en verschillende artikelen over de internationale drugsoorlog geleidelijk meer interesse van mijn kant. In de eindfase van mijn studie kreeg dit onderwerp mijn interesse door de vermeende betrokkenheid van Nederland bij de gevolgen van de drugsoorlog op het westelijk halfrond.

Alvorens de stelling te onderbouwen zullen twee hoofdstukken volgen waarin de respectievelijke historische en theoretische context van internationale drugsbestrijding in het Caribische gebied centraal staat. Daarna volgen twee hoofdstukken over de politieke problematiek rondom het FOL-vraagstuk in het Koninkrijk der Nederlanden en de algemene “steken” die de Nederlandse overheid in deze kwestie heeft laten vallen. In het laatste hoofdstuk ga ik in op eventuele juridische aansprakelijkheid die voortvloeit uit het FOL-verdrag. Ten slotte geef ik in de conclusie antwoord op de onderzoeksvraag.

Dit onderzoek is een literatuur- en bronnenstudie naar internationale drugsbestrijding, internationale veiligheid en de Nederlandse Antillen en Aruba. Voor de politieke aspecten van dit onderwerp is mijn onderzoek in belangrijke mate gebaseerd op persoonlijke gesprekken met beleidsmedewerkers van het ministerie van Buitenlandse Zaken en een oud-Tweede Kamerlid van de PvdA. De selectie van literatuur bestaat ten eerste uit de Kamerstukken en Handelingen van de Tweede Kamer over de FOL's. Tevens staan de werken *Exporting the Drug War to the Netherlands and Dutch Alternatives* van Ineke Haen Marshall & Henk van de Bunt en *Drugs and democracy in Latin America: the impact of U.S. policy* van Coletta Youngers en Eileen Rosin centraal. Ten slotte neemt het boek *Domestic Politics and International Narcotics Control* van Victor Hinojosa een bijzondere plaats in.

DEEL I: DRUGBESTRIJDINGSBELEID & VEILIGHEID: DE VERENIGDE STATEN EN HET CARIBISCH GEBIED

Zoals in de inleiding beschreven, werd op 2 maart 2000 tussen het Koninkrijk der Nederlanden (hierna: Koninkrijk) en de Verenigde Staten het definitieve FOL-verdrag gesloten en op 19 oktober 2001 goedgekeurd. Door middel van het FOL-verdrag geeft het Koninkrijk aan de Verenigde Staten toestemming om gebruik te maken van speciaal voor de internationale drugsbestrijding ingerichte accommodatie op de vliegvelden Hato (Curaçao) en Reina Beatrix (Aruba). De binnen het verdrag geldende drugsbestrijdingactiviteiten omvatten onder meer het verzamelen en delen van inlichtingen en informatie over vermeende drugsactiviteiten met alle drugsbestrijdingorganisaties in de voor het verdrag relevante staten in Latijns-Amerika en het Caribisch gebied. Om beter te begrijpen onder welke omstandigheden dit verdrag werd gesloten, schets ik in deel 1 van deze scriptie de theoretische ontwikkeling van het begrip drugsbestrijding in het internationale veiligheidsgedachtegoed. Tevens acht ik het van belang (alvorens toe te spitsen op het Koninkrijk en het FOL-verdrag) de aan de onderhandelingen voorafgaande (geo)politieke en historische context van internationale drugsbestrijding in het Caribisch gebied (de uitvoeringslocatie van het FOL-verdrag) uit te lichten. In deel 2 wordt vervolgens vanuit de geschetste context van het FOL-verdrag onderzocht hoe internationale samenwerking op het gebied van drugsbestrijding gedurende deze periode zijn uitwerking heeft gehad op onder andere politici en beleidsmakers in het Koninkrijk. Ten slotte onderzoek ik in het laatste hoofdstuk eventuele juridische aansprakelijkheid voortvloeiend uit het verdrag.

HOOFDSTUK 1 – THEORETISCHE CONTEXT

Voor het onderzoeken van de historische en geografische context van het uitvoeringsgebied van de FOL's is het van belang eerst zich te richten op de theoretische vraagstukken die aan deze context ten grondslag liggen. Het is noodzakelijk om de aan de FOL-onderhandelingen voorafgaande context van drugsbestrijding⁶ in dit gebied in beeld te brengen, omdat de politieke onderhandelingen in Den Haag en Washington uiteindelijk betrekking hadden op uitvoerende werkzaamheden in het Caribisch gebied. De grenzen van het Koninkrijk liggen in deze regio en de ontwikkelingen in dat gebied zijn van invloed op de regionale drugsproblematiek en veiligheidssituatie. Tevens oefent dit op zijn beurt invloed uit op internationale samenwerking op het gebied van drugsbestrijding. Het is echter niet eenvoudig vast te stellen op welk beleidsperspectief de politieke en operationele samenwerking bij internationale drugsbestrijding is gebaseerd. Bovendien draagt het “bestuur op afstand” bij het internationale FOL-samenwerkingsverband bij aan verdere complexiteit. Daarom volgen in dit hoofdstuk verschillende relevante begrippen, hun ontwikkeling tijdens de jaren negentig en hun

⁶ In deze scriptie wordt met drugsbestrijding de vernietiging en onderschepping van hoofdzakelijk cocaïne bedoeld, omdat de uitvoerende werkzaamheden op zee en in de lucht binnen de reikwijdte van het FOL-verdrag voornamelijk betrekking hebben op deze drug. Wanneer het een andere substantie betreft, wordt dit expliciet vermeld.

verband met drugsbestrijding en veiligheid elkaar op. Eerst wordt toegelicht hoe tussen het einde van de Koude Oorlog en de aanvangsperiode van de FOL-onderhandelingen een nieuw (voor het FOL-verdrag relevant) paradigma voor veiligheid en internationale veiligheidssamenwerking is ontstaan. Vervolgens wordt aangetoond hoe internationale drugsbestrijding met het concept van (internationale) veiligheid is verbonden.

1.1 Theoretische ontwikkeling veiligheidsconcepten

Alvorens te onderzoeken welke veiligheidsopvattingen van toepassing zijn op het FOL-verdrag, is het belangrijk te bepalen hoe in de daaraan voorafgaande periode het concept veiligheid zich heeft ontwikkeld. Dit impliceert dat in de internationale betrekkingen tussen landen de beeldvorming over veiligheid dynamisch is; het woord beeldvorming geeft naar mijn mening handelingen of een constructie van opvattingen weer. Omdat het om internationale betrekkingen tussen landen in de zeer recente wereldgeschiedenis gaat, gaat deze scriptie er vanuit dat die beeldvorming niet eenzijdig is en tevens niet aan nationale grenzen gebonden is.

Sommige auteurs menen dat internationale samenwerking is ontstaan uit de angst voor nucleaire bedreigingen van het territorium van de westerse natiestaten en de opvatting dat ‘de dreiging alleen kon worden tegengegaan door internationale samenwerking.’⁷ Omdat er na de Koude Oorlog geen duidelijke territoriale vijand of (nucleaire) bedreiging van de staat bestond, vond het statelijke aspect van het veiligheidsgedachtegoed steeds minder draagvlak. Bijvoorbeeld beweerden sommigen dat individuele veiligheid boven alles gewaarborgd moest worden en dat de staat juist deze individuele veiligheid zou bedreigen; anderen legden meer nadruk op de veiligheid van etnische minderheden of sociaal-economische en ecologische bedreigingen.⁸ Meer recente opvattingen benadrukken de multidimensionale aspecten van veiligheid: op verschillende niveaus is het moeilijker en risicovoller geworden om autonoom de nationale veiligheid te beschermen. De oorzaak hiervan zou mede de geleidelijke vervaging van de grens tussen binnen- en buitenland en de opkomst van niet-statelijke actoren zijn. Voorbeelden van de verschillende dimensies of niveaus zijn een ‘mix van militaire en non-militaire middelen of de samenwerking tussen binnenlandse (politie) en buitenlandse partijen (defensie, ontwikkelingssamenwerking en diplomaten)’⁹ in tegenstelling tot slechts met directe collega’s.

Het is belangrijk om bij elk onderzoek naar veiligheidsconcepten en de ontwikkeling ervan in het oog te houden *waarom* bepaalde veiligheidsonderwerpen in bepaalde regio’s hoger op de beleidsagenda staan en/of met een grotere bedreiging van de veiligheid worden geassocieerd. In de redenen die staten of regio’s voor deze prioriteiten en associaties hebben, liggen de eigen grenzen van het (internationale) veiligheidsbeleid. Sommige auteurs erkennen het belang van het bepalen van deze

⁷ R. Dannreuther, *International security: the contemporary agenda* (Cambridge 2007) 3

⁸ Dannreuther, *International security*, 3-4

⁹ M.H. Klem, *Het Nederlandse veiligheidsbeleid in een veranderende wereld*, Webpublicatie nr. 42, Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (Den Haag 2010) 17-18

grenzen, maar waarschuwen ook voor het gebrek aan een heldere definitie van het concept veiligheid en zijn zich bewust van ‘de complexiteit en interdependentie van de huidige internationale betrekkingen.’¹⁰ Vanuit Nederlands perspectief wordt bijvoorbeeld het concept veiligheid gekoppeld aan de grondwet en recent ook de *Strategie Nationale Veiligheid*.¹¹ In de Grondwet (artikel 97 lid 1) omvat het concept veiligheid het bestaan van een krijgsmacht om de belangen van het Koninkrijk te verdedigen en beschermen en om de internationale rechtsorde te handhaven en bevorderen. De veiligheidstaak voor de Nederlandse overheid bestaat daarmee uit het externe veiligheidsdoel ‘de Nederlandse staat en zijn burgers te beschermen tegen geweldsdreigingen waarvan de bron zich in het buitenland bevindt.’¹² Deze hantering van de veiligheidsdefinitie richt zich echter niet op sociaal-economische dreigingen als economische crises, klimaatcrises of binnenlandse veiligheidsdreigingen.

Alle nieuwe toevoegingen aan het al zeer relatieve veiligheidsconcept kunnen verwarring creëren. Vóór deze verbreding omvatte de traditionele kijk op veiligheid vanuit het realisme ‘het gebruik van militaire middelen om de nationale veiligheid te beschermen.’ De perceptie van de bedreiging van nationale veiligheid omvatte het verlies van ‘soevereiniteit in het geval van externe bedreigingen.’ Omdat die externe bedreiging historisch gezien vanuit staten kwam, was daarom grenscontrole noodzakelijk (op interne dreiging door opstand reageerde het leger).¹³ Volgens Caldwell & Williams is dreiging een noodzakelijk onderdeel van het veiligheidsconcept, omdat het bestaat wanneer een tegenstander in staat is schade aan te brengen en slechte bedoelingen heeft. Een uit het realisme voortkomende opvatting hiervan is het ontbreken van een veiligheidsdreiging als vijandige staten militair niet krachtig genoeg zijn. De auteurs betwijfelen of (het uitblijven van) dreigingen slechts afhangt van ‘bedoelingen en capaciteiten’¹⁴, omdat deze te enge benadering geen verklaring vindt voor bijvoorbeeld dreiging vanuit milieuvervuiling, voedselconflicten of de effectiviteit van transnationale drugsbestrijding.

Binnen de internationale betrekkingen bestaan doorgaans twee typen theoretisch onderzoek: ten eerste de wijze om achteraf te verklaren waarom bepaalde ontwikkelingen plaats hebben gevonden. Ten tweede bestaat de normatieve wijze die onderzoekt hoe bepaalde ontwikkelingen zouden moeten zijn door ideaal internationaal gewenst gedrag zo realistisch mogelijk in te schatten. De verklarende methode wordt doorgaans verdeeld in (de later genoemde stromingen) rationalisme, algemeen en interpretatief constructivisme of *historical sociology*, terwijl de normatieve stromingen realisme, liberalisme en radicalisme een ‘sceptischer beeld van de mogelijkheden van normatieve verandering in internationale politiek’ beschouwen.

In het bijzonder is de nog relatief weinig omarmde *historical sociology* voor het onderzoeken

¹⁰ D. Caldwell & R.E. Williams, Jr., *Seeking security in an insecure world* (Lanham 2006) 5

¹¹ Zie de interdepartementale *Strategie Nationale Veiligheid* (2007): <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/crisis-en-nationale-veiligheid/strategie-nationale-veiligheid> (laatst geraadpleegd 10 juni 2010)

¹² Klem, *Nederlandse veiligheidsbeleid*, 7

¹³ Caldwell & Williams, *Seeking*, 6-8

¹⁴ *Idem*, 9-10

van het vraagstuk van deze scriptie interessant. Meerdere auteurs¹⁵ geven de voorkeur aan historisch-sociologische inzichten binnen het onderzoek naar internationale betrekkingen, omdat de inzichten de belangrijkste sociaal gevormde normen en sociale structuren in het onderzoek en de uitvoering van internationale politiek benadrukken.¹⁶ Dit komt omdat historical sociology van een diachronisch - door de tijd heen thematisch - begrip van internationale vraagstukken uitgaat. Tegelijkertijd wijst het pseudowetenschappelijke waarnemingen van vooraf bepaalde uitkomsten af, en biedt het volgens Lawson een 'genuanceerd, complex beeld van de voornaamste causale verbanden aan de basis van de ontwikkeling van de wereldgeschiedenis, waarbij empirische en methodologische striktheid even belangrijk zijn als historische bevindingen.'¹⁷ De auteur prijst vooral de verandering in perspectief op de meest relevante patronen en processen van wereldpolitiek: "(red.: It is) a useful corrective to the tendency of scholars in IR to misapply abstract, timeless variables to ill-fitting contexts."¹⁸

Er bestaan echter dynamischer mengvormen van bijvoorbeeld het liberalisme en *historical sociology*/constructivisme, die ideeën, identiteit en normen benadrukken.¹⁹ Het constructivisme²⁰ trok het rationalisme in twijfel door bijvoorbeeld te stellen dat soevereiniteit een sociale constructie is, die ook historisch afhankelijk is van specifieke en wederzijdse dynamische beeldvorming van wat nationaal en internationaal is; een bredere historisch-sociologische beeldvorming van de externe realiteit. Zodoende won na de Koude Oorlog de gedachte over hoe ideeën en waarnemingen de internationale realiteit structureren en bepalen aan invloed. Voorbeelden van invloedrijke stromingen die ruimte voor identiteit en cultuur maakten, waren *human security* en *securitization*.²¹

Na de Koude Oorlog was op de internationale veiligheidsagenda een opleving van liberaal internationalisme en *human security* waarneembaar. De stromingen zagen slachtoffers van binnenlandse conflicten als onderdeel van een 'kosmopolitische verantwoordelijkheid' om te interveniëren bij humanitaire noodsituaties. Het concept human security was op deze manier een alternatief voor een al te 'pessimistische en enge beeldvorming van veiligheid', omdat het alle humanitaire vraagstukken naar veiligheidsprioriteiten omschakelde. Volgens Dannreuther schuilt hierin ook het problematische element van *human security*: alles is potentieel een veiligheidsbedreiging en het stellen van individuele veiligheid boven op eigenbelang gerichte staatshandelingen is volgens de auteur te idealistisch.²² *Human security* is echter wel nuttig - zeker in deze scriptie - voor het benadrukken van het subjectieve aspect van veiligheid, omdat het herinnert aan de gemarginaliseerden en de verschillende manieren waarop staatsgedrag voor individuen vaak een

¹⁵ Delanty & Isin noemen in dit verband vooral het door historici aangehangen interpretatieve historical sociology (Burke 1980 & Calhoun 1998) maar ook E.J. Hobsbawm, *Nations and Nationalism Since 1780* (Cambridge 1992) en E. Gellner, *Nations & Nationalism* (Ithaca 1983); zie: G. Delanty & F.E. Isin, *Handbook of Historical Sociology* (London 2003)

¹⁶ S. Hobden & J.M. Hobson, *Historical Sociology of International Relations* (Cambridge 2002) 3-4; G. Lawson, 'The Promise of Historical Sociology in International Relations', *International Studies Review* 8 (2006) 398

¹⁷ G. Lawson, 'The Promise of Historical Sociology in International Relations', *International Studies Review* 8 (2006) 415

¹⁸ Lawson, 'Promise', 416

¹⁹ Dannreuther, *International security*, 34-35

²⁰ Eigen formulering: de wereld is een wederzijdse sociale constructie van gedeelde meningen en verstandhoudingen.

²¹ Dannreuther, *International security*, 40-42

²² *Idem*, 47-49

bron van mondiale onveiligheid is geweest. Historisch-sociologische inzichten kunnen een nuttige oplossing bieden²³ bij het begrijpen van de wisselwerking tussen staten en veiligheid, door de historische processen die de meervoudige manieren van staatsvorming en de erfenissen hiervan beschrijven, tegen teveel idealisme af te wegen.

De beperking van human security lag in het feit dat het individu niet volledig veilig kan zijn. Sommige auteurs hechtten meer waarde aan meer kennis over het afwegen van individuele handelingsvrijheid tegen potentiële en werkelijke dreigingen die zulke vrijheid voor anderen met zich meebrengt.²⁴ Het belang van dialoog voor veiligheid werd benadrukt door ‘aandacht te vestigen op de meervoudige en complexe manieren waarop veiligheidsbedreiging binnenlands gevormd is.’ Het proces *securitization*, een taalhandeling, voltrekt zich daarom ‘als iets door een referent object geïdentificeerd wordt als een veiligheidsvraagstuk.’²⁵ De taalhandeling plaatst bovendien het vraagstuk buiten de politieke sfeer, door het als specifiek veiligheidsprobleem te profileren en zo bijzondere maatregelen tegen de sociaal gevormde bedreiging te rechtvaardigen. Securitization gaat namelijk uit van sociale veiligheidsaspecten²⁶ en geeft weer hoe bevolkingen en hun leiders vorm geven aan veiligheidsbedreigingen als migratiestromen of transnationale georganiseerde misdaad.²⁷ De stroming doelt op de culturele en historische beïnvloeding van de manieren waarop dit proces na de Koude Oorlog is voorgekomen en toont aan dat de dreiging van oorlog tussen staten is vervangen door angst voor transnationale veiligheidsbedreigingen.

Hierin schuilt naast hetzelfde gevaar voor overdrijving als bij human security de manier waarop het veiligheid van politiek wil isoleren. Bovendien neigt securitization naar *panic politics* waarbij geheimhouding en normaliter illegale bevoegdheden en activiteiten worden gerechtvaardigd. Volgens Dannreuther overstijgen in de praktijk zorgen over veiligheid of andere sociale vraagstukken, bij individuen of grote organisaties, *sowieso* de politieke dimensie; bijvoorbeeld zijn tijdens een verhoogde veiligheidssituatie strijdkrachten minder transparantie en rekenschap verschuldigd. Deze beperking in vrijheid geeft aan hoe complex het verband tussen deze kernwaarde en veiligheid is.²⁸ Een voorbeeld van verschillende percepties van veiligheid is de problematiek binnen trans-Atlantische veiligheidssamenwerking als gevolg van een verschil in Amerikaanse en Europese opvattingen van dreiging. Omdat volgens Stevenson in Europa de dreigingperceptie minder aanwezig zou zijn dan in de Amerikaanse beeldvorming, kon Washington ‘er niet op vertrouwen dat Europese leiders genoeg zouden doen’²⁹ om mondiale veiligheidsbedreigingen het hoofd te bieden. Echter hoeft Europese aanpassing aan de Amerikaanse maatstaven nog geen beter veiligheidsbeleid *an sich* te betekenen.

²³ Dannreuther, *International security*, 36; Hobden & Hobson, *Historical Sociology*, 3-4; Lawson, ‘Promise’, 398

²⁴ B. Buzan, *People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations* (Brighton 1983) 20

²⁵ Buzan, ‘People, States’, 18

²⁶ Met sociale veiligheidsaspecten doel ik op fysieke aspecten als dood en pijn, economische aspecten als bezit, toegang tot goederen etc. Zie meer: Buzan, ‘People, States’, 19

²⁷ Buzan, ‘People, States’, 19

²⁸ Dannreuther, *International security*, 7-8

²⁹ J. Stevenson, ‘How Europe and America Defend Themselves’, *Foreign Affairs* 82:2 (2003) 88

De (taalhandelings)constructie van (het voor deze scriptie relevante onderwerp) drugs als veiligheidsbedreiging is rond 2000 duidelijk waarneembaar in Amerikaanse bewustwordingscampagnes rondom drugs. Toenmalig minister van Defensie Rumsfeld sprak op een ministervergadering: *“In this hemisphere, narco-terrorists, hostage takers and arms smugglers operate in the ungoverned areas, using them as bases from which to destabilize democratic governments.”*³⁰ Dit voorbeeld van het actief pleiten voor een betere aanpassing in Colombia aan de Amerikaanse aanpak van drugsbestrijding illustreert hoe internationale betrekkingen over een beleidsthema verlopen; of beter gezegd, hoe ze gedeeltelijk worden geconstrueerd en gedeeltelijk vanuit de relevante context ontstaan. Wanneer de samenwerking tussen staten wordt gezien als een ‘wisselwerking tussen nationale politiek en internationale betrekkingen’³¹ is het, zoals eerder vermeld, niet van belang te bepalen óf de nationale en internationale politiek elkaar beïnvloeden. Er kunnen geen algemene uitspraken worden gedaan over eenzijdige of wederzijdse beïnvloeding van elkaars politiek, zonder daarbij ook meer contextgevoelige factoren mee te nemen. Het kan in het geval van samenwerking van een staat met een andere zo zijn, dat er al een scheve machtsverhouding bestaat, maar dat wil nog niet zeggen dat er daardoor volledige beleidsbeïnvloeding plaatsvindt. Ten slotte behelst dit, in het geval van beïnvloeding, nog geen verandering van nationale wetgeving of bestuursvorm; laat staan publieke opvattingen.

1.2 Internationale veiligheidssamenwerking

De aard van een internationale betrekking wordt bepaald door naar het gedrag van de staten te kijken. Het onderzoeken van het gedrag van staten dient daarom ten eerste om te verklaren waarom samenwerking goed of verkeerd gaat en ten tweede om te bepalen wat de definitie van het verband tussen internationaal en nationaal beleid is in die samenwerking.³² In deze scriptie zal worden aangetoond dat het in het geval van het FOL-verdrag belangrijker is te bepalen waarom op bepaalde punten de samenwerking tussen Den Haag en Willemstad met Washington beter of slechter ging, dan eenzijdig te onderzoeken in welke mate Nederland zich heeft aangepast aan het heersende internationale drugsbestrijdingbeleid in het Caribisch gebied. Over de bepaling wat internationale veiligheid is en hoe dit moet worden bepaald, loopt dezelfde discussie. In algemene zin zou gesteld kunnen worden dat internationale veiligheid een heersende opvatting is geworden sinds het idee dat daarvoor internationale organisaties en internationale wetgeving zijn ingesteld. Op deze wijze ontstaat hetzelfde probleem als bij het bepalen van de beïnvloeding van internationale naar nationale politiek. Hierbij stel je dat internationaal en nationaal beleid van elkaar losstaan. Deze scriptie beaamt dat het

³⁰ Isacson, ‘U.S. Military’, 47; Zie ook: M. Brown, ‘Mapping discursive closings in the war on drugs’, *Crime Media Culture* 3:1 (2007) over de constructie van drugsproblematiek in Amerikaanse media. Brown legt verbanden tussen drugs, individuele actoren en ‘structuren’ als soevereiniteit, ongelijkheid en criminaliteit; hoe aan drugs culturele waarde wordt toegedicht door de positie van de staat tegenover die van drugsgebruiker of –dealer.

³¹ V.J. Hinojosa, *Domestic Politics and International Narcotics Control* (New York & Londen 2007) 3-4

³² Hinojosa, *Domestic Politics*, 3-4

van ‘de aard van het internationale systeem afhangt’³³ in welke mate een staat veilig is in dat systeem en waarom sommige vormen van samenwerking een staat veiliger of onveiliger maken, of waarom zij de veiligheid van een staat wel of niet bedreigen. Het is daarom belangrijk de (constructie van) nieuwe veiligheidsthema’s proberen te beschrijven en begrijpen.³⁴ De beschrijving en verklaring van de constructie van veiligheidsopvattingen en drugsbestrijding zullen in hoge mate aansluiting vinden bij de genoemde concepten *securitization* en *human security* en een rudimentair *historisch-sociologisch* karakter hebben, door het relatieve begrip veiligheid te onderzoeken op specifiek gevormde sociale dreigingen.

Is het idee of zijn de opvattingen over veiligheid bijvoorbeeld “geglobaliseerd”? In algemene zin zijn met betrekking tot veiligheid en drugsbestrijding de hierna beschreven globaliseringsconcepten positieve en negatieve globalisering (met daarbij fragiele/falende staten en niet-statelijke actoren) het meest relevant. Volgens Klem hebben nationale veiligheidsproblemen zich ontwikkeld vanuit ‘transnationale processen en actoren’ door globalisering en de ‘verwevenheid tussen binnen- en buitenland’. Maar omdat er door diezelfde verwevenheid ‘tegelijkertijd een adequate respons op deze veiligheidsproblemen mogelijk’ is, is globalisering een *double-edged sword*.³⁵ In lijn met deze opvattingen vervagen de grenzen tussen binnenlandse en buitenlandse veiligheid steeds meer, door ‘de toegenomen mobiliteit van personen, goederen en informatie als gevolg van technologische ontwikkelingen en opener grenzen’. Daarom zouden er (aan de andere kant van het *double-edged sword*) ‘steeds sterkere binnenlandse gevolgen’ van buitenlands beleid zijn in de vorm van meer ‘transnationale of transsoevereine bedreigingen’, omdat deze bedreigingen ‘inherent grensoverschrijdend zijn en zich daardoor aan het gezag van een individuele nationale staat onttrekken.’³⁶ Mede hieruit blijkt dat globalisering een te vaag concept is. Globalisering is niet eenvoudig te definiëren en evenmin te categoriseren in regio’s of tijdswaarden: het begin van globalisering wordt bijvoorbeeld in verschillende periodes als het einde van de Koude Oorlog, maar ook de Industriële Revolutie geschaald. Evenmin is niet onder één noemer te vangen waarom bepaalde processen in het internationale systeem sneller of langzamer verlopen.

Voor het begrijpen van de context van internationale drugsbestrijding is echter het onderscheid tussen ‘positieve en negatieve globalisering’ het meest relevant. Met positieve globalisering wordt de ‘productie, uitwisseling en verspreiding van legale legitieme en dagelijkse handelsgoederen en diensten’ bedoeld, terwijl negatieve globalisering zich richt op de schaduwconomie van de handel in verboden goederen en middelen als drugs, wapens of *blood diamonds*.³⁷ Een voorbeeld van negatieve globalisering is een *falende of fragiele*³⁸ staat, waarmee een ‘door een combinatie van interne en

³³ Caldwell & Williams, *Seeking*, 12-15

³⁴ *Ibidem*

³⁵ Klem, *Nederlandse veiligheidsbeleid*, 17

³⁶ *Idem*, 14

³⁷ Dannreuther, *International security*, 135-136

³⁸ Zie voor een relevante definitie van het concept fragiele staat: E. Ikpe, ‘Challenging the discourse on fragile states’, *Conflict, Security & Development* 7:1 (2007) 86-87

externe druk' uiteengevallen staat wordt bedoeld. Het verband van zulke staten met negatieve globalisering ligt bijvoorbeeld in het feit dat de hoofdbijdrage aan de politieke economie er één van de transnationale export van verboden goederen is en dat deze politieke economie gekenmerkt wordt door burgeroorlog en conflict. In deze staten ontbreekt een centrale macht en komen veel burgerslachtoffers van interne mensenrechtenschendingen en andere gewelddadigheden voor; veroorzaakt door de staat zelf of niet-statelijke actoren. Wat deze staten ten slotte kenmerkt, is dat deze gewelddadigheden potentieel de regio destabiliseren of zelfs strategische en humanitaire doelen in gevaar brengen.³⁹

Een treffend voorbeeld van negatieve globalisering is de invloed die niet-statelijke actoren⁴⁰ in falende staten hebben. Omdat door mondiale ontwikkelingen veel staten in meer of mindere mate hun (nationale) geweldsmonopolie zijn kwijtgeraakt, kunnen deze groepen vanuit een 'zeer smalle machtsbasis enorme schade veroorzaken.'⁴¹ Transnationale criminele organisaties beschouwen deze staten vaak als aantrekkelijke vestigingsplaatsen, omdat ze daar zonder moeite bestuurlijke en politieke invloed kunnen uitoefenen en gemakkelijker van daaruit in hun doelstaten kunnen infiltreren. Volgens Dannreuther is daarom met betrekking tot negatieve globalisering een verband te zien tussen globalisering en burgeroorlog. De aanwezigheid van conflicten die over grondstoffen of gewassen gaan, bijvoorbeeld goud of coca, 'hangt sterk af van de regionale en wereldwijde economische verbanden die verzekeren dat de strijdende partijen hun goederen kunnen verkopen aan internationale markten.'⁴²

Een vergelijkbaar onderscheid tussen positieve en negatieve globalisering is de stelling dat de 'mondiale verspreiding van technologie, financiële stromen en informatie zowel internationale filantropie als mondiale criminaliteit gefaciliteerd heeft' en bijvoorbeeld in één week net zoveel geld voor een humanitaire ramp door een goed doel gegenereerd wordt als door Colombiaanse drugsbaronnen.⁴³ Het ONDCP spreekt van een 'voortdurende globalisering van illegale drugsproductie, -handel en consumptie' vanwege de recente uitbreiding van mondiale smokkelroutes als gevolg van de toegenomen druk bij handelaren om nieuwe markten te creëren en bijvoorbeeld de bestaande routes te diversifiëren; bekende cocaïneroutes worden bijvoorbeeld vervangen voor die van heroïne.⁴⁴ Het bedrijven van drugshandel heeft volgens Gerber & Jensen rechtmatige transnationale onderdelen: drugs worden vaak geproduceerd in een land, maar verscheept, verkocht en gebruikt door andere staten. De transnationale aard van de smokkel vereist daarom volgens de auteurs transnationale beheersingsmechanismen.⁴⁵

In een bredere context is het verband tussen de tweezijdigheid van transnationale economische

³⁹ Dannreuther, *International security*, 138

⁴⁰ Vertaald vanuit de Engelse term non-state actors; groepen of individuen die buiten officiële wegen om opereren.

⁴¹ Klem, *Nederlandse veiligheidsbeleid*, 15

⁴² Dannreuther, *International security*, 135-136

⁴³ Caldwell & Williams, *Seeking*, xi

⁴⁴ UNODC, 'Global Illicit Drug Trends 1999', *UNODC & ODCCP Studies on Drugs and Crime* (New York 1999) 1-2

⁴⁵ J. Gerber & E.L. Jensen, 'The Internationalization of U.S. Policy on Illicit Drug Control' in: J. Gerber & E.L. Jensen, *Drug War American Style* (New York & London 2001) 12

stromen en veiligheid even complex. Volgens Dannreuther is dezelfde complexiteit en interdependentie te zien bij het verband tussen mondiale welvaart en veiligheid, omdat de ‘verwachtingen van economische welvaart door een relatief vrije stroom van goederen, diensten en personen een bepaalde mate van onveiligheid vereist.’ Met die mate van onveiligheid wordt bedoeld dat sommige staten zich tegen de onzekerheden van vrije handel wapenen vanwege de onzekere negatieve effecten van die economische interdependentie. Zo worden enerzijds eerlijke en productieve handel met al haar mogelijkheden en anderzijds de slechte invloed van mondiale maffiaorganisaties en internationale terroristen in stand gehouden. Analoot hieraan zouden wereldwijde armoede en ongelijkheid en onveiligheid elkaar in stand houden: het liberalisme redeneert dat economische liberalisering bijdraagt aan politieke democratisering, met als doel de vorming van *liberal peace*. Dat is in de praktijk met bovengenoemde voorbeelden volgens de auteur zeer te betwijfelen: liberalisering en democratisering kunnen juist sociale ongelijkheden en onzekerheden veroorzaken en potentieel onverdraagzaamheid vanuit de heersende veiligheidsdiensten teweegbrengen.⁴⁶ Dit laatste zal in de in het volgende hoofdstuk beschreven Latijns-Amerikaanse context duidelijk worden. Vanwege de complexiteit van het begrip globalisering, niet alleen vanwege de theoretische onduidelijkheid van het concept, maar ook de onmogelijkheid te bepalen dat deze processen werkelijk mondiaal zijn in plaats van in meerdere of mindere mate regionaal of nationaal, wordt in deze scriptie het gebruik ervan vermeden. Daarom wordt niet over de globalisering van internationale drugshandel of –bestrijding gesproken, noch zijn dit globaliseringsfenomenen: betere benamingen zijn *transnationaal* of *geïnternationaliseerd*.

1.2.1 Multidimensional security

Zoals eerder vermeld is het concept veiligheid vernieuwd, of beter gezegd, uitgebreid. Het hiernavolgende verdiept zich in aspecten waarmee het veiligheidsgedachtegoed is uitgebreid naar een multidimensionale opvatting, namelijk met algemene sociaaleconomische en politieke problemen, de ‘Global South’, inlichtingensamenwerking en (al dan niet) terrorisme. Binnen deze uitbreiding bevinden zich bijvoorbeeld de bescherming tegen ‘milieuvervuiling, virusziekten, (de gevolgen van) fragiele staten, energietekorten, etnische rebellie’ en andere sociaaleconomische, politieke en culturele dreigingen.⁴⁷ Omdat voor de Latijns-Amerikaanse en Caribische regio de bescherming tegen alle gevolgen van drugs binnen het nieuwe veiligheidsparadigma viel, waren Caribische staatshoofden ‘verbijsterd over het negeren van de verslechterde economische regionale situatie in drugsbestrijdingstrategieën.’⁴⁸ Bijvoorbeeld was in het Plan Colombia in 2000 bijna 2 miljard dollar begroot en toebedeeld aan leger- en politiesteen. Een groot deel van het duurzame ontwikkelingsfonds,

⁴⁶ Dannreuther, *International security*, 7-9

⁴⁷ Caldwell & Williams, *Seeking*, 1; J. Rodríguez Beruff & G. Cordero, ‘The Caribbean: The "Third Border" and the War on Drugs’, in: C.A. Youngers & E. Rosin, *Drugs and democracy in Latin America : the impact of U.S. policy* (Boulder 2005) 304; A.T. Bryan, ‘The New Clinton Administration and the Caribbean: Trade, Security and Regional Politics’, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* (2006) 108

⁴⁸ Beruff & Cordero, ‘Caribbean and War on Drugs’, 323

zoals justitiële hervorming, was echter in 2002 nog niet uitbetaald.⁴⁹ Hoewel volgens Bryan de meeste Caribische staatshoofden de urgentie van Plan Colombia niet betwistten, betreurden zij de druk met betrekking tot de beste bestrijdingsmethode:

*“The policy dilemma for small Caribbean countries is that while, even collectively, they cannot stem the drug trade, the current anti-drug strategies of the United States threatens to impinge on the national sovereignty and the independent legal systems of those countries. The drug traffic and the production of illegal narcotics is a security problem for Caribbean nations; however, it is also a symptom of profound economic crisis. The failure of economic development strategies and the lack of viable economic alternatives have made illegal narcotics the most profitable business in the informal sector of Caribbean economies.”*⁵⁰

Een aspect van de vernieuwing of uitbreiding van het veiligheidsgedachtegoed is de aandacht voor de tegenstellingen van de “Global South” en het Noorden met betrekking tot veiligheid. Aan het einde van de Koude Oorlog verschoof de internationale gemeenschap de beeldvorming van dreiging op verschillende manieren naar arme landen, veelal op het zuidelijk halfrond.⁵¹ Transnationale stromen kunnen de zogenaamde *Global South* radicaliseren als gevolg van ‘demografische druk, burgeroorlog en onvrede over de ongelijkheid van “Noord-Zuid-betrekkingen”, bijvoorbeeld het verschil met de extreme rijkdom in Europa, de Verenigde Staten of Japan. Volgens Dannreuther zijn conflict en onveiligheid echter geen directe oorzaak van armoede en economische ongelijkheid.⁵² De auteur stelt dat de Noord-Zuid dimensie voor internationale veiligheid evident is, maar dat naast die tegenstelling de sterke verbondenheid tussen Noord en Zuid even belangrijk is. In het Noorden bestaan immers conflictgebieden, terwijl in Latijns-Amerika juist relatieve stabiliteit tussen staten heerst. Toch is -op historisch-sociologische grondslag- het Noord-Zuid concept volgens de auteur een handig instrument om de grootste structurele economische ongelijkheden en culturele varianten van staatsvorming in het Noorden en Zuiden aan te tonen.⁵³ In economische zin is dit ten opzichte van de Global South de machtsbetrekking met de Verenigde Staten als gevolg van het stimuleren van economische openheid en vrije handel en economische interdependentie.⁵⁴ Met de verschillende culturele varianten van staatsvorming doelt de auteur op de historische erfenissen van buitenlandse inmenging in andere staten. Historische staatsvormingsprocessen zijn in het Zuiden vaak gepaard gegaan met onveiligheid en conflict. Eén van deze processen is dat de staat als van buitenaf opgelegde entiteit een ‘middel is geworden om sociale dwang uit te oefenen, met een strijd waarin verschillende sociale groepen om het grootste machtsmiddel (en de welvaart daarvan) als gevolg.’ Echter variëren de economische en

⁴⁹ Isacson, ‘U.S. Military’, 34-35

⁵⁰ A.T. Bryan, ‘The New Clinton Administration and the Caribbean: Trade, Security and Regional Politics’, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* (2006) 108

⁵¹ Dannreuther, *International security*, 20

⁵² *Idem*, 27

⁵³ *Idem*, 21-22

⁵⁴ *Idem*, 30-31

culturele erfenissen per staat: in Zuidelijke staten waar cliëntelistische politieke systemen⁵⁵ zijn ingebed in de maatschappij wordt economische integratie als destabiliserend beschouwd, omdat het de politieke en sociale situatie waarop de politieke *status quo* is gebouwd, ondermijnt.⁵⁶

De groeiende rol van (het delen van) inlichtingen bij internationale samenwerking als aspect van de vernieuwing van het veiligheidsgedachtegoed is voor de problematiek rondom de FOL's zeer relevant. Volgens Aldrich is deze groei veroorzaakt door de wederzijds afhankelijke en soms apolitieke aard van de dreigingen binnen het nieuwe veiligheidsparadigma: (red. There are) “*trade-offs between security and liberty that might be applied to new provisions for data retention or exchange.*”⁵⁷ De auteur meent dat inlichtingensamenwerking belangrijker is geworden vanwege het “securitizen” van transnationale veiligheidsdreigingen als georganiseerde misdaad, witwassen en drugssmokkel. De trans-Atlantische inlichtingensamenwerking zou gehinderd worden door teveel nutteloze data op uitvoerend niveau en ongelijke dynamiek tussen strategische inlichtingsonderzoekers en de kaderleden van deze organisaties en van de politieke instellingen.⁵⁸

Hoewel terrorisme uiteraard een plaats heeft ingenomen in de dialoog over nieuwe veiligheidsdreigingen, is het verband tussen terrorisme en drugs of de benaming *narcoterrorisme* niet relevant en bovendien te betwijfelen. Tevens valt naar mijn mening dit verband voor de FOL-problematiek buiten het onderzoekskader, omdat het verband tussen drugs en terrorisme pas met de plaatsing van de FARC op de lijst met terroristische organisaties ter sprake kwam. Niet alleen na de aanslagen van 9/11, maar ook kort ervoor maakte voornamelijk de regering-Bush een begin met het verbinden van drugshandel met terrorisme in de publieke dialoog.⁵⁹ Door deze verbinding was het mogelijk om met toegenomen militair budget op beide terreinen invloed uit te oefenen en betekende bestrijding van het narcoterrorisme een beleidswijziging ten opzichte van vroegere strikte militaire steun voor antidrugsactiviteiten.⁶⁰ Stephenson verklaart dit besluit om terrorisme met drugsbestrijding te verbinden vanuit de Amerikaanse wil om zoveel mogelijk dreigingen te voorkomen, zichtbaar in een ‘verhoogd *threat assessment*, proactieve ordehandhaving en risicomangement.’⁶¹

Hoewel terreur en sommige terroristische elementen bij drugsorganisaties voorkomen, wordt in deze scriptie terrorisme van deze organisatie uitgesloten door het verschil tussen rebellie (Eng. *insurgency*) en terrorisme te benadrukken. Grofweg onderscheiden de respectievelijke concepten zich in ‘terreur die wordt uitgeoefend door rebellen en terreur door ideologische organisaties met vrijwel onhaalbare doelen.’⁶² Mockaitis stelt hierover: “[...] *insurgent goals and methods differ markedly from*

⁵⁵ Systemen waarin diensten als infrastructuur *etcetera* aan kiezers (bijvoorbeeld door de regerende politieke partij) tijdens het mandaat worden verleend.

⁵⁶ Dannreuther, *International security*, 131-135

⁵⁷ R.J. Aldrich, ‘Transatlantic intelligence and security cooperation’, *International Affairs* 80 (2004) 733-734

⁵⁸ Aldrich, ‘Transatlantic’, 752

⁵⁹ E. Rosin, ‘The Impact of U.S. International Drug Control Policy on Democracy and Human Rights’, *Cross Currents* 4:2 (Washington Office on Latin America 2002) 1

⁶⁰ Weeks, ‘Fighting’, 63

⁶¹ Stevenson, ‘How Europe’, 78

⁶² Th.R. Mockaitis, *The “New” Terrorism* (Westport & Londen 2007) 5

those of terrorist organizations”. “[...] *Insurgency is an organized movement to take over a state from within through a combination of propaganda, guerrilla warfare and terrorism.*” Rebellen mobiliseren steun voor hun doel door middel van propaganda die aangeeft waar de huidige regering tekort schiet. Omdat het succes van normale rebellen in grote mate afhangt van steun van de bevolking, maken zij ‘selectief gebruik van terreur’. *Insurgents* zijn rebellengroepen die (alleen of gesteund door het reguliere leger) in losse opstelling werken, terwijl terreur de gewone bevolking als doelwit heeft.⁶³ Naast deze twee groepen bestaat een derde groep, die meer van toepassing is op drugsorganisaties: ‘criminele organisaties die terreur gebruiken om hun eigen mensen in het gareel te houden en buitenstaanders te intimideren.’⁶⁴

1.3 Verdragen en internationale samenwerking

Sinds het einde van de Koude Oorlog is volgens sommige auteurs bij de Verenigde Staten, zonder belangrijk tegenwicht, scepsis⁶⁵ ontstaan over internationale wetten die hun autonomie en handelingsvrijheid zouden bedreigen. De aard en inhoud van Amerikaanse betrekkingen met andere grootmachten en die met de Global South lijken daarom het karakter te hebben van beïnvloeding van de politieke soevereiniteit van een andere staat.⁶⁶ Bij internationale samenwerking op het gebied van veiligheid is enig verlies van soevereiniteit onontkoombaar door de onderhandelingen en wederzijdse belangen die moeten worden gediend om het uiteindelijke doel te bereiken. Met betrekking tot drugsbestrijding is echter veel discussie ontstaan over de scheve verhoudingen en de capaciteit van staten om soevereiniteit bij deze vorm van samenwerking te behouden. Omdat de basis van de internationale samenwerking in het uitvoeringsgebied van de FOL's op Aruba en Curaçao ligt in een verdrag, moet eerst de plaats en de algemene doorwerking van (bilaterale en multilaterale) verdragen worden geschetst.

Het aangaan van verdragen is normaliter voor staten bevorderlijk, omdat verdragen belangrijke internationale normen weergeven en op die manier een kader voor collectief handelen stellen. Tevens dragen verdragen bij aan internationale consensus over het specifieke te behalen doel. Deller, Makhijani & Burroughs stellen hierover: “*States are able to accumulate expertise and confidence by participating in the structured system for pursuing a particular policy of mutual or collective benefit.*”⁶⁷ Volgens de auteurs wordt internationale samenwerking belemmerd als er te weinig vertrouwen in de samenwerkingspartner heerst. Hoewel naleving van verdragen bij de meeste landen de norm is, menen tegenstanders van naleving dat verdragen door gebrek aan een handhavingskader geen echte juridische verplichtingen scheppen, zoals op nationaal niveau het geval is. Voor de praktijk van internationale

⁶³ Mockaitis, *New Terrorism*, 5-6

⁶⁴ *Idem*, 5

⁶⁵ Later zal verder ingegaan worden op het vermeende sceptisch gedrag van de Verenigde Staten ten opzichte van internationale verdragen.

⁶⁶ Dannreuther, *International security*, 28-29

⁶⁷ N. Deller, A. Makhijani & J. Burroughs, *Rule of Power or Rule of Law? An Assessment of U.S. Policies and Actions Regarding Security-Related Treaties* (New York 2003) 130

samenwerking is dit problematisch, ‘omdat partijen niet een verdrag aangaan met de verwachting dat het slechts politieke overeenkomsten zijn die geschonden kunnen worden op basis van eigenbelang.’⁶⁸

Om aan te tonen in welke context de onderhandelingen voor het FOL-verdrag geplaatst zouden moeten worden, is het noodzakelijk het verdragedrag van de Verenigde Staten te schetsen. Op basis van artikel 2 van de Amerikaanse Grondwet heeft de president de bevoegdheid om verdragen te maken, na advies en goedkeuring van tweederde van de Senaat.⁶⁹ De procedure verloopt als volgt: de president initieert onderhandelingen en benoemt onderhandelaars, zodat met andere staten over de vorm en inhoud van de overeenkomst wordt onderhandeld. Na het bereiken van de overeenkomst wordt het verdrag aangenomen en ondertekend door de (vertegenwoordiger van de) president. De overeenkomst wordt vervolgens aan de Senaat (het *Senate Foreign Relations Committee*) ter goedkeuring voorgelegd, waarna een voorstel tot ratificatie of voorwaarden aan goedkeuring door de commissie worden uitgevaardigd. Als tweederde van de Senaatsmeerderheid instemt, ratificeert de president zelf bij bilaterale verdragen of bij multilaterale verdragen door de ratificatie te sturen naar de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties.⁷⁰

Het FOL-verdrag is echter geen verdrag maar feitelijk een *executive agreement*, een in aantal toenemende overeenkomst, waarvoor slechts van een gewone meerderheid van beide Huizen en niet de reguliere tweederde goedkeuring is vereist. Tegelijkertijd hebben ze wel dezelfde bindendheid als echte verdragen. Deze overeenkomsten komen voor wanneer steun van het Congres nodig is of wanneer hiermee (vooraf) al samen initiatief is genomen, ook in het geval van buitenlandse militaire hulp. De gewone meerderheid kan de rol van de Senaat ondermijnen, omdat volgens Deller, Makhijani & Burroughs de goedkeuringseis van de Senaat door verscheidene presidenten werd ervaren als ‘beperkend en schadelijk voor Amerikaanse belangen.’⁷¹

Het Amerikaanse gedrag met betrekking tot het sluiten van internationale verdragen wordt vaak bestempeld als ouderwets of arrogant. Een andere voorkomende benaming is *American exceptionalism* door de ‘onsamenhangende en onbetrouwbare houding en handelingen’ ten opzichte van belangrijke internationale verdragen en overeenkomsten, zoals het verbod op het gebruik van landmijnen.⁷² De auteur geeft op basis van historische redenen voor het Amerikaanse verdragedrag de voorkeur aan het aan het realisme ontleende *selective multilateralism* in plaats van unilateralisme: “*The United States does not oppose international agreements, but rather adheres to those obligations that serve its perceived interests and rejects other obligations that do not.*”⁷³ De beschrijving *American exceptionalism* van Michael Ignatieff geeft een kritischer houding weer ten opzichte van deze houding:

⁶⁸ Deller, Makhijani & Burroughs, *Rule*, 131-132

⁶⁹ *Idem*, 2

⁷⁰ *Idem*, 3

⁷¹ *Idem*, 3-4

⁷² A. Chayes, ‘How American Treaty Behavior Threatens National Security’, *International Security* 33:1 (2008) 44-45

⁷³ Chayes, ‘Treaty Behavior’, 50

*“American exceptionalism has at least three separate elements. First, the United States signs on to international treaties and then exempts itself from their provisions by explicit reservation, on ratification, or noncompliance. Second, the United States maintains double standards: judging itself and its friends by more permissive criteria than it does its enemies. Third, the United States denies jurisdiction to human rights law within its own domestic law, insisting on the self-contained authority of its own domestic rights tradition.”*⁷⁴

Het uit eigenbelang voorwaarden stellen aan specifieke verdragsbepalingen wordt aangeduid met RUD's (reservations, understandings, and declarations): *“RUDs are used to strike a balance between fulfilling the objectives of a treaty and reassuring potential signatories that they will not relinquish an undue portion of their sovereignty.”*⁷⁵ Als (de eerder vermelde) historische redenen voor de onbetrouwbare aard van het Amerikaanse verdraggedrag worden onder andere de unieke Amerikaanse rechtscultuur en grondwettelijke regeringsstructuur genoemd. De procedurele regels van de Senaat hebben volgens Chayes 'de macht van een luidruchtige minderheid om het sluiten van internationale overeenkomsten te dwarsbomen' versterkt, bijvoorbeeld door wederzijdse begunstiging van senatoren.⁷⁶

Zoals eerder gesteld bestaat de kans dat bij het aangaan van verdragen internationale soevereiniteit in het geding is. Landen, zoals het 'kleine en open' Nederland, die een multilateraal veiligheidsbeleid nodig hebben, kunnen hierbij aan invloed en handelingsvermogen inboeten: *“De overheveling van veiligheidstaken aan multilaterale structuren – en de denationalisatie van het veiligheidsbeleid die hieruit volgt – maakt dat Nederland sterk afhankelijk is van andere landen voor zijn nationale veiligheid.”*⁷⁷ Voor deze groep landen is volgens Hinojosa de balans tussen soevereiniteit en invloed aan de onderhandelingstafel cruciaal om hun beperkte machtsbronnen om te zetten in invloed zonder autonomie te verliezen.⁷⁸ Omdat het de nationale machtsverhoudingen zijn die bepalen hoeveel beslissingsbevoegdheid een partij in zijn veiligheidsbeleid overdraagt, lopen zij niet altijd parallel met veiligheidsbelangen: ' enerzijds moet de staat de kosten en risico's op het niveau van de multilaterale organisatie delen door zelf voldoende bij te dragen. Anderzijds vermijdt een staat het liefst elk risico, omdat haar regering buitenlands beleid ook tegenover de binnenlandse politiek moet verdedigen.'⁷⁹ De mate van autonomie die door de Verenigde Staten wordt verleend vertaalt zich normaliter volgens Hinojosa in aanpassing aan Amerikaanse belangen en eisen, maar voor operationele samenwerking of gezamenlijke handhavingsdiensten geldt wel 'aan beide kanten een bepaalde mate van beleidsaanpassing.'⁸⁰ Caribische staten ervaren echter volgens Sutton deze machtsverhouding als een dreiging vanuit de Verenigde Staten. Het is namelijk door uitbreiding van het juridisch kader voor drugsbestrijding mogelijk dat op hun territorium 'elk vrachtschip met goederen voor Amerika wordt

⁷⁴ M. Ignatieff, *American Exceptionalism and Human Rights* (Princeton 2005) 3

⁷⁵ Chayes, 'Treaty Behavior', 50

⁷⁶ *Idem*, 70-71

⁷⁷ Klem, *Nederlandse veiligheidsbeleid*, 16-18

⁷⁸ *Idem*, 41

⁷⁹ *Idem*, 56-57

⁸⁰ Hinojosa, *Domestic Politics*, 7

onderschept en dat bijvoorbeeld in Aruba door de Drug Enforcement Agency (hierna: DEA) en de Amerikaanse belastingdienst financiële surveillance bij banken en de Kamer van Koophandel plaatsvindt'. Tevens ervaren zij drukmiddelen om informatieovereenkomsten te sluiten. Ten slotte kunnen in *export processing zones* (bijvoorbeeld in het Amazonegebied in Brazilië, Panama, de Bahamas en Mexico) aan internationale bedrijven de bevoegdheid over veiligheidsbetrekkingen toegekend worden.⁸¹

Het FOL-verdrag is, zoals eerder gesteld, buiten het Koninkrijk geen bindend verdrag, maar een *executive agreement*. Het lijkt sterk op een *coalition of the willing*, ware het niet dat het verdrag geen internationaal verdrag is. Volgens Klem handelen deze niet-structurele samenwerkingsverbanden met een specifiek politiek-militair doel vaak buiten bestaande verdragen om, om optimale handelingsruimte te krijgen. In het geval van het FOL-verdrag is dit zichtbaar in de te vernieuwen verdragstermijn en in drugsbestrijding als internationaal veiligheidsdoel. Maar doordat de basis van de samenwerking geen formeel verdrag is, heerst er ondanks de formele autonome belofte van deelname aan een *coalition of the willing* minder beïnvloedingsmogelijkheid voor de zwakkere partijen: “[...] *de geringe invloed op de collectieve koers (red: kan) ervoor zorgen dat het uiteindelijke effect van deelname voor het nationale veiligheidsbeleid uiteindelijk niet opweegt tegen de kosten.*”⁸²

Een ander terugkerend thema bij internationale veiligheidssamenwerking is transparantie en *accountability*.⁸³ Er heerst bij deze samenwerking enerzijds een gebrek aan transparantie en anderzijds uitholling van controlemechanismen voor overheidsoptreden. Bij onder andere ministeries van Defensie gebeurt dit vanwege de geheime aard van veiligheidsactiviteiten (waaronder drugsbestrijdingactiviteiten). De oorzaken van dit gebrek aan controlemechanismen zijn bijvoorbeeld dat inzage in activiteiten buiten de relevante wetgeving valt, maar ook omdat de betreffende uitvoerende activiteiten aan private bedrijven worden uitbesteed. Het Amerikaanse State Department heeft bijvoorbeeld geen controle over *Section 1004-* of *Section 1033*⁸⁴ budgetten. Bovendien zijn zij, omdat ze geen deel uitmaken van de Foreign Appropriations Act⁸⁵ (hierna: FAA) via het Congres, niet aan dezelfde vereisten als mensenrechtenwaarborgen of rapportage onderworpen.⁸⁶ De vanuit State Department opererende International Narcotics and Law Enforcement (hierna: INL) liet bijvoorbeeld het private bedrijf DynCorp sproeivluchten uitvoeren. Hierover stelt Isacson: “*DynCorp search and rescue teams have had to face guerrillafire to rescue crashed Colombian police in 2001 and 2002.*” Het was echter moeilijk om informatie te krijgen over private activiteiten: tot 2003 was bijvoorbeeld een lijst met bedrijven die drugsbestrijdingbeleid uitvoeren voor het publiek onvindbaar.⁸⁷ Andere redenen voor het gebrek aan transparantie zijn de ‘selectieve informatiedynamiek’ bij betrokken partijen: het

⁸¹ P.K. Sutton, *The Politics of Small State Security in the Caribbean*, in P.K. Sutton & Payne 24-25

⁸² Klem, *Nederlandse veiligheidsbeleid*, 37

⁸³ Ned: aansprakelijkheid

⁸⁴ In hoofdstuk 2 wordt hierop verder ingegaan.

⁸⁵ In hoofdstuk 2 wordt hierop verder ingegaan.

⁸⁶ Isacson, ‘U.S. Military’, 38; J. Scahill, ‘Blackwater’s Private Spies’, *The Nation* (juni 2008) 13

⁸⁷ Isacson, ‘U.S. Military’, 44

delen van informatie gaat vaak via eigen structuren. Legers delen zodoende inlichtingen en informatie met lokale legers, net zoals drugsbestrijdingseenheden met eigen collega-units en diplomaten vrijwel alleen met regeringsambtenaren.⁸⁸

1.4 Ontwikkeling drugs als veiligheidsvraagstuk

Voor het definiëren van drugsorganisaties is het van belang te bepalen wat precies onder drugs⁸⁹ wordt verstaan. De Engelstalige literatuur vermijdt het woord *drugs* vanwege de letterlijke vertaling van reguliere medicijnen, of duidt ze aan als *illegal drugs*. Tevens wordt vaak bij justitie en politie de term *narcotics*, of in het Nederlands *narcotica* gehanteerd. Dit is echter geen goede aanduiding van ‘verdovende middelen’, omdat bijvoorbeeld cocaïne en marihuana geen narcotica⁹⁰, maar stimulerende middelen zijn. Zo is de bij internationale handhavings- en veiligheidsdiensten gehanteerde benaming *narcottraffic* onduidelijk, omdat hiermee een transnationaal gedeelde definitie van drugssmokkel bij de dialoog van alle handhavings- en veiligheidsdiensten zou moeten worden weergegeven. De meeste informatie komt echter vrijwel geheel vanuit (doelstellingen van) de DEA.⁹¹ Tevens heerst onduidelijkheid over soort, tijd en specifieke partijen die bij drugssmokkel zijn betrokken: *narcottraffic* gaat in de Latijns-Amerikaanse en Caribische regio over illegale drugs of alleen cocaïne. Bovendien bleek het concept tijdgebonden, omdat er in de jaren tachtig en negentig (crack) cocaïne, maar in de jaren zeventig vooral marihuana mee werd aangeduid. Tevens maakt het concept geen juridisch onderscheid in het strafbaar stellen van verschillende sociale partijen: bij cocaïen verschillen kleine commerciële cocaboeren en stedelijke kleine drugskoeriers danig van (middel)grote handelaren die de drugs produceren en aan mensen verkopen.⁹²

Drugsorganisaties zijn vanwege de strafbare aard van hun activiteiten criminele organisaties, maar kunnen bijvoorbeeld ook een guerrillagroep zijn. Zolang het (primaire) doel van de organisaties puur het verdienen van geld aan drugshandel is, zullen volgens Mockaitis deze organisaties ‘minder selectief geweld’ gebruiken. Een drugsorganisatie kan echter de vorm van een guerrillagroep aannemen ‘wanneer de wettelijke overheid zodanig is verzwakt dat criminele organisaties (gedeeltelijke) controle kunnen krijgen over een economie of grondgebied.’⁹³ De FARC wordt recentelijk als een mengvorm van een guerrillagroep en een criminele organisatie beschouwd. Dit soort guerrillagroepen schakelt bij afname van steun voor de organisatie of bij aantrekkelijke winstmarges van illegale goederen over naar criminele activiteiten. De overgang van guerrilla-activiteiten naar de criminaliteit is volgens sommige auteurs klein, omdat ‘afpersing, beroving en

⁸⁸ Isacson, ‘U.S. Military’, 55

⁸⁹ Zoals eerder vermeld, wordt in deze scriptie met drugs de illegale handel in vooral de harddrug cocaïne bedoeld, omdat in het uitvoeringsgebied van de FOL’s en aan de grens van Nederland het de drug is die de meeste bestrijdingspogingen en beleidsmaatregelen vereist.

⁹⁰ C.A. Youngers & E. Rosin, ‘The U.S. “War on Drugs”: Its Impact in Latin America and the Caribbean’, in C.A. Youngers & E. Rosin, *Drugs and democracy in Latin America : the impact of U.S. policy* (Boulder 2005) 4

⁹¹ Palacio Castañeda, ‘Narcottraffic and Counterinsurgency’, 107-108

⁹² *Idem*, 109

⁹³ Mockaitis, *New Terrorism*, 7

drugshandel geruime tijd revolutionaire activiteiten subsidiëren': *"The FARC in Colombia now controls a major cocaine producing region and behaves in a manner that makes it almost indistinguishable from the country's other drug cartels."*⁹⁴

In grote lijnen vormen drugs een veiligheidsbedreiging in politieke, economische en maatschappelijke zin. In de afgelopen decennia is veelvuldig gedebatteerd over de veiligheidsproblematiek rondom drugs, maar er is minder aandacht besteed aan de vraag of drugs werkelijk een veiligheidsprobleem vormen of handhavingsvraagstukken vormen. Veel auteurs menen dat het internationale drugsprobleem zelfs veel verder reikt dan alleen veiligheid, omdat het ook voedselzekerheid, volksgezondheid en milieubedreiging direct raakt:

*"Because it is illegal, drug production may affect international security, above all through the armed violence it creates and the uses to which resulting profits are put (financing of armed groups and criminal organizations)." [...] "(red.: Therefore it is) important to avoid restricting the question of drug production to security issues, and instead to examine the phenomenon overall in an analysis encompassing everything from the causes of the recourse to an illegal drug economy to the effects of official responses."*⁹⁵

In lijn met deze gedachte zou het de illegaliteit zijn die een veiligheidsprobleem veroorzaakt, of in algemene zin doordat het transporteren en de productie van drugs, de daaraan gerelateerde witwaspraktijken en smokkel en het drugsgebruik 'gevaar oplevert voor de fysieke en psychische veiligheid van burgers en de bestuurbaarheid.'⁹⁶

In politieke zin ondermijnt drugshandel de beperkte bestuurscapaciteit van (kleine) staten⁹⁷ doordat drugsorganisaties geweld gebruiken tegen regeringsleiders en –functionarissen.⁹⁸ De aan dit geweld gerelateerde corruptie bij regeringsfunctionarissen ondermijnt de geloofwaardigheid van regeringen en bevordert cynisme onder haar bevolkingen. De corrumperende werking van drugssmokkel uit zich bijvoorbeeld in het zelf vervoeren van drugs naar Europa als immigratiefunctaris of douaneambtenaar.⁹⁹

Drugshandel vormt ook in economische zin een veiligheidsprobleem. In kwetsbare economische regio's met hoge werkloosheid, hoge staatsschulden en lage economische groei is drugshandel aantrekkelijk om snel geld te verdienen of zelfs in basisbehoeften te voorzien. Bovenop de hoge staatsschuld komen internationale boetes voor onderscheppingen van drugs in het betreffende land.¹⁰⁰ Tevens scheppen deze omstandigheden vaak kansen voor andere illegale handel: *"Rebel*

⁹⁴ Mockaitis, *New Terrorism*, 14-15

⁹⁵ P. Chouvy & L.R. Laniel, *Agricultural drug economies: cause or alternative to intra-state conflicts?*, *Crime Law Social Change* 48 (2007) 133

⁹⁶ I.L. Griffith, *Drugs and Security in the Commonwealth Caribbean*, in P.K. Sutton & Payne 70

⁹⁷ I.L. Griffith, *Caribbean Manifestations of the Narcotics Phenomenon*, in : J. Rodríguez Beruff & H. García Muniz (eds.), *Security Problems and Policies in the Post-Cold War Caribbean* (London 1996) 181

⁹⁸ Griffith, 'Caribbean Manifestations', 190

⁹⁹ *Idem*, 187-188

¹⁰⁰ *Idem*, 193

*groups, transnational criminal organisations and even terrorists understand that the distribution networks, methods of transportation and money laundering systems that make drug trafficking possible often work just as well for arms trafficking (and vice versa).*¹⁰¹ De smokkelactiviteiten worden weliswaar uitgevoerd door relatief nieuwe organisaties als drugskartels en transnationale criminele organisaties, maar dit impliceert niet dat die activiteiten een gevolg van (negatieve) globalisering zijn. De smokkel en handel in illegale goederen zijn eeuwenoud en vinden overal ter wereld plaats; de schaal waarop de smokkel recentelijk plaatsvindt, is wel van een andere orde. Volgens Caldwell & Williams is het ‘niet te controleren hoe rendabel illegale handel is, maar wordt over het algemeen aangenomen dat wereldwijd drugs- en wapenhandel de twee meest winstgevende zijn’, na de internationale legale handel in olie. Transnationale criminele organisaties als de internationale maffia en drugskartels hebben als grootaandeelhouders veel macht. Dit manifesteert zich in economische zin in het ‘bedreigen van de soevereiniteit van staten door bijvoorbeeld in het innen van belastingen en het lokaal besturen van gebieden met een lage bestuursdichtheid.’¹⁰² Een andere indirecte bedreiging van economische soevereiniteit is volgens Griffith dat Amerikaanse financiële hulp voor drugsbestrijding aan hulpbehoevende staten specifieke vormen van samenwerking oplegt en terugtrekking van financiële hulp als drukmiddel gebruikt.¹⁰³

Ten slotte zijn drugs volgens sommige auteurs feitelijk pas een veiligheidsvraagstuk geworden door de herdefinitie van drugs in verband met veiligheid. Tot omstreeks 1988 meenden nog veel landen in Latijns-Amerika dat drugsbestrijding een handhavingsvraagstuk was.¹⁰⁴ Omdat later werd ingezien dat het drugsprobleem zodanig multidisciplinair was en dus op zodanige wijze moest worden bestreden, werd die gedachte geleidelijk ingeruild voor het beschouwen van drugs als een veiligheidsprobleem. Deze verandering in gedachtegoed is volgens Caldwell & Williams begonnen met de strafbaarstelling van drugs door middel van het internationaal verdrag uit Genève in 1988 en op kleinere schaal door de publieke aankondiging van de War on Drugs en zijn financiering en bestuurlijke indeling bij Defensie door president Reagan in 1989. De *securitization* van drugs vond pas plaats door middel van uitgebreide, gezamenlijke internationale (onderscheppings)steun aan landen die door de instroom of productie van drugs zijn getroffen.¹⁰⁵ De auteurs menen dat in de huidige context drugs wel een veiligheidsprobleem vormen omdat ten eerste drugshandelaren structureel geweld gebruiken om te staat te corrumperen en met rivaliserende groeperingen om markten en territoria vechten. Ten tweede wordt hun winst vaak gebruikt voor de aanschaf van wapens, zodat de met elkaar verbonden drugs- en wapenhandel zeker op lokaal niveau voor een veiligheidsvacuüm zorgen. Ten derde benadeelt de drugshandel wereldwijd de volksgezondheid, bijvoorbeeld door de verspreiding van HIV/AIDS door het gebruik van vuile naalden bij consumenten.

¹⁰¹ Caldwell & Williams, *Seeking*, 113

¹⁰² *Idem*, 105

¹⁰³ Griffith, ‘Caribbean Manifestations’, 194

¹⁰⁴ Hierop wordt in hoofdstuk 2 nog kort ingegaan.

¹⁰⁵ Caldwell & Williams, *Seeking*, 106

Tevens ondervinden staten meer criminaliteit van gebruikers die hun verslaving moeten bekostigen. Ten slotte veroorzaken drugs in het geval van Colombia, maar ook andere fragiele staten, vluchtelingenstromen door verwevenheid met interne conflicten.¹⁰⁶

Een extra complicerende factor is het verschil in perceptie van de veiligheidsbedreiging door drugssmokkel op individueel, statelijk of regionaal niveau. Dat veel burgers veiligheidsbedreiging ervaren door drugsverslaving en drugsgelateerde criminaliteit en dat de staat hierdoor ernstig wordt benadeeld, is slechts een algemene vaststelling. Dat de transnationale georganiseerde misdaad tevens verbonden is met de internationale wapenhandel, betekent niet dat dit in alle gevallen de directe oorzaak is van conflicten, wereldwijde gezondheidsvraagstukken of de bedreiging van de gehele internationale rechtsorde. Bovendien ontstaan door de beschikbaarheid van veel verschillende soorten drugs tevens verschillen in verslavingsgehalte (en als gevolg daarvan in winstgevendheid en veiligheidsbedreiging). De genoemde verschillen tussen marihuana, XTC, heroïne, cocaïne of *crystal meth* zijn immers door een leek vast te stellen. Minder eenvoudig is vast te stellen waarom bijvoorbeeld er in sommige staten (steun voor) een gedoogbeleid van marihuana is of bepaalde drugs in bepaalde gebieden wel of niet winstgevend zijn of aantrekkelijk zijn om te produceren of distribueren.

Drugsbestrijdingbeleid kan bovendien een complicerende uitwerking hebben op Latijns-Amerikaanse en Caribische democratiseringsprocessen en de historische invloed van legers hierop. Deze erfenissen kunnen positieve invloed hebben op beleidsvorming en de politieke bereidheid de bevolking te beschermen tegen de gevolgen van drugs, zodat drugsproducerende gebieden voor lokaal bestuur niet zijn overgeleverd aan de drugsmaffia of revolutionaire groeperingen. Het democratiseringsproces is echter nog kwetsbaar wanneer het leger nog teveel invloed uitoefent op het publieke domein; in het bijzonder in landen waar dictaturen zijn geweest met mensenrechtenschendingen. De regio kent een lange geschiedenis van militair bestuur, zwakke democratiseringsprocessen en –instituten en grote verschillen in welvaarts- en machtsverdeling. Volgens Youngers kan drugsbeleid ‘invloed hebben op pogingen om democratisering te houden en te verdiepen.’ Bovendien bestaat er veel verschil in de uitwerking van de methoden voor de landen waarin het Amerikaans drugsbeleid wordt uitgevoerd, doordat de specifieke context voor elke staat in dat beleid ontbreekt.¹⁰⁷ De huidige Latijns-Amerikaanse legers zijn tot complexe, beter opgeleide organisaties gegroeid, die institutioneel met andere staatsorganen en de maatschappij zijn verbonden.¹⁰⁸ Ondanks de verdwijning van militair bestuur blijven de legers echter belangrijke politieke invloed uitoefenen, wat bij critici zorgen veroorzaakt over een te uitgebreide, door Amerika aangemoedigde, militaire rol bij binnenlandse veiligheidsvraagstukken: “(red.: They) *gradually responded to the process of democratization in the 1990s by creating, among other things, programs intended to*

¹⁰⁶ Caldwell & Williams, *Seeking*, 109

¹⁰⁷ Youngers & Rosin: “War on Drugs”, 9

¹⁰⁸ J.S. Fitch, *The Armed Forces and Democracy in Latin America* (Baltimore 1998) 33

increase civilian expertise on defense issues and promote civil-military dialogue.” Hierin klinkt de angst door dat een te grote binnenlandse rol voor het leger de democratische rechtsorde ondermijnt: “*in the past, (red.: it) has at times been a precursor to military coups d'état and repression.*”¹⁰⁹ De historische vrees voor een te grote binnenlandse rol van het leger is één van de erfenissen van een autoritair systeem. Volgens Koonings hebben de militarisering van handhavingsdiensten en hun opvatting over binnenlandse veiligheid huidige conflictpatronen versterkt. Omdat in bijvoorbeeld Colombia een functionerende rechtsorde ontbreekt, vullen gewapende partijen dit vacuüm door het gebruik van geweld: ‘een grote reeks van crimineel en sociaal geweld dat politieke vertakkingen heeft in een omgeving van straffeloosheid en burgerwacht- en maffiarechtmatigheid in arme regio’s en boerengemeenschappen.’¹¹⁰

In hoofdlijnen kenmerkte drugsbestrijding zich aan Amerikaanse zijde tussen 1997 en 1999 door aanvankelijke bewaking van de grens tussen drugsbestrijding en veiligheid. Hierop vonden echter voortdurende militarisering en afnemende transparantie en *accountability* aansluiting; mede leidend tot het uiteindelijk gevormde verband tussen drugsbestrijding en veiligheid. Specifiek voor Colombia gold dat gevolgen als afnemende transparantie, ‘*perversion from below*’, de continue ontwikkeling van de parastaat en de continue samenwerking met paramilitairen deze periode kenmerkten.

Tegen het einde van de regering-Clinton werden aanvankelijk steeds meer drugsbestrijdingdoelen geformuleerd om het onderscheid in drugsbestrijding en guerrillabestrijding kracht bij te zetten. Echter heerste tegelijkertijd het verbod voor het Amerikaanse leger inlichtingen over andere zaken dan drugs met Colombiaanse collega’s te delen. Volgens Lemus & Walsh was kreeg de regering-Bush junior in augustus 2002 echter uitgebreide bevoegdheden voor een ‘eensgezind beleid’ in Colombia tegen drugshandel en activiteiten van ‘terroristische groepen’ als de FARC, het ELN en de AUC. Drie maanden later draaide president Bush junior het expliciete drugsinlichtingenbevel van de regering-Clinton terug om nieuwe initiatieven als een nieuwe legerunit voor de arrestatie van guerrillaleiders en paramilitairen te financieren.¹¹¹

In de dialoog van internationale drugsbestrijding wordt vaak gesproken over militarisering van drugsbestrijdingactiviteiten. Bij binnenlandse handhavingsvraagstukken als arrestatie bij drugsbezit bestaan echter weinig Amerikaanse precedents voor legerassistentie. De Posse Comitatus Act¹¹² uit 1878 verbiedt het gebruik van het leger in het bestrijden van misdaad en andere binnenlandse aangelegenheden als onderzoeken, onderscheppingen en arrestaties. De gedachte hierachter was dat het doel van het leger in bijna alle succesvolle democratieën beperkt was tot het verdedigen van de staat tegen gewelddadige externe bedreigingen, zodat staatsburgers bijvoorbeeld nooit het slachtoffer van militaire ondervraging mogen worden. Veel critici menen op basis hiervan dat het Amerikaanse

¹⁰⁹ Weeks, ‘Fighting’, 59

¹¹⁰ C.G. Koonings ‘Political armies, security forces, and democratic consolidation in Latin America’ in: G. Cawthra & R. Luckham, *Governing Insecurity: democratic control of military and security* (London & New York 2003) 136-137

¹¹¹ Ramirez Lemus, Stanton & Walsh, ‘Colombia’, 111

¹¹² Zie Posse Comitatus Act: <http://www.law.cornell.edu/uscode/18/1385.html>

drugsbeleid de Posse Comitatus Act ondermijnt.¹¹³ De kritiek bestaat uit zorgen over de manieren waarop de militaire aard van het beleid democrati(sch)e (ontwikkeling) beïnvloedt in de vorm van ‘onbehoorlijke taken voor de politie, beperking van burgerlijke vrijheden en het ondermijnen van lokale besluitvorming’. Bovendien heerst volgens hen daarom een gebrek aan openbaarheid en *accountability*,¹¹⁴ aan de verbetering van civiel-militaire betrekkingen en het beëindigen van de straffeloosheid van corrupt of gewelddadig veiligheidspersoneel.¹¹⁵

Alle genoemde critici wijzen erop dat de culminatie van de veranderde opvattingen en bevoegdheden voor drugsbestrijding zichtbaar werden in het Plan Colombia. Het is daarom weinig verwonderlijk dat ook in Nederland veel kritiek op het plan heerste. In de politiek gaf deze kritiek bij sommige partijen aanzet tot angst over indirecte betrokkenheid bij de ‘drugsoorlog’ in Colombia door deelname aan de FOL op Aruba en Curaçao. Daarom is het van belang in te gaan op de dieperliggende Colombiaanse structurele problemen met het oog op regionale instabiliteit, zeker bij het uitblijven van verandering van het drugsbeleid.

Een structureel probleem bij drugsbestrijding is het gebrek aan transparantie bij het Colombiaanse Congres. Het Congres heeft veel invloed op bilaterale drugsbestrijdingsamenwerking vanwege hun goedkeuringsbevoegdheden, maar verandert in procedureel opzicht steeds meer in haar Amerikaanse collega. Amerikaanse beleidsmaatregelen als wetten tegen witwassen of regelingen voor het gebruik van bestrijdingsmiddelen vereisen vaak goedkeuring van het Congres. Volgens Hinojosa neemt in het Colombiaanse Congres echter bij de goedkeuring van deze beleidsmaatregelen¹¹⁶ geheimhouding toe als gevolg van militarisering bij drugsbestrijding; wat een ‘ongunstig effect heeft op toezicht van het Colombiaanse Congres.’¹¹⁷ Een ander probleem is de zwakke en zeer kwetsbare ontwikkeling van democratisch bestuur. Volgens Koonings is Colombia een voorbeeld van *perversion from below*; een proces waarbij de ineensstorting van de staat en het kapen van het maatschappelijk middenveld niet door de politieke of militaire elite, maar door gewapende partijen in losse formaties is verricht. De ‘schijnbaar democratische hervormingen leken meer openheid en minder oligarchie te brengen’, maar door die kaping en de formele reactie erop ontstond in het hele land juist meer dwang.¹¹⁸ Omdat tevens medio jaren negentig de stijging van paramilitaire activiteit samenviel met het uiteenvallen van de grote kartels, organiseerden veel para’s zich in het rechtse paramilitairenleger om de FARC te belemmeren directe macht over cocaproducerende gebieden te nemen. Volgens Lemus & Walsh veroorzaakte de offensieve paramilitaire strategie in de nieuwe gebieden een ‘enorme stijging van mensenrechtenschendingen’, terwijl de schendingen door het leger juist sterk afnamen.¹¹⁹

Een gevolg van de zwakke democratiseringsprocessen is het ontstaan van de zogenaamde

¹¹³ Isacson, ‘U.S. Military’, 33

¹¹⁴ Youngers & Rosin, *Drugs and democracy*, 342

¹¹⁵ Isacson, ‘U.S. Military’, 15

¹¹⁶ Hinojosa, *Domestic Politics*, 5

¹¹⁷ Weeks, ‘Fighting’, 69

¹¹⁸ Koonings, ‘Political armies’, 142

¹¹⁹ Ramirez Lemus, Stanton & Walsh, ‘Colombia’, 125

parastaat naast de normale overheid. Het verschil tussen een parastaat en de reguliere staat zit in de institutionele mechanismen die informeel en niet grondwettelijk zijn. Het ontstaan van de parastaat is geleidelijk verlopen, omdat sinds het optreden van de guerrillagroepen ‘het leger, rechts, grootgrondbezitters en andere zakenlieden’ de paramilitairen al steunden. Dit steunsysteem ontstond naast het in 1987 officiële vrijgegeven “recht” op zelfverdedigingcomités door de toenmalige ministers van Justitie en Defensie.¹²⁰ Volgens Castañeda wilden ‘cocaïnehandelaren die hun landinvesteringen bedreigd zagen door guerrilla-activiteiten samenwerken met het leger en *vice versa*.’ Zo hoefden cocaïnehandelaren niet direct tegen guerrillagroepen te strijden, maar alleen terreur uit te laten oefenen op vakbonden, linkse politieke partijen en (mensenrechten)activisten.¹²¹ De parastaat is volgens Castañeda echter ‘geen antistaat omdat door de inkomsten de cocaïnehandelaren en hun politieke, militaire en paramilitaire netwerk wel voor sociaal welzijn en kapitaalvermeerdering zorgen’; iets wat de staat, de politie en het leger eerder niet lukte.¹²² Hoewel het Colombiaanse leger de controle over ex-guerrillagebieden inmiddels¹²³ grotendeels heeft heroverd, is het er ‘niet in geslaagd lokale bestuursvormen van grote betekenis op te zetten.’ Bovendien wordt de staat als een extra gewapende groep gezien omdat ze niet meer legitimiteit heeft dan de andere gewapende partijen, terwijl het juist de staat is die voor vernietiging van coca- en voedselplantages door sproeivluchten verantwoordelijk is.¹²⁴

Ten slotte is het problematisch, maar in lijn met de Colombiaanse militair-historische ontwikkeling, dat er in Colombia ondanks het Amerikaanse *Leahy Amendment* door internationaal getrainde elitekorpsen veel met paramilitairen is gewerkt. Enerzijds is dit veroorzaakt door tegenwerking in de Verenigde Staten zelf, ondanks de pogingen van bezorgde Congresleden om mensenrechtenclausules in te voeren. Hierdoor zou het Colombiaanse leger zijn structurele band met paramilitaire groepen moeten verbreken en verdachten actief vervolgen en opsporen. Het Leahy Amendment was in 1997 ingesteld als gevolg van Amerikaanse zorgen over vermeende mensenrechtenschendingen door Colombiaanse veiligheids- en handhavingsdiensten. Het amendement verbood hulp onder het INL aan vermeende buitenlandse leger- of politieonderdelen die ongestraft mensenrechten schonden. In 1998 werd dit amendement nog uitgebreid naar alle andere veiligheidssteunprogramma’s.¹²⁵ Deze voorwaarde gold aanvankelijk alleen voor INC-drugsbestrijdingshulp, maar later in 2004 zou blijken dat de strenge maatregel werd afgezwakt. De financiële steun zou in dit geval stoppen mits de rapporteur aanwijsbare redenen zag dat het land doelmatige maatregelen tegen de overtreders nam.¹²⁶ Het Witte Huis en de Colombiaanse regering lobbyden namelijk hevig tegen deze mensenrechtenclausules: het lukte voorstanders van militaire

¹²⁰ Palacio Castañeda, *Narcotrafic and Counterinsurgency*, 117

¹²¹ *Idem*, 118

¹²² *Ibidem*

¹²³ Medio 2011

¹²⁴ Chouvy & Laniel, ‘Agricultural’, 143

¹²⁵ Isacson, ‘U.S. Military’, 27-28

¹²⁶ Youngers & Rosin, *Drugs*, 372

steun een amendement toe te voegen ‘dat de president toestond afstand te doen van de voorwaarden’ omdat het bieden van militaire steun in het belang van de nationale veiligheid was.¹²⁷ Anderzijds is de ontwikkeling veroorzaakt door het toestaan van doorgelichte onderdelen om logistiek samen te werken en faciliteiten te delen met geschorste (para)militaire onderdelen. Human Rights Watch acht het ‘onvermijdelijk’ dat betrekkingen wankelen wanneer het geschorste onderdeel in het verleden paramilitairen heeft gesteund en beslissingen maakt die direct verband hebben met mensenrechtenschendingen; exact waarom de Leahy Provision was gevormd. Human Rights Watch stelt dat dit is gebeurd bij de zogenaamde *First and Second Counternarcotics Battalions*.¹²⁸ Bij de eerste inzet in december 2000 waren de bataljons logistiek sterk afhankelijk van de door Amerikanen opgeleide Twenty-Fourth Brigade: “(red.: There is) *abundant and credible evidence that the Twenty-Fourth Brigade has regularly worked with and supported paramilitary groups in the Putumayo. As noted above, the Twenty-Fourth Brigade was among the first units approved by the United States to receive U.S. aid and training.*” Het legeronderdeel was echter bedoeld om een sleutelrol bij het nieuwe elitedrugsbestrijdingskorps *Joint Task Force South (Fuerza de Tarea del Sur, FTS)*, te spelen. Deze korpsen gebruikten normale legerbases voor hun training, logistieke steun en inlichtingsamenwerking.¹²⁹

Uit de grote hoeveelheid aan onlosmakelijk met elkaar verbonden concepten in het hierboven beschrevene blijkt hoe complex het drugsbestrijdingvraagstuk is. In dit hoofdstuk is de (constructie van) nieuwe veiligheidsopvattingen beschreven door in hoge mate aansluiting te zoeken bij de concepten securitization en human security. Het onderzoek heeft tevens een historisch-sociologisch karakter door het relatieve begrip veiligheid te onderzoeken op specifiek gevormde sociale dreigingen. Dit wordt in de context van de FOL’s vertaald in de verbinding van internationale drugsbestrijding met het concept van (internationale) veiligheid. Omdat vanaf de jaren negentig werd ingezien dat het drugsprobleem zodanig multidisciplinair was en dus op zodanige wijze moest worden bestreden, is geleidelijk begonnen met het beschouwen van drugs als veiligheidsprobleem. Cruciale momenten waren in dit opzicht de strafbaarstelling van drugs door middel van het internationaal verdrag van Genève in 1988 en op kleinere schaal de publieke aankondiging van de *War on Drugs* en zijn bestuurlijke indeling bij Defensie door president Reagan in 1989. De “securitization” van drugs vond pas plaats door middel van uitgebreide, gezamenlijke internationale (onderscheppings)steun aan landen die door de instroom of productie van drugs zijn getroffen.

Tevens wordt geconcludeerd dat ter relevantie voor drugs binnen het veiligheidsgedachtegoed een mix van liberalisme en (binnen het constructivisme) historical sociology van belang is. Deze samenvoeging van concepten benadrukt de voorkeur voor een bredere historisch-sociologische

¹²⁷ Human Rights Watch, ‘The “Sixth Division”, Military-paramilitary Ties and U.S. Policy in Colombia’, (New York, Washington, Londen & Brussel 2001), 91

¹²⁸ In hoofdstuk 2 wordt verder ingegaan op de aard van deze bataljons.

¹²⁹ HRW, “Sixth Division”, 100

beeldvorming van de externe realiteit van drugsbestrijding, vanwege de ruimte voor diachronische internationale vraagstukken en de afwijzing van pseudowetenschappelijke waarnemingen. Binnen deze samenvoeging zijn human security en securitization relevant gebleken. De relevantie van human security blijkt uit het benadrukken van het subjectieve aspect van veiligheid (voornamelijk gemarginaliseerd) en de verschillende manieren waarop staatsgedrag vaak een bron van mondiale onveiligheid is geweest. Securitization is in het onderzoek naar drugsbestrijding relevant vanwege de (taalhandelings)constructie van drugs als veiligheidsbedreiging en de meervoudige en complexe manier waarop dit zich nationaal heeft voltrokken. Omdat bij securitization de constructie van het veiligheidsconcept zich buiten de politieke sfeer afspeelt en een sociale ontwikkeling ook daadwerkelijk door een referent object geïdentificeerd wordt als een veiligheidsvraagstuk, legitimeert dit zodoende bijzondere maatregelen tegen de sociaal gevormde bedreiging.

Over het nieuwe paradigma voor samenwerking op het gebied van internationale veiligheid kan het volgende worden geconcludeerd: ten eerste is het concept verruimd met multidimensionale aspecten. Ten tweede zijn de opvattingen over veiligheid en internationale drugshandel of –bestrijding niet geglobaliseerd, maar transnationaal van aard geworden. In de context van internationale drugsbestrijding is het onderscheid tussen ‘positieve en negatieve globalisering’ in combinatie met falende of fragiele staten wel relevant gebleken. Tevens is in het nieuwe paradigma aandacht ontstaan voor de tegenstellingen bij de “Global South” en het Noorden met betrekking tot veiligheid. Ten slotte is de groeiende rol van (het delen van) inlichtingen bij internationale samenwerking als aspect van de vernieuwing van het veiligheidsgedachtegoed relatief nieuw te noemen. Het buiten de politiek “securitiseren” van transnationale veiligheidsdreigingen als georganiseerde misdaad, drugshandel en witwassen en de wederzijds afhankelijke aard van het bestrijden hiervan, maken dat inlichtingsamenwerking belangrijker is geworden.

De aspecten van de (taalhandelings)constructie van drugs als veiligheidsprobleem luiden als volgt: de illegaliteit en in algemene zin door het drugstransport en de -productie, de daaraan gerelateerde witwaspraktijken en het gebruik dat fysiek gevaar oplevert voor de veiligheid van burgers. In politieke zin ondermijnt drugshandel de beperkte bestuurscapaciteit van (kleine) staten en in economische zin blijkt drugshandel aantrekkelijk om snel geld te verdienen of zelfs in basisbehoeften te voorzien. Bovendien faciliteert het andere illegale handel als wapen- en mensenhandel. Ten slotte ondermijnt de eventuele terugtrekking van financiële hulp als drukmiddel bij het niet aanpassen aan specifieke vormen van samenwerking bij drugsbestrijding de economische veiligheid van zwakke staten.

Als laatste constatering geldt dat als gevolg van het nieuwe veiligheidsparadigma (en de “militarisering” van drugsbestrijding) een groter gebrek aan transparantie bij de betrokken politieke en uitvoerende organisaties van het veiligheidsbeleid heerst. Tevens is geconstateerd dat binnen dit kader controlemechanismen voor overheidsoptreden verder uithollen. De oorzaken van dit gebrek aan controlemechanismen zijn bijvoorbeeld het buiten de relevante wetgeving vallen van inzage in de

activiteiten, het uitbesteden van de uitvoerende activiteiten aan private bedrijven en ten slotte de 'selectieve informatiedynamiek' bij de betrokken partijen.

HOOFDSTUK 2 - HISTORISCHE CONTEXT

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de (geo)politieke en historische context van de uitvoeringslocatie van het FOL-verdrag. Allereerst wordt de bijzondere rol die Colombia speelt in de internationale drugsbestrijding kort uitgelicht. Daarop volgt een beschrijving van de ontwikkeling van drugsbestrijding in Latijns-Amerika en het Caribisch gebied tot aan de periode van de FOL-onderhandelingen. Ten slotte wordt dit voor dezelfde periode herhaald ten aanzien van de betrekkingen tussen de Verenigde Staten en de landen in deze regio op het gebied van (veiligheid en) drugsbestrijding.

In het Algemeen Overleg van de Vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken van 25 maart 2010 stelde toenmalig Minister van Buitenlandse Zaken Maxime Verhagen het volgende: “*Mijnheer [red.: Harry] Van Bommel, met alle respect voor uw opvattingen, maar dit verdrag heeft echt helemaal niets met Colombia te maken. Wij hebben een antidrugssamenwerking met Colombia en wij hebben er ook ontwikkelingsactiviteiten, maar het FOL-verdrag heeft daar niets mee van doen.*”¹³⁰ Het standpunt van de minister geeft weer hoe de Nederlandse overheid vrijwel tien jaar na ratificatie van het FOL-verdrag een politiek kader vormde voor haar bijdrage aan drugsbestrijding in het Caribisch gebied. De stelling dat Colombia niets met het verdrag te maken heeft, is correct vanuit het perspectief van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De politieke kadervorming en de betrokkenheid van het ministerie bij onderhandelingen met de Verenigde Staten en consultaties van de Nederlandse Antillen en Aruba hebben onder andere het definitieve FOL-verdrag teweeggebracht. Niettemin doet de stelling dat Colombia in dit verband irrelevant is tekort aan de reikwijdte van het verdrag. Ten eerste moet ‘bronland’ Colombia vanwege haar belang bij internationale drugsbestrijding in de Caribische regio als onderdeel, al dan niet indirect, van het politieke probleem worden gezien. De drugsstromen naar de rest van de regio zijn van een zodanige grootte en wijdverspreidheid, dat zij bij een politiek kaderverdrag voor de Caribische regio niet mogen worden verwaarloosd. Ten tweede hebben de in het verdrag bedongen uitvoerende werkzaamheden voor een groot deel betrekking op operationele samenwerking met Colombia. Ten slotte had de minister door deze uitspraak te weinig oog voor eventuele regionale instabiliteit vanuit Colombia; instabiliteit die het uitvoeringsgebied van het verdrag direct raakt. Belangrijk hierbij is het democratisch gehalte van Colombia als gevolg van het interne conflict en haar betrekkingen met buurlanden.

Om de context van het FOL-verdrag zo volledig mogelijk te schetsen en om bovenstaand betoog te ondersteunen, wordt per (relevante) Amerikaanse regeringsperiode aan Colombia kort aandacht besteed. De beschrijving van de Amerikaanse samenwerking met Latijns-Amerika en het Caribisch gebied op het gebied van drugsbestrijding loopt tot aan het einde van de jaren negentig. Hierbij geldt een beperking tot algemene bepalingen met betrekking tot Latijns-Amerika en

¹³⁰ KST 32 123, nr.87, Verslag van een algemeen overleg inzake de evaluatie van het FOL-verdrag, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 25 maart 2010, Vergaderjaar 2009-2010, 10

specifieker Colombia en de Caribische regio. De Nederlandse Antillen en Aruba komen in hoofdstuk 3 aan bod bij de analyse van het FOL-verdrag binnen het Koninkrijk.

2.1 Geografische context

Drugsbestrijding is in de Latijns-Amerikaanse en Caribische regio voornamelijk gericht op het bestrijden van cocaïne. Cocaïne is het eindproduct van de uit de prehistorie stammende cocaplant *erythroxylon coca*¹³¹ uit het Andesgebergte. De cocabladeren verliezen kort na de oogst hun actieve bestanddelen, dus worden ze snel doorverkocht of verwerkt tot het halffabricaat ‘coca paste’, waaruit cocaïne wordt veredeld; vaak door de cocaboeren zelf. De cocaplant is in Bolivia en Peru niet verboden¹³², omdat het blad een belangrijke culturele rol speelt bij de inheemse Quechua en Aymara.¹³³ De meeste drugs bereiken Noord-Amerika via de zuidwestelijke grens met Mexico: naar schatting van de DEA betreft het zestig procent van alle cocaïne voor de Verenigde Staten. De grotere Europese steden zijn echter de snelst groeiende markt.¹³⁴

Latijns-Amerika bestaat officieel uit Midden- en Zuid-Amerika, maar is ondanks deze verzamelnaam in geografisch, ecologisch, sociaal-economisch en politiek opzicht zeer heterogeen. In de regio bevinden zich enkele van de snelst groeiende economieën en enkele van de zwakste democratieën ter wereld. Tevens wisselt overbevolking in metropolen als Mexico City en São Paulo zich af met desolate vlakten in Peru en Patagonië en dichte jungle in de Andeslanden en het Amazonegebied.

In verband met beeldvorming over internationale veiligheid en drugsbestrijding is het noodzakelijk een duidelijk onderscheid te maken in subregio's. Met uitzondering van enkele conflicten als het interne conflict in Colombia en verscheidene grensconflicten elders, zijn Latijns-Amerikaanse conflicten op internationaal niveau niet relevant.¹³⁵ Midden-Amerika wordt echter gezien als een conflictrijke regio, omdat (lokale) overheden vaak niet autonoom en kwetsbaar voor staatsgrepen zijn. De conflictgevoeligheid in deze regio manifesteert zich door ‘grootschalige corruptie, bendeoorlogen, drugssmokkel, schrijnende stedelijke armoede en overbevolking.’ De vorming van een cruciale drugsroute als gevolg van de sterk toegenomen drugssmokkel naar de Verenigde Staten vormt een bron van potentiële instabiliteit.¹³⁶ Tevens dient voor Zuid-Amerika een soortgelijk onderscheid te worden gemaakt. Qua algemeen ontwikkelingsniveau verschillen bijvoorbeeld Bolivia en Brazilië significant van elkaar, maar tegelijkertijd moet worden opgemerkt dat ‘rijk’ Brazilië schrijnende inkomensongelijkheid en ernstige grootstedelijke problematiek vertoont.

¹³¹ I.L. Griffith, ‘Drugs and Security in the Commonwealth Caribbean’, in: P.K. Sutton & A.J. Payne, *Size and survival: the politics of security in the Caribbean and the Pacific* (Londen 1993) 71

¹³² Tot op heden, ondanks buitenlandse druk op de landen het verbod op cocaplanten in te voeren, is dit in Peru en Bolivia nog niet ingesteld; voornamelijk vanwege de culturele waarde van het kauwen op het cocablاد bij inheemse groeperingen.

¹³³ P. Chouvy & L.R. Laniel, ‘Agricultural drug economies: cause or alternative to intra-state conflicts?’, *Crime Law Social Change* 48 (2007) 133

¹³⁴ UNODC, ‘Global Illicit Drug Trends 1999’, *UNODC & ODCCP Studies on Drugs and Crime* (New York 1999) 46

¹³⁵ W. Little, ‘International Conflict in Latin America’, *International Affairs* 63:4 (1987) 593

¹³⁶ A. Arana, ‘The New Battle for Central America’, *Foreign Affairs* (2001) 88

Venezuela bezit grote olievoorraden, maar sinds het aantreden van president Chávez komen democratiseringsprocessen moeilijk op gang. Op internationaal niveau spelen echter de Andeslanden Peru, Bolivia en Colombia vanwege hun aandeel in wereldwijde drugsproductie en –smokkel een hoofdrol bij veiligheids- en ontwikkelingsprogramma's.

Ten slotte dient te worden bepaald wat het Caribisch gebied inhoudt (zie appendix 1). Het ongeveer drie miljoen vierkante kilometer¹³⁷ omvattende gebied bestaat in geografisch opzicht uit twaalf eilandstaten en elf eilanddependances in of bij de Caribische Zee en twaalf staten en een overzees gebied in de kuststreek van Midden-Amerika en die van noordelijk Zuid-Amerika; de 'Grote en Kleine Antillen'. De eerste groep is Cuba, Hispaniola (Haïti en de Dominicaanse republiek), Jamaica & Puerto Rico. In het oosten van het Caribisch gebied liggen de Kleine Antillen, van de Maagdeneilanden tot aan Grenada nabij de kust van Zuid-Amerika. De Kleine Antillen zijn verdeeld in de Bovenwindse en Benedenwindse Eilanden.¹³⁸¹³⁹ Doorgaans bestaan er drie politieke definities van het begrip Caribisch gebied: *Caribbean basin* (Verenigde Staten), *West Indies* (Verenigd Koninkrijk) en *Antilles* (Frankrijk).¹⁴⁰ Daarnaast bestaat de institutionele indeling in eilanden behorend tot Midden Amerika of het (Britse) Gemenebest. Ten slotte bestaat daarbinnen nog de benaming SIEDS (*Small Island and Enclave Developing States*)¹⁴¹ voor alle staten, die aan die specifieke voorwaarden voldoen. De verschillende indelingen en benamingen van het gebied hebben hun oorsprong in de betrekkingen met bijvoorbeeld Frankrijk, Engeland en Nederland. Deze landen oefenen door vroegere koloniale relaties nog een vorm van soevereiniteit over territoria uit; zoals bij de Britse Maagdeneilanden, Frans Guyana en de Nederlandse Antillen.¹⁴²

Zoals er grote verschillen binnen Latijns-Amerika zijn, wijken ook de Caribische staten in veel opzichten van elkaar af. De economieën van veel eilandstaten blijven ver achter bij die eilanden, die productiestructuren en technologische innovatie zodanig hebben bevorderd dat zij wel aansluiten bij de wereldmarkt.¹⁴³ Bijvoorbeeld een sterke afhankelijkheid van internationale financiële steun en een te zwakke en kwetsbare exportstructuur,¹⁴⁴ vaak in de voedsel- of grondstoffensector, vormen voor die landen een te groot obstakel voor aansluiting bij de wereldmarkt. De handels- en investeringsbetrekkingen met traditionele Europese partners versterken exportgeoriënteerde landbouw, toerisme en de dienstensector; maar vaak van tijdelijke aard. Dit laatste komt vooral door de onsamenvangende betrekkingen tussen bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk met de staten van het Gemenebest, Frankrijk met haar ex-kolonies en Nederland met de Nederlandse Antillen en

¹³⁷ J. Rodríguez Beruff & G. Cordero, 'The Caribbean: The "Third Border" and the War on Drugs', in: C.A. Youngers & E. Rosin, *Drugs and democracy in Latin America : the impact of U.S. policy* (Boulder 2005) 305

¹³⁸ M.A. Morris, *Caribbean Maritime Security* (Londen & New York 1994) 2

¹³⁹ Griffith, 'Drugs', 76

¹⁴⁰ P.K. Sutton, *The Politics of Small State Security in the Caribbean*, in: P.K. Sutton & A.J. Payne, *Size and survival: the politics of security in the Caribbean and the Pacific* (Londen 1993) 1

¹⁴¹ Sutton, 'Politics', 2

¹⁴² Rodríguez Beruff & Cordero, 'Caribbean', 306

¹⁴³ A.T. Bryan, 'The New Clinton Administration and the Caribbean: Trade, Security and Regional Politics', *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* (2006) 103

¹⁴⁴ Bryan, 'Clinton', 104

Suriname.¹⁴⁵ Andere kwetsbaarheden als een gebrekkige democratische ontwikkeling, eenzijdige handelsstructuren, milieuproblemen, corruptie, drugssmokkel en voedselschaarste¹⁴⁶ baren de internationale gemeenschap eveneens zorgen.

2.2 Latijns-Amerika en de Cariben

In grote lijnen richtten internationale zorgen over veiligheid in en buiten het Caribisch gebied zich op regionale instabiliteit, de algemene opkomst van drugs en daaraan gerelateerde sociaal-economische, politieke en geografische problemen en (specifiek) zwakke lokale overheidsdiensten.

Als gevolg van de zorgen over deze problemen formuleerden de Verenigde Staten sinds de jaren zeventig twee algemene beleidspunten: belangrijke geopolitieke invloed in de regio uitoefenen door bijvoorbeeld de toe-eigening van militaire bases en het vergroten van hun eigen positie als ‘*resource region*’ door bijvoorbeeld het verkrijgen van strategische grondstoffen als olie en bauxiet en commerciële en maritieme communicatielijnen.¹⁴⁷ Begin jaren tachtig was, onder andere als gevolg van een staatsgreep in Grenada (1983),¹⁴⁸ langzaam begonnen met het plaatsen van veiligheidsproblemen uit de louter justitiële sfeer. Voornamelijk een andere ontwikkeling zorgde voor een nieuw punt op de internationale politieke beleidsagenda voor de Caribische regio: de enorme groei van de drugshandel. In de jaren negentig probeerden de Verenigde Staten met uitbreiding van drugsbestrijdingbeleid de rol van veiligheidsdiensten in het Caribisch gebied te versterken, aangezien de meeste weinig bemiddeld waren en voornamelijk als politie optraden. Zoals eerder gesteld, breidden de Verenigde Staten met de opheffing van de Panama Kanaalzone in 1999 deze activiteiten verder uit door middel van militaire steun- en opleidingsprogramma’s en gezamenlijke operaties met lokale handhavingsdiensten.¹⁴⁹

De groei van de internationale drugshandel in heel Latijns-Amerika en het Caribisch gebied en de eerder genoemde zorgen van de internationale gemeenschap over de regio uitten zich in de vrees voor het ontstaan van enerzijds regionale instabiliteit en anderzijds zogenaamde *narco-democracies*. Zij voorzag met recht dat de aan de drugshandel gerelateerde corruptie en geweldsproblemen boven de capaciteiten van veel Latijns-Amerikaanse en Caribische handhavingsdiensten zouden uitstijgen. Enkele landen in het oosten van het Caribisch gebied en in de noordelijke streek van Zuid-Amerika zijn inderdaad cruciale distributiepunten van allerlei soorten drugs geworden: de regering-Clinton noemde Aruba, de Nederlandse Antillen, de Bahamas, Belize, de Dominicaanse Republiek, Haïti en Jamaica “*major drug-transit countries*”¹⁵⁰ (zie appendix 3). De benaming ‘transit country’ of ‘transit zone’ geeft echter gedeeltelijk weer wat de invloed van de drugsindustrie op landen is. Beruff &

¹⁴⁵ Sutton, ‘Politics’, 7

¹⁴⁶ Bryan, ‘Clinton’, 113

¹⁴⁷ Sutton, ‘Politics’, 3

¹⁴⁸ *Idem*, 12

¹⁴⁹ Rodríguez Beruff & Cordero, ‘Caribbean’, 304

¹⁵⁰ Bryan, ‘Clinton’, 106

Cordero wijzen terecht het concept van een zone¹⁵¹ af. Drugsgebruik, drugsgereleerd geweld en corruptie zijn wijdverspreid en omvatten vele andere maatschappelijke aspecten in alle landen die met drugs te maken hebben. Naast deze doorvoerlanden bestaan productie- en consumptielanden. Er zijn echter ook landen die alle elementen in zich hebben. Ook kan de soort drugs door haar rendement en winstgevendheid voor grote contextuele verschillen zorgen. In Gemenebeststaten als Belize, Guyana, Jamaica en Trinidad¹⁵² wordt voornamelijk marihuana geproduceerd. In Bolivia en Peru wordt vooral coca geproduceerd, die op zijn beurt in Colombia tot cocaïne wordt verwerkt.¹⁵³ Ten slotte zijn de drugsstromen aan verandering onderhevig. Domineerden ‘twintig jaar lang de Bahamas, Belize en Jamaica het transport’; recentelijk namen Barbados, Guyana, Trinidad & Tobago, en de oostelijke Caribische landen deze positie over.¹⁵⁴

De hoofdzakelijk achterblijvende resultaten van drugsbestrijding, de stijgende vraag vanuit consumptielanden en de interne gunstige voorwaarden voor drugsproductie en –smokkel maken van Latijns-Amerika en het Caribisch gebied één van de belangrijkste aanpakgebieden ter wereld. De eerder genoemde grote verschillen in politieke stabiliteit, ontwikkeling en aansluiting bij de wereldmarkt vormen een zeer belangrijk element in deze voorwaarden. Geografische kenmerken zijn echter even belangrijk. Het Caribisch gebied ligt strategisch (zie appendix 5 voor de plaatsing van de FOL’s in de regio) tussen de drugsproducenten als Colombia en Venezuela en gebruikersregio’s als de Verenigde Staten en Europa.¹⁵⁵ Tussen de vele eilanden en het vasteland vindt veel zee- en luchtverkeer, migratie en intern verkeer van de Caribische bevolking en toeristen plaats. De Bahamianse archipelstructuur met haar strategische ligging tussen Colombia en Florida¹⁵⁶ is uitermate geschikt voor transport. Hetzelfde geldt voor de moeilijk doordringbare jungle van Belize en de slechte radarontvangst rondom haar internationale vliegveld. Ten slotte vormen de nabijheid van de Dominicaanse Republiek bij Colombia en haar lange, afgelegen grensstreek met Haïti¹⁵⁷ een ideaal smokkelgebied (zie appendix 1).

De lokale overheden kampen door hun veelal beperkte omvang met een gebrek aan middelen om een buffer te vormen tegen de drugsstromen zelf en het geweld dat ermee gepaard gaat. Hun kwetsbaarheid ligt enerzijds in een gebrek aan justitiële en militaire capaciteiten om bij hun kusten te opereren, maar anderzijds in hun samenwerking met bijvoorbeeld de Verenigde Staten, traditionele Europese partners of sterke regionale partners. De kwetsbaarheid door samenwerking met ‘sterkere’ partijen heeft voornamelijk betrekking op kwetsbaarheid voor dwang tot samenwerking of kwesties

¹⁵¹ Rodríguez Beruff & Cordero, ‘Caribbean’, 303

¹⁵² Griffith, ‘Drugs’, 74

¹⁵³ *Idem*, 76

¹⁵⁴ *Idem*, 77-79

¹⁵⁵ P.J.J. van der Kruit en D.S. Blocq, ‘Drugsbestrijding door de Koninklijke Marine’, *Justitiële verkenningen* 29:2 (2003) 106

¹⁵⁶ I.L. Griffith, ‘Caribbean Manifestations of the Narcotics Phenomenon’, in : J. Rodríguez Beruff & H. García Muniz (red.), *Security Problems and Policies in the Post-Cold War Caribbean* (Londen 1996) 184

¹⁵⁷ Griffith, ‘Caribbean Manifestations’, 185

waarbij nationale soevereiniteit in het geding is.¹⁵⁸ Sommige auteurs beweren dat hier door de Verenigde Staten inbreuk op is gedaan: “[...] *some anti-drug actions taken by the United States have transgressed the limits of extraterritorial jurisdiction, provoking hostility, on the part of both government and general public, in those Caribbean countries where the US is perceived as having breached national sovereignty.*” Een voorbeeld hiervan is de United States Maritime and Overflight (Shipriders) Agreement. De *Shipriders Agreement* staat toe dat onderdelen van de Amerikaanse kustwacht en marine doorzoeken (en de Amerikaanse politiediensten onderscheppingen en arrestaties) binnen de nationale zee- en luchtgrenzen van Caribische landen uitvoeren. Volgens Bryan hadden in december 1996 veertien Caribische landen na ‘hevige Amerikaanse druk om samen te werken’ een noodconferentie georganiseerd vanwege de controverse over deze overeenkomst. Ze wensten een eigen collectief programma voor drugsbestrijdingoperaties via voornamelijk het omzetten van alle bilaterale overeenkomsten in één regionaal samenwerkingsverband met de Verenigde Staten, ter versterking van hun beperkte eigen middelen.¹⁵⁹ Verderop in deze scriptie zal blijken hoezeer deze kwetsbaarheid ook voor Aruba (en in mindere mate de Nederlandse Antillen) merkbaar is geweest.

2.2.1: Colombia

De eerder genoemde internationale zorgen over de Latijns-Amerikaanse en Caribische regio hebben vaak betrekking op Colombia, het land dat in alle beleidsplannen voor veiligheid en drugsbestrijding bovenaan staat. In het regionale beleid van de Verenigde Staten ontvangt Colombia verreweg de meeste steun voor drugsbestrijding. Na ruim dertig jaar beleid blijft het de grootste wereldwijde leverancier van cocaïne en herbergt het ongeveer drie miljoen binnenlandse ontheemden¹⁶⁰ door het interne conflict. In de komende alinea’s volgt een beschrijving van de drugsgelateerde situatie waarin het land in die periode verkeerde.

Na ruim dertig jaar sproeioperaties en duurzame ontwikkelingsprogramma’s had in 1999 het totale Colombiaanse cocagebied een aandeel van 67% in de Latijns-Amerikaanse cocaïneproductie (tegenover 21% in Peru en 12% in Bolivia).¹⁶¹ Tegelijkertijd werd het interne conflict een “*three-sided war*”¹⁶² tussen het leger, de guerrillabewegingen en de paramilitairen. De kosten van het conflict werden gefinancierd door belastingen op de cocaproductie en cocaïnesmokkel door de laatste twee partijen. De situatie is des te ernstiger, omdat Colombia en andere ‘drugslanen’ bij de kwetsbaarste landen ter wereld horen. De Colombiaanse tropische provincies La Guajira en Chocó aan de noordkust liggen op tweehonderd tot vijfhonderd kilometer van de Nederlandse Antillen en Aruba. La Guajira is bovendien een grensprovincie met Venezuela. De twee provincies zijn mede daardoor het toneel van de meeste drugsroutes en het daaraan gerelateerde geweld, omdat de drugs door honderden moerassen

¹⁵⁸ Morris, *Maritime*, 140-141

¹⁵⁹ Bryan, ‘Clinton’, 107

¹⁶⁰ Colombia – 2011 UNCHR Country Operations File, zie: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/page?page=49e492ad6> (geraadpleegd 18 januari 2011)

¹⁶¹ UNODC, ‘Global Illicit Drug Trends 2000’, *UNODC & ODCCP Studies on Drugs and Crime* (New York 2000) 6

¹⁶² Chouvy & Laniel, ‘Agricultural’, 145-146

en rivieren door het regenwoud bij de delta van de Caribische Zee aankomen.¹⁶³ Human Rights Watch berichtte echter over inheemse groepen die leden onder het geweld in Putumayo aan de grens met Ecuador¹⁶⁴ en de Amazoneprovincie. Boerencoöperaties en -vakbonden in Putumayo ondervonden aan het einde van de jaren negentig zodanig hinder van het drugsgerelateerde geweld, dat hun leiders hetzij zijn gevlucht, gevangengenomen door het leger en de FARC, hetzij vermoord door paramilitaire groeperingen. Sommige auteurs omschrijven de recente situatie als volgt: “*At present, coca production in Colombia is almost entirely supervised (and taxed) by armed groups.*”¹⁶⁵

De veiligheidssituatie als gevolg van het interne conflict is nauw verweven met het drugsprobleem. De interne gewapende strijd zelf woedt ruim veertig jaar¹⁶⁶ en heeft haar oorsprong in *La Violencia* tussen 1947 en 1953. In deze periode zijn ongeveer 300.000 Colombianen gedood in gevechten over landrechten en door de strijd tussen de twee politieke Liberale en Conservatieve partijen. Na een militaire dictatuur van zes jaar werd in 1959 een machtsdeling overeengekomen. Dit hield in dat er geen verkiezingen werden gehouden, maar dat het presidentschap werd afgewisseld tussen de twee partijen. In de aanloopjaren naar het einde van de machtsdeling in 1974 ontstonden echter guerrillabewegingen ten gevolge van uitsluiting van alle andere politieke bewegingen en partijen tijdens de machtsdeling. De grote socialistisch-nationalistische groepering M-19 ontwapende in 1990 en stelde zich verkiesbaar, maar de FARC (17.000 leden) en het ELN (3000 leden) zijn tot op heden actief.¹⁶⁷

Zoals eerder genoemd, kampt Colombia met een hoge mate van geweld als gevolg van een *three-sided war*. Het is echter de vierde partij, de drugsorganisaties- en bendes, die een groot gedeelte van het geweld en alle drugsgerelateerde problemen teweegbrengt. De grote drugskartels uit Cali en Medellín waren debet aan de beruchte terreurgolf van de jaren tachtig en negentig. De ernstigste voorbeelden waren de geweldsgolf tegen de Colombiaanse staat door de leider van het Medellín-kartel, Pablo Escobar, en de corrumperende invloed van leider Rodríguez Orejuela van het Cali-kartel bij de presidentsverkiezingen in de jaren negentig. Na het uiteenvallen van de grote kartels verlengen tot op heden honderden kleinere drugsorganisaties het interne conflict, doordat zij de guerrillabewegingen en de paramilitairen financieren.¹⁶⁸ De betrekkingen tussen de genoemde groepen verlopen via contacten van de leiders van deze organisaties en via het eerder genoemde ‘belasten’ van de cocaboeren in bijvoorbeeld FARC-gebied. Daarnaast volgt hieruit onder andere de controle over de drugslaboratoria in het gebied.¹⁶⁹ Sinds hun ontstaan medio jaren zestig verbleven de guerrillagroepen

¹⁶³ T. Ballvé, ‘The Dark Side of Plan Colombia’, *The Nation* (2009) 26

¹⁶⁴ HRW, “Sixth Division”, 35-37

¹⁶⁵ Chouvy & Laniel, ‘Agricultural’, 144-145

¹⁶⁶ Zie voor een beknopte tijdlijn van het initiatief Insight on Conflict van Peace Direct: <http://www.insightonconflict.org/conflicts/colombia/conflict-profile/conflict-timeline/?gclid=COTZvemm6UCFcWGDgodrCS-Gg>

¹⁶⁷ M.C. Ramirez Lemus, K. Stanton & J. Walsh, ‘Colombia: A Vicious Cycle of Drugs and War’ in: C.A. Youngers & E. Rosin, *Drugs and democracy in Latin America: the impact of U.S. policy* (Boulder 2005) 102

¹⁶⁸ V.J. Hinojosa, *Domestic Politics and International Narcotics Control* (New York & Londen 2007) 6

¹⁶⁹ Ramirez Lemus, Stanton & Walsh, ‘Colombia’, 103

in (voornamelijk agrarisch gebied) uitgebreide bolwerken, waarin zij het lokaal bestuur bepaalden en belangrijke invloed over de bevolking uitoefenden.¹⁷⁰ In november 1998 riep de toenmalige president Pastrana in het kader van het vredesproces het gebied dat de FARC feitelijk bestuurde, *Farcolandia*, uit tot gedemilitariseerde zone. Dit hield in dat tot 31 januari 2001 de Colombiaanse veiligheidsdiensten werden teruggetrokken en dat de FARC zelf bestuursfuncties bekleedde. Tevens had hij een voorlopig akkoord bereikt met de ELN over een gedemilitariseerde zone in het noorden.¹⁷¹

De uit privélegers ontstane paramilitaire groeperingen, die sinds het ontstaan van de guerrilla de belangen van grootgrondbezitters en industriëlen behartigden, hebben in de afgelopen decennia steeds meer banden met de Colombiaanse veiligheidsdiensten gevormd. Chouvy & Laniel stellen dat de ‘historische en voortdurende’ banden met onder andere het leger het volgende hebben teweeggebracht: *“Criminal and disciplinary investigations continue to implicate high-ranking security force officers and other public officials, as well as many politicians, in human rights violations committed by paramilitaries.”*¹⁷² Voornamelijk in de jaren negentig beconcurrerden de paramilitairen de FARC met een geschatte veertig tot zeventig procent uit de drugshandel voortkomend inkomen. Tegelijkertijd stelt Human Rights Watch vast dat recent ‘voor een effectiever verloop van de drugshandel’ in sommige delen van het land de traditionele aartsvijand FARC een strategische partner van de paramilitairen is. Ze werken in deze gevallen samen bij het verbouwen van cocagewassen, beveiliging van de cocaïnelaboratoria en informatie over drugsroutes.¹⁷³

2.3 Regionale gevolgen drugshandel

De belangrijkste regionale gevolgen van drugshandel zijn in hoofdlijnen de toename van economische criminaliteit, minder toegang tot voedsel(productie), verslechtering van de volksgezondheid en bestuurlijke ontwrichting. Colombia is de pijnlijkste illustratie van de gevolgen van geweld door drugssmokkel, maar de sociaal-economische, politieke en ecologische gevolgen van de productie en handel in drugs zijn voor de gehele regio ingrijpend. In een interview met functionarissen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken kwam hierover het volgende naar voren:

“De invloed die dat geld uitoefent is gigantisch, zeker op die kleinere staatjes waar geen alternatieven voorhanden zijn, [...]je komt al snel in de drugs terecht als je bijvoorbeeld geen olie hebt.” [...] “Juist door de grote hoeveelheid staatjes en de enorme oppervlakte kan daar

¹⁷⁰ Chouvy & Laniel, ‘Agricultural’, 144

¹⁷¹ Eikelboom, W. & Wu, X., *Het FOL-verdrag en het volkenrecht: een onderzoek naar de aansprakelijkheid van Nederland voor schendingen van internationaal recht in Colombia* (Amsterdam 2001) 5

¹⁷² Chouvy & Laniel, ‘Agricultural’, 144

¹⁷³ Amnesty International, ‘Leave us in peace’, Targeting civilians in Colombia’s internal armed conflict’, *Amnesty International Publications* (Londen 2008) 5-6

*heel veel gebeuren zonder dat je daar een vinger achter kan krijgen. Sommige landen zijn al zo: criminaliteit is in sommige landen als Jamaica en Cuba al een destabiliserende factor.*¹⁷⁴

Een Colombiaans Congreslid deelt deze opvatting: *"We were concerned that while all attention is focused on Colombia, drugs continued to flow into other areas[...]."*¹⁷⁵ Voor een meer duurzaam resultaat zou volgens sommige auteurs de militaire ondersteuning bij drugsbestrijding gepaard moeten gaan met bijvoorbeeld 'het indammen van de stroom van drugsgeld naar de Verenigde Staten en het bestrijden van witwassen'.¹⁷⁶ Witwassen is te omschrijven als het omzetten van winsten uit illegale activiteiten in financiële voordelen en aanwinsten die uit schijnbaar legale bronnen komen.¹⁷⁷ In het Caribisch gebied bijvoorbeeld komt witwassen vooral op Aruba, de Bahamas, de Kaaimaneilanden en Montserrat voor, omdat deze landen over aantrekkelijke voorwaarden beschikken: enerzijds bankgeheim en anderzijds 'beperkt opgeleid handhavingpersoneel'.¹⁷⁸

Een ander economisch gevolg van de drugshandel is de aantrekkingskracht van het verbouwen van drugsgewassen ten koste van voedselproductie. In deze landen met schommelingen in voedselvoorziening wordt deelname aan de drugsproductie aantrekkelijk door de veel hogere basisprijzen voor drugsgewassen dan die van tarwe, maïs of rijst of zelfs cacao, koffie, suiker en fruit. Omdat een gewas als coca hoogwaardig en veelgevraagd is en in sommige landen tot op een bepaald niveau legaal is, biedt het aan boeren veel financiële voordelen. Bij de cocaproductie is het zelfs zo, dat op mondiaal niveau deze voordelen voor lokale boeren aanblijven, omdat de vraag naar cocaïne niet afneemt. Chouvy & Laniel menen terecht dat dit te vergelijken is met het economische begrip prijselasticiteit, om aan te geven in welke mate consumenten gevoelig zijn voor prijzen. Het aanbod van drugs is aan schommelingen van de markt en aan handavings- of milieuproblemen onderhevig. De vraag naar drugs blijft echter hetzelfde:

*"Drug demand is inelastic because drug consumers are not price sensitive: levels of drug consumption are not related to price. While forced eradication raises the price of drugs at the farm gate and ends up being an incentive for increased production, the drug war only slightly affects prices of consumed drugs as traffickers and dealers often alter the purity of heroin and cocaine instead of raising the price."*¹⁷⁹

Drugshandel en -productie veroorzaken ook gezondheidsproblemen. Zowel toegenomen drugsgebruik en -verslaving, als de verspreiding van HIV/AIDS door vuile injectienaalden nemen in productie, distributie- en consumptielanden ernstige vormen aan. Door verslaving zijn gebruikers vaker geneigd met criminele activiteiten hun verslaving te kunnen betalen, wat op zijn beurt justitie en

¹⁷⁴ Interview met dhr. M. Verschuur (DWH Venezuela, EU-LAC-relaties) en mevr. C. van Baak (Afdeling adviseur Koninkrijkszaken, Antillen en Aruba en Venezuela), Ministerie van Buitenlandse Zaken, 21 april 2010, Den Haag

¹⁷⁵ Arana, 'Battle', 101

¹⁷⁶ *Ibidem*

¹⁷⁷ Griffith, 'Caribbean Manifestations', 186

¹⁷⁸ *Ibidem*

¹⁷⁹ Chouvy & Laniel, 'Agricultural', 133

de zorgsector belast. Tevens kunnen de (gedwongen) sproeioperaties met agressieve bestanddelen als ontbladeringsmiddelen (*mycoherbiciden*)¹⁸⁰ in agrarische gebieden schadelijke gevolgen hebben voor de gezondheid van mensen¹⁸¹ en hun gewassen en vee. Tevens creëert de cocaïneproductie op grote schaal milieuproblemen, omdat de monoculturen en het chemisch afval van de verwerkte gewassen bijdragen aan ontbossing door bodemuitputting en riviervervuiling.¹⁸²¹⁸³

Even ingrijpend is de invloed van drugshandelaren op de maatschappij en haar bestuur. Sinds de jaren tachtig zijn er veel voorbeelden van voorvallen waarbij zij de politiek proberen te beïnvloeden door campagnes te financieren of door in de traditionele partijen te infiltreren¹⁸⁴, zoals het eerder genoemde voorbeeld van Orejuela in Colombia. Deze beïnvloeding is zichtbaar als belangenverstrengeling en een vaak gewelddadige machtsstrijd tussen de politieke elite en de bij drugshandel betrokken personen en instanties. Bovendien zijn er door de illegale en transnationale aard van drugshandel complexe machtsstructuren ontstaan. Het komt volgens sommige auteurs daarom ‘regelmatig voor dat lokale, nationale en internationale conflicten bestaan’ over hetzelfde grondgebied of over de gewassen die erop groeien. Op deze manier kunnen drugseconomieën een geopolitiek karakter krijgen en bijvoorbeeld tot conflictverlenging leiden.¹⁸⁵ Bovendien kunnen het drugsgerelateerde geweld, corruptie of alleen de aanwezigheid van drugs(gewassen) als bron van conflicten fungeren. De kans op conflicten neemt bijvoorbeeld toe door de economische, ecologische en gezondheidsschade als gevolg van sproeioperaties. In Peru en Bolivia is gewasuitroeiing handmatig en op een kleinere schaal dan in Colombia toegepast. Ondanks de kleinere schaal van de operaties zijn hierbij echter, net als in Colombia, ‘meerdere gewelddadige confrontaties’¹⁸⁶ met cocaboeren voorgekomen.

2.3.1 Drugsstromen

Om een beter beeld te krijgen van de drugsstromen - de weg die drugs afleggen van productie naar consumptie - is het van belang de verschillende drugsstromen of –routes in kaart te brengen. Meer dan 85%¹⁸⁷ van alle Zuid-Amerikaanse drugs gaat via het Caribische gebied naar de consumptielanden, voornamelijk over zee. De routes worden door drugshandelaren aan de hand van nationale en internationale onderscheppingspogingen constant aangepast. Er bestaan Caribische routes, routes tussen de Caribische en de andere eilanden en routes op het Latijns-Amerikaanse vasteland. Door de

¹⁸⁰ Chouvy & Laniel, ‘Agricultural’, 134

¹⁸¹ A. Isacson, ‘The U.S. Military in the War on Drugs’, in: C.A. Youngers & E. Rosin, Drugs and democracy in Latin America : the impact of U.S. policy (Boulder 2005) 27

¹⁸² *Ibidem*

¹⁸³ Voor een analyse van milieuschade als gevolg van cocaproductie- en bestrijding zie: M. van der Mark, *Environmental Impacts of Coca Production and Eradication in Colombia* (Amsterdam 2002); www.lulu.com/items/volume_62/67000/67787/2/print/67787.pdf

¹⁸⁴ G. A. Palacio Castañeda: ‘Institutional Crisis, Parainstitutionality, and Regime Flexibility in Colombia: the place of Narcotraffic and Counterinsurgency’, in: M.K. Huggins, Vigilantism and the State in Modern Latin America (New York & Londen 1991) 117

¹⁸⁵ Chouvy & Laniel, ‘Agricultural’, 146

¹⁸⁶ *Idem*, 144

¹⁸⁷ Van der Kruit & Blocq, ‘Drugsbestrijding’ 107

complexe aard en de verschillende fasen van een drugstransport kan het uit gedeelten over land, zee en de lucht bestaan. Een voorbeeld van een route is een luchttransport gecombineerd met zeetransport door Midden-Amerika naar Mexico.¹⁸⁸ Hoewel er meerdere en constant veranderlijke routes bestaan, bestaan er drie hoofdroutes (zie appendix 1 en 5). De eerste gaat van West-Colombia naar Midden-Amerika en Mexico via de westzijde over zee en in Mexico over land naar Verenigde Staten. De tweede loopt van Oost-Colombia via Jamaica en de Bahamas, door de zee-engtes tussen Cuba en Haïti naar Florida. De laatste bereikt Puerto Rico vanuit de Dominicaanse republiek en Haïti aan de westkant en van de Kleine Antillen¹⁸⁹ aan de oostkant; om op verschillende manieren de Verenigde Staten te bereiken.¹⁹⁰ Deze hoofdroutes zouden kunnen zijn ontstaan als gevolg van bijvoorbeeld ‘ingrijpende civiele en militaire maatregelen in Mexico en Cuba in de jaren negentig’¹⁹¹, waarlangs eerder de grootste hoeveelheden drugs werden gesmokkeld. Tevens zou er volgens het ONDCP van de Verenigde Naties bij transporten via de lucht en de zee een verschuiving hebben plaatsgevonden van grotere naar kleinere ladingen, vooral wat betreft de smokkel naar Europa (zie appendix 2).

De constante aanpassingen van drugsroutes maken deel uit van pogingen om de lokale en internationale drugsbestrijdingorganisaties te omzeilen. Op verschillende inventieve manieren weten de smokkelaars in de lucht, op zee en over land de drugs te verpakken of te transporteren. Het transporteren door middel van *island-hopping* is zeer moeilijk zichtbaar omdat de smokkelaar overdag en ‘s nachts steeds weer doorvoerroutes kan toevoegen of verwijderen. Drugstransport is verder mogelijk via een *airdrop* in het reguliere burgerverkeer tussen de eilanden en het vasteland, of de drugs zitten verborgen in allerlei vrachtverkeer, bijvoorbeeld als inbouw in een schip.¹⁹² Enkele verpakkingsmethoden worden in een Nederlands onderzoek naar drugsnetwerken door (ex)-drugshandelaren als volgt beschreven: “Een van de respondenten zegt over deze inventiviteit: “Man, je kunt het je niet voorstellen. In wasmachines, camera’s, kleren, koffers, videocassettes, beeldjes. Je kon het zo gek niet bedenken.”¹⁹³

2.4 Historische ontwikkeling drugsbestrijding

De regelgeving voor drugsbestrijding heeft zich op hoofdzakelijk twee manieren ontwikkeld, namelijk via de normatieve grenzen in verdragen en via regelgeving voor specifiekere middelen als maritieme drugsbestrijding. Het huidige systeem van internationale drugsbestrijding ligt verankerd in drie internationale VN-verdragen. In 1961 bracht de *Single Convention* vele eerdere internationale verdragen samen in een verenigd concept van internationale drugsbestrijding. De tweede *Convention on Psychotropic Substances* uit 1971 vergrootte de reikwijdte van drugs die onder het internationale

¹⁸⁸ Morris, *Maritime*, 136-137

¹⁸⁹ Zie: http://nl.wikipedia.org/wiki/Kleine_Antillen

¹⁹⁰ Rodríguez Beruff & Cordero, ‘Caribbean’, 307

¹⁹¹ *Idem*, 309

¹⁹² Morris, *Maritime*, 138-139

¹⁹³ P. Gruter & D. van de Mheen, *Cocainehandel in Nederland - Impressies van deelnemers aan Drugsdistributienetwerken* (Rotterdam 2005) 59-60

bestrijdingssysteem vielen. Ten slotte benadrukte het derde verdrag uit 1988 voornamelijk de strafbaarstelling van drugs.¹⁹⁴ In deze verdragen lag de nadruk op uitlevering, onderschepping van illegale goederen en samenwerking door handhavingdiensten.¹⁹⁵ Verdere strafbaarstellingen waren het productiemateriaal, de productie en handel in grondstoffen en het verbouwen, bezitten en kopen van drugs voor persoonlijk gebruik.¹⁹⁶

Met de laatstgenoemde bepaling wordt duidelijk dat internationale drugsverdragen en –overeenkomsten problematisch kunnen zijn bij de toepassing van nationale (drugs)wetgeving¹⁹⁷, bijvoorbeeld in Nederland met het kopen van softdrugs voor persoonlijk gebruik. Een dergelijke normatieve bepaling in een verdrag toont aan dat de internationale discussie over drugsbeleid zich heeft ‘verplaatst van het simpelweg afwegen van kosten en baten van drugsbestrijdingmaatregelen naar normatieve zaken als de grenzen van het strafrecht’¹⁹⁸. Omdat deze grenzen worden bepaald door een proportionaliteitstoets, ontstaan er waardeoordelen over te lichte of te strenge straffen bij handhaving en daarmee het bereik van strafrecht. Hierdoor ontstaat volgens Albrecht onduidelijkheid over de interpretatie en lezing van deze bepalingen in verdragen. Staten kunnen een ‘fundamentalistische’, *catchall*-benadering van drugsbestrijding aanhangen, toegepast over de gehele breedte van internationale drugsbestrijding. Echter maakt lezing van de verdragen ook een ‘experimentalistische’ opvatting mogelijk. Deze omvat over het algemeen alleen de toegepaste functies van het strafrecht, en de veranderende betekenis van gevaren, risico’s en fundamentele vrijheden. Bij het aangaan van deze verdragen vinden in de individuele landen contrasterende ontwikkelingen plaats. De interpretatie van een verdrag is volgens Albrecht uiteindelijk afhankelijk van de betrekkingen tussen die landen; zowel op het gebied van economische als politieke macht die zij kunnen uitoefenen voor het vormen van die betrekkingen. Ten slotte beïnvloeden algemene ontwikkelingen in het strafrecht en strafvervolgung de inhoud van de internationale drugsverdragen, en daarmee de uitkomst van het bepalen van afwijking van de context van internationale drugsbestrijding.¹⁹⁹ Eerder in deze scriptie werd duidelijk dat dit zich ontwikkelde aan het einde van de jaren tachtig in de Amerikaanse invloedssfeer; verderop in deze scriptie zal blijken dat dit ook het geval was bij het aangaan van het FOL-verdrag.

De verdragsbasis van maritieme drugsbestrijding is illustratief voor de complexiteit van internationale drugsbestrijding. Maritieme verdragen op basis waarvan handhaving- en veiligheidsdiensten buitenlandse schepen mogen doorzoeken of in buitenlands territorium mogen opereren, variëren van bilateraal en multilateraal tot overeenkomsten op basis van een verzoek of

¹⁹⁴ J. Gerber & E.L. Jensen, ‘The Internationalization of U.S. Policy on Illicit Drug Control’ in J. Gerber & E.L. Jensen (eds.), *Drug War American Style* (New York & London 2001) 49

¹⁹⁵ H. Albrecht, ‘The International System of Drug Control’, in J. Gerber & E.L. Jensen (eds.), *Drug War American Style* (New York & London 2001) 53

¹⁹⁶ Albrecht, ‘Drug Control’, 54

¹⁹⁷ *Idem*, 56

¹⁹⁸ *Idem*, 57

¹⁹⁹ *Idem*, 58

regelingen vooraf.²⁰⁰ Bijkomende factor is de maritieme zone en de functie die deze zone vervult. Volgens het internationale gewoonterecht mag een vlaggenstaat (hierover meer in hoofdstuk 5) haar gezag uitoefenen met betrekking tot schendingen door haar vaartuigen of door vaartuigen die zich bijvoorbeeld in soevereine wateren of wateren buiten eigen bevoegdheid bevinden. Wanneer het vaartuig zich echter in soevereine wateren van een andere staat bevindt, mag de vlaggenstaat niet haar gezag uitoefenen. Desondanks mag de vlaggenstaat wel beginnen met strafmaatregelen. Met betrekking tot drugsmokkel bestaan tevens uitzonderingen voor de vlaggenstaat: bijzondere bevoegdheden bij vaartuigen op volle zee, onder andere grensoverschrijdende achtervolgingen, preventieve aanwezigheid en bijzondere regelingen in internationale overeenkomsten.²⁰¹

Internationale drugsbestrijding op zee vindt plaats op basis van de maritieme bevoegdheidszones die door de *UN Convention on the Law of the Sea* in drie categorieën zijn vastgelegd. Het uitvoeringsgebied van het FOL-verdrag, de wateren bij en rondom de Nederlandse Antillen en Aruba, maar ook de reikwijdte van alle uitvoerende organisaties in dat gebied, vallen onder al deze zones. Onder de eerste zone vallen wateren onder bestuur van een kuststaat, naast binnenlandse zeeën, archipels en de territoriale zee. Alle handhaving en uitvoering van drugsbestrijdingbeleid is in deze zones onderworpen aan de territoriale soevereiniteit van de kuststaat. In internationale zeestraten van staten die het territoriale waterrecht hierop hebben, is het recht op doortocht van toepassing. Bij de tweede categorie horen wateren die onder de officiële bevoegdheid van een kuststaat vallen door een aan zee grenzende zone of een aan specifieke activiteiten gebonden zone als de *Exclusive Economic Zone*. In deze zones genieten normaliter alle schepen vrije zeevaart. In de derde categorie valt de volle zee, waarin de vlaggenstaat van een vaartuig normaliter volledige rechtsbevoegdheid heeft.

De hoofdtak bij drugsbestrijding op zee is het enteren en doorzoeken van een buitenlands vaartuig, als er aannemelijke redenen zijn voor verdachte betrokkenheid bij drugsmokkel. Wanneer het bewijs hiervoor of betrokkenheid hierbij gevonden wordt, kunnen inbeslagneming en andere maatregelen op basis van het op nationale en internationale van toepassing zijnde recht worden doorgevoerd. De redenen voor de verdenkingen zijn gevormd op basis van strategische en operationele inlichtingen, verzameld door (inter)nationale informatiecentra als JIATF-East van het FOL-verdrag. De informatie moet worden verspreid als inlichting om verdachte vaartuigen aan te wijzen. Als alle inlichtingen geanalyseerd zijn worden ze informatie, die op haar beurt een reden voor verdenking kan teweegbrengen. Op deze manier wordt het met de relevante informatie mogelijk om maatregelen te treffen.

Door staten als het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Nederland zijn uitgebreide drugsbestrijdingmaatregelen in het Caribisch gebied getroffen. Tegelijkertijd houdt een groeiende Europese vraag naar drugs de smokkelstromen in stand. Morris stelt dat ondanks deze maatregelen de meeste Caribische drugs toch Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk bereiken. Dit zou

²⁰⁰ P.J.J. van der Kruit, *Maritime Drug Interdiction in International Law* (Utrecht 2007) 14

²⁰¹ Van der Kruit, *Drug Interdiction*, 19-20

aanleiding hebben gegeven tot nauwere samenwerking tussen de Verenigde Staten en West-Europa in het Caribisch gebied.²⁰²

Sinds 1982 heeft maritieme samenwerking voor drugsbestrijding van de *Third United Nations Conference on the Law of the Sea* een nieuwe impuls gekregen. Steeds meer werd het strategisch belang van kleine eilandstaten erkend, omdat versterking van hun ‘bescheiden kustwachten’ uiteindelijk tot meer nationale economische ontwikkeling en politieke stabiliteit zou leiden. Tevens, niet onbelangrijk, zouden de Verenigde Staten profijt ondervinden van minder illegale migratie- en drugsstromen vanuit deze staten.²⁰³ De sterke marine-eenheden van Colombia, Mexico en Venezuela kampen recent met de paramilitaire aard van de drugsactiviteiten, waarvoor strikt militaire activiteiten vaak niet geschikt zijn. Drugsmokkelaars opereren vaak kleinschalig en vermijden grootscheepse militaire confrontaties. Het zijn volgens Morris de politie-eenheden die de belangrijkste vaar- en vliegtuigen met drugs opsporen en aanhouden. Bovendien bieden de onderscheppingaantallen van drugs een realistischer weergave wanneer de afname van omkoping en chantage van functionarissen hierbij wordt meegenomen.²⁰⁴

De Verenigde Staten zijn ondanks hun vermogen om meer training, technologie, wapens en inlichtingen te bieden²⁰⁵ dan andere staten uiteraard afhankelijk van samenwerking met Latijns-Amerikaanse en Caribische politie- en legeronderdelen. De belangrijkste organisaties komen echter uit de Verenigde Staten.²⁰⁶ Om aan te geven met welke organisaties de Kustwacht, Marine, Douane, Luchtmacht en KLPD van het Koninkrijk samenwerken rondom Curaçao en Aruba, worden deze in het hiernavolgende beschreven. Deze samenwerking heeft namelijk aanleiding gegeven tot vraagstukken als soevereiniteit, transparantie en *accountability* met betrekking tot de betrokken partijen bij het FOL-verdrag.

De belangrijkste organisaties zijn achtereenvolgens Southcom, de DEA, U.S. Customs, het INL van het State Department en de U.S. Coast Guard. Ten eerste leidt het hoofdcommando Southcom vanuit het Amerikaanse ministerie van Defensie de drugsbestrijdingactiviteiten van het Amerikaanse leger, de luchtmacht, de marine en het korps mariniers.²⁰⁷ Veel afdelingen van Southcom bevinden zich in Florida: bijvoorbeeld het zuidelijke commando van het Marine Corps, Special Operations van de luchtmacht en JIATF (Joint Interagency Task Force).²⁰⁸ Southcom heeft ondanks haar hoofdcommando beperkte bevoegdheden in territoriale wateren van

²⁰² Morris, *Maritime*, 162-163

²⁰³ *Idem*, 6

²⁰⁴ *Idem*, 146-147

²⁰⁵ G. Weeks, ‘Fighting terrorism while promoting democracy: Competing priorities in U.S. Defense policy toward Latin America’, *Journal of Third World Studies* 23:2 (2006) 60

²⁰⁶ Voor een uitgebreid overzicht van alle (Amerikaanse) drugsbestrijdingorganisaties, zie ‘An Overview of US Laws and Agencies Related to International Drug Control Efforts’ in: C.A. Youngers & E. Rosin, *Drugs and democracy in Latin America : the impact of U.S. policy* (Boulder 2005) 373-379

²⁰⁷ A. Isacson, ‘The U.S. Military in the War on Drugs’, in: C.A. Youngers & E. Rosin, *Drugs and democracy in Latin America : the impact of U.S. policy* (Boulder 2005) 28

²⁰⁸ A. Isacson, J. Olson & L. Haugaard, *Below the Radar: U.S. Military Programs with Latin-America 1997-2007* (Washington 2007) 19

landen die bilaterale overeenkomsten hebben gesloten met de Verenigde Staten.²⁰⁹ Het verricht eveneens niet de sproeioperaties in Peru, Colombia en Bolivia; de INL-afdeling van het State Department draagt daarvoor verantwoordelijkheid. De sproeioperaties zijn echter wel sterk afhankelijk van Southcom-steun bij de training van legeronderdelen die de veiligheid van sproeioperaties in Colombia op zich nemen, en van gespecialiseerde units die handmatig coca uitroeien.²¹⁰ De genoemde steun van Southcom bij sproeioperaties en andere drugsbestrijdingmaatregelen komt voort uit de eerder genoemde *Section 1004* van de National Defense Authorization Act. Deze wet regelde dat het Pentagon in 1988 de leiding zou nemen in het opsporen en monitoren van drugs met Amerikaanse bestemming. Drie jaar later werd door middel van Section 1004 aan het Pentagon toegestaan dit met haar eigen, veel grotere, budget te doen zonder jaarlijkse toestemming van het Congres.²¹¹ Aan het einde van de jaren negentig verzorgde het meer dan 92% van alle steun voor leger en politie in de hele Amerikaanse regio.²¹² Het budget hiervoor komt uit de *Central Transfer Account* van het ministerie, maar inzicht in dit budget is voor het Congres en burgers problematisch door de geheime aard van defensieactiviteiten. Volgens Isacson zijn de jaarlijkse Pentagon-rapportages aan het Congres tijdens het bewind van ex-minister Donald Rumsfeld nog sterker afgenomen.²¹³ Wat de transparantie nog verder bemoeilijkt, is de coördinatie van de drugsbestrijdinggelden vanuit het INL van State Department naast het Section 1004-geld van Defensie in elk land. Vaak ontstaat er een vermenging van INL-geld en Section 1004-geld (en daarmee budgetverantwoordelijkheid) voor dezelfde drugsbestrijdingsactiviteit. Daaraan is in 1998 een tweede militair steunprogramma vanuit de Defense Authorization Act, *Section 1033*, toegevoegd. Vooral in ondoordringbare rivierennetwerken moesten lokale marine- en politiediensten volgens Southcom meer militaire steun krijgen dan toegestaan onder Section 1004.²¹⁴

Naast Southcom bestaat sinds 1973²¹⁵ de DEA vanuit het ministerie van Justitie. De DEA is de belangrijkste handhavingsdienst voor het coördineren van overzeese drugsbestrijdinginlichtingen en de uitvoering van handhaving op het gebied van drugs. De DEA leidt de coördinatie en samenwerking van programma's als gewassenuitroeijing en training van buitenlandse officieren.²¹⁶ Bij de afdeling Overseas Operations werken DEA-agenten samen met buitenlandse collega's bij surveillance of undercoveroperaties en bij het verzamelen van informatie over drugshandelaren.²¹⁷ Tevens verspreidt de DEA wereldwijd inlichtingen over de groei en de productie van illegale gewassen en verkoop- en transportroutes van drugs.²¹⁸ Bestuurlijke controle op de DEA heeft volgens Lumpe de afgelopen 20

²⁰⁹ Isacson, 'U.S. Military', 29

²¹⁰ *Idem*, 32

²¹¹ C.A. Youngers & E. Rosin, *Drugs and democracy in Latin America : the impact of U.S. policy* (Boulder 2005) 370

²¹² Isacson, 'U.S. Military', 34

²¹³ *Idem*, 35-36

²¹⁴ *Idem*, 37

²¹⁵ L. Lumpe, *US Law Enforcement Involvement in Counternarcotics Operations in Latin America* (Washington 2002) 1

²¹⁶ Lumpe, *Law Enforcement*, 3

²¹⁷ *Idem*, 7

²¹⁸ *Idem*, 8

jaar nauwelijks plaatsgevonden. Er hebben tot 1999 ‘geen hoorzittingen in de Senaat en het Huis van Afgevaardigden over de internationale operaties van de DEA plaatsgevonden’; de eerste in 1999 behandelde slechts algemene operaties. Alle hoorzittingen over internationale drugsbestrijdingoperaties zijn gericht op het vanuit Defensie en Buitenlandse Zaken gefinancierde Plan Colombia. De DEA, als onderdeel van Justitie, wordt hierdoor vrijwel niet gefinancierd.²¹⁹

Naast de DEA heeft de Amerikaanse douane, U.S. Customs, de bevoegdheid elk goed, schip of persoon dat de grens passeert te controleren. De douane biedt ‘training, samenwerking bij inlichtingen en levering van materiaal’ als onderdeel van hun samenwerking met buitenlandse (militaire) grensorganisaties en andere handhavingsdiensten.²²⁰ Van 1999 tot 2001 zaten bij het materieel *Airborne Early Warning* radarvliegtuigen die over de jungles en bergregio’s van Midden en Zuid-Amerika, de Mexicaanse grens en internationale wateren vlogen. In deze periode, die gelijk liep met de FOL-onderhandelingen, werd uiteindelijk veel nieuw materieel aangeschaft, waaronder *Black Hawk* aanvalshelikopters²²¹²²² ‘voor de slotfase van een operatie via de lucht’; voor Colombia werd de AH-60L Arpia III²²³ met radar, raketten en een machinegeweer geproduceerd.

Vanuit het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken, het State Department, bestaat tevens de directie INL. Deze directie adviseert de president, het eigen ministerie en andere betrokkenen over het internationaal drugsbestrijdingbeleid.²²⁴ Tevens formuleert en implementeert het INL dit beleid en coördineert het de drugsbestrijdingactiviteiten van alle Amerikaanse overzeese organisaties. Het heeft één luchtvaartonderdeel met meer dan 100 helikopters en vliegtuigen. In 1997 ondersteunde het hiermee voornamelijk de lokale autoriteiten in Bolivia en Peru, maar tussen 2001 en 2003 werd de unit onderdeel van Plan Colombia en voor gewasuitroeijing via de lucht in Colombia ingezet. Ten slotte hield het INL toezicht op het private bedrijf DynCorp, dat de vluchten uitvoerde.²²⁵ Vooral over het laatstgenoemde bedrijf ontstond in Nederland tijdens de behandeling van de Kamervragen bij de oppositie commotie, waarop in hoofdstuk 3 en 4 verder zal worden ingegaan.

Ten slotte is voor drugsbestrijdingoperaties op zee de Amerikaanse kustwacht de belangrijkste handhavingsdienst. De kustwacht handhaaft het Amerikaanse recht in zijn territoriale wateren en op volle zee. Daarnaast is het een militaire organisatie, die deel uitmaakt van het ministerie van Defensie (tot aan de regering-Bush in 2002 onderdeel van het ministerie van Vervoer). De operatie *Caribe Venture* in 2001 is een voorbeeld van een samenwerkingsverband met de kustwachten van onder meer Frankrijk, Nederland, Verenigd Koninkrijk, Trinidad & Tobago, en de Dominicaanse Republiek. Daarnaast werkt de Amerikaanse kustwacht samen met INL- teams in bilaterale maritieme

²¹⁹ Lumpe, *Law Enforcement*, 4

²²⁰ *Idem*, 15-16

²²¹ *Idem*, 18

²²² HRW, “Sixth Division”, 91

²²³ Zie: http://en.wikipedia.org/wiki/Sikorsky_UH-60_Black_Hawk (geraadpleegd 18 juli 2010)

²²⁴ Zie: Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, via <http://www.state.gov/p/inl/index.htm> (geraadpleegd 19 juli 2010)

²²⁵ Lumpe, *Law Enforcement*, 19

drugsbestrijdingoperaties. Door middel van deze overeenkomsten kunnen de teams sneller om toestemming van de ambassadeur vragen bij aanhoudingen en doorzoeken van verdachte schepen.²²⁶ Tussen 1997 en 2010 heeft de kustwacht in totaal ongeveer 400.000 kilo cocaïne onderschept. Omdat drugs in het huidige maritieme veiligheidsbeleid als een van de grootste problemen worden gezien, bestempelt de Kustwacht zichzelf als “*the nation's leading maritime agency in protecting the U.S. public from the drug threat.*”²²⁷

2.5 Samenwerking bij drugsbestrijding

Na deze algemene beschrijving van de context van internationale drugsbestrijding wordt specifiek ingegaan op de historische context van drugsbestrijdingsamenwerking in (en rondom) het Caribisch gebied. In grote lijnen kenmerkt de Caribische context zich door de strafbaarstelling van drugs, de publieke constructie van drugs als veiligheidsprobleem, het verbreden van het militair drugsbestrijdingbudget en de uiteindelijke Caribische aansluiting bij het heersende beleid. Volgens Morris wordt samenwerking bij drugsbestrijding bemoeilijkt door het ‘fundamentele contrast’ tussen belangen en mogelijkheden van betrokken staten. Zo ligt het belang van de Verenigde Staten aan de ontvangende kant van de drugsstroom in het stoppen van de aanvoer bij de productie en doorvoer. Bij samenwerking met aanvoerlanden verwachten de Verenigde Staten dat deze landen het indammen van deze aanvoer en productie voorop stellen. Dat is begrijpelijk, gezien de hoeveelheid materiële en financiële steun die zij aan de regio geven. Volgens Morris is echter het ‘ongeduld en *made-in-America* beleid’ problematisch, omdat door dit ongeduld gebrekkige maatregelen worden getroffen in drugsaanvoerende landen, waaraan vaak diepere sociaal-economische problemen ten grondslag liggen.²²⁸

Gerber en Jensen stellen dat met de verdwijning van het Rode Gevaar aan het einde van de Koude Oorlog de mogelijkheid is ontstaan dat ‘binnenlandse en buitenlandse veiligheidszorgen met elkaar konden overlappen’. Tijdens de Koude Oorlog waren ze ‘goed van elkaar te onderscheiden’, doordat de Verenigde Staten twee organisaties creëerden: de FBI diende voor interne en de CIA voor externe veiligheid. Na de Koude Oorlog nam voor deze diensten drugshandel door haar interne en externe veiligheidsdreiging de plek van het communisme in en werd transnationale, militaire coördinatie van handhavingsactiviteiten bij drugsbestrijding noodzakelijk.²²⁹ Beruff en Cordero stellen hierover: “*With the threat of the Cold War gone, Southcom has contributed to an overall redefinition of the mission of local security and military forces, as it has pushed these forces to become directly involved in drug interdiction and law enforcement.*”²³⁰ Volgens de auteurs signaleerde de invloedrijke ex-Southcom commandant Generaal Paul Gorman in 1989 ‘nieuwe dreigingen’ en wenste hij de vorming van een

²²⁶ Lumpe, *Law Enforcement*, 23-25

²²⁷ <http://www.uscg.mil/top/missions>, geraadpleegd 19 juli 2010, laatst gewijzigd 15 aug 2011

²²⁸ Morris, *Maritime*, 132-133

²²⁹ Gerber & Jensen, ‘Internationalization’, 11

²³⁰ Rodríguez Beruff & Cordero, ‘Caribbean’, 313

‘geïntegreerd Amerikaans commando voor het Caribisch gebied, wat als kerntaak het bestrijden van drugshandel en het bedwingen van wapenstromen en revolutionairen’ had. Het leger moest de ‘gaten dichten’ die waren ontstaan als gevolg van de verdeling van Latijns-Amerika en het Caribisch gebied in twee afzonderlijke commandostructuren.²³¹

Met dit voorbeeld van de criminalisering van drugs²³² wordt echter slechts een deel van de oorzaken van de uitbreiding van drugsbestrijdingactiviteiten weergegeven. In deze periode breidden deze activiteiten zich door hoofdzakelijk twee ontwikkelingen uit. Ten eerste gingen de Verenigde Staten medio jaren tachtig gebukt onder een crack-cocaïne golf. Mede door het toegenomen geweld dat aan het drugsgebruik gerelateerd was, vormde een harde beleidslijn de basis voor het drugsbeleid vanuit de Amerikaanse regering. Zodoende verklaarde president Reagan in 1986 dat drugs een nationale veiligheidsbedreiging vormden. Drie jaar later ontstond door het einde van de Koude Oorlog en de afname van interne Latijns-Amerikaanse conflicten het *Andean Initiative*, om Latijns-Amerikaanse legers en politie te steunen bij hun drugsbestrijdingactiviteiten.²³³ Ten tweede kon drugsbestrijding zich uitbreiden, omdat het budget van het Pentagon na de val van de Sovjet-Unie geen doel had. Het hoofdcommando paste zijn doelen aan nadat duidelijk werd dat er militaire bezuinigingen op handen waren. Bovendien was na de verklaring van president Reagan in 1986 militair ingrijpen voor drugsbestrijding gerechtvaardigd. Zodoende werden in deze periode veel trainingsmissies en inlichtingenprojecten opgestart en werden *Airborne Warning and Control System* radarvliegtuigen (AWACS) ingezet. Ten slotte werden de Amerikaanse Kustwacht en het leger ‘actiever bij onderschepping van drugs betrokken.’²³⁴

Met deze uitbreiding van drugsbestrijdingactiviteiten in het Caribisch gebied is volgens Sutton een nieuwe stap gezet in het definiëren van drugs als een veiligheidsdreiging voor de regio. De auteur stelt dat aan het einde van de jaren tachtig door de vorming van deze definities verschillende problemen als veiligheidsdreiging werden geclassificeerd: territoriaal door grensconflicten, politieke veiligheid door interne onrust en staatsgrepen en sociale veiligheid als gevolg van drugshandel, migratie en demografische veranderingen. Het Caribisch gebied zou potentieel economisch onveilig zijn door open en afhankelijke economieën en in ecologische zin door zijn kwetsbaarheid voor natuurrampen.²³⁵ Hieruit blijkt dat in deze periode de eerste verbinding tussen de in het vorige hoofdstuk genoemde concepten veiligheid en drugsbestrijding is gemaakt.

De zogenaamde *War on Drugs*²³⁶ was tijdens de regeringen-Reagan en -Bush senior (1989-1993) een militaire missie geworden, omdat volgens de ex-regeringsleiders vanuit nationaal belang tegen drugs

²³¹ Rodríguez Beruff & Cordero, ‘Caribbean’, 314

²³² Gerber & Jensen, ‘Internationalization’, 1

²³³ C. Youngers & E. Rosin, ‘The U.S. “War on Drugs”: Its Impact in Latin America and the Caribbean’, in: C.A. Youngers & E. Rosin, *Drugs and democracy in Latin America: the impact of U.S. policy* (Boulder 2005) 1

²³⁴ Gerber & Jensen, ‘Internationalization’, 10

²³⁵ Sutton, ‘Politics’, 15

²³⁶ Voor het eerst uitgesproken door toenmalig president Richard Nixon op 17 juni 1971 op een persconferentie na goedkeuring van het Congres van een nieuwe antidrugswet als gevolg van toegenomen drugsgebruik onder Vietnam-veteranen: <http://likethedew.com/2011/03/26/nixon%E2%80%99s-war-on-drugs-decision-2/> (geraadpleegd 19 april 2011)

overall en te allen tijde oorlog moest worden gevoerd. De *War on Drugs* werd voor 1991 vrijwel geheel vanuit het algemene budget voor buitenlandse hulp (de FAA) gefinancierd. Dit gebeurde onder de noemer veiligheidshulp of hulp vanuit het International Narcotics Control-budget, beide vanuit het ministerie van Buitenlandse Zaken. Alle wetsontwerpen vanuit de FAA moeten jaarlijks door het Congres ingezien en goedgekeurd worden²³⁷, maar door verheving van de strijd kreeg het Pentagon middels Section 1004 toestemming om militaire steun te bieden bij drugsbestrijding (zie appendix 4 voor een overzicht van de regelingen). Deze steun bestond onder meer uit het bouwen van bases en de verbetering van inlichtingendiensten. Volgens sommige auteurs is dit een belangrijke ontwikkeling geweest, omdat alle beperkingen die bij dergelijke operaties mensenrechten en democratische ontwikkeling garandeerden geregeld waren in de FAA.²³⁸ Wat vanuit Defensieprogramma's gebeurt, valt namelijk door de geheime aard van de operaties buiten de werkingssfeer van deze regelingen. Andere auteurs menen dat Latijns-Amerikaanse legers bijvoorbeeld werden aangemoedigd om vergaande maatregelen te nemen. De legers werden (financieel) gesteund met materieel en met het bouwen van 'wegversperringen, aftappen van telefoonverkeer, het naar beneden halen van verdachte vliegtuigen, uitroeien van gewassen en in sommige gevallen ondervragen en arresteren van burgers.'²³⁹

In de jaren negentig werden regionale leiders in het Caribisch gebied in toenemende mate geconfronteerd met drugsgerelateerde sociaal-economische en gezondheidsproblemen. Toen de drugsmarkt voor Europa groeide²⁴⁰, sloten onder andere Jamaica en de Bahamas samenwerkingsverbanden met Verenigde Staten ter verbetering van training van hun legers en gezamenlijke onderschepping.²⁴¹ De meeste leiders in de regio namen echter een afwachtende houding aan ten opzichte van meer bemoeienis van het leger bij drugsbestrijding. De leiders maakten zelf democratische hervormingen door en zagen bovendien de aan drugs gerelateerde problemen als een handhavingprobleem (zoals in hoofdstuk 1 gesteld); niet als een kwestie van veiligheidsbedreiging. Maar door beloofde economische prikkels en het Amerikaanse standpunt dat de lokale politie 'te corrupt, inefficiënt of te karig bedeed was' om de rijke, goed georganiseerde drugsorganisaties in de afgelegen drugsgebieden aan te kunnen, gingen veel leiders overstag. De heersende beleidslijn met het gedachtegoed dat alleen het Amerikaanse leger in staat was de gehele drugshandel in het Caribisch gebied te bestrijden, wordt volgens Rodríguez Beruff & Cordero ondersteund in de Abramsdoctrine uit 1996:

"In what came to be known as the Abrams doctrine, he argued that U.S. security concerns "in our proverbial back yard" might require Caribbean nations to relinquish their sovereignty in the area of national

²³⁷ Youngers & Rosin, *Drugs*, 368

²³⁸ Isacson, Olson & Haugaard, *Military Programs*, 7

²³⁹ Isacson, 'U.S. Military', 23

²⁴⁰ Sutton, 'Politics', 23

²⁴¹ Griffith, 'Drugs', 96

security to allow the United States to assume “its role as the ultimate guarantor of peace, stability, and, nowadays, democracy” in the Caribbean.”²⁴²

2.5.1 Colombia

De specifieke betrekkingen tussen de Verenigde Staten en Colombia vóór de periode Clinton kenmerken zich door Colombiaanse volgzzaamheid en aanpassing aan het Amerikaanse anticommunistisch- en antidrugsbeleid.²⁴³ De regeringen-Kennedy en -Johnson beschouwden Colombia als cruciaal voor het tegenhouden van de Cubaanse revolutie en boden in overvloed steun bij guerrillabestrijding. Naar aanbeveling van Amerikaanse stafleden ontstonden in Colombia paramilitaire organisaties voor het organiseren van een inheemse “contraguerrilla”. In 1965 stond de Colombiaanse regering toe dat de bevolking werd gemobiliseerd voor activiteiten ten behoeve van ordeherstel. Deze zogenaamde paramilitaire *self-defence forces* werden onderdeel van de heersende militaire doctrine: het Colombiaanse leger moest langs militaire lijn de burgerbevolking organiseren om de staat te beschermen tegen guerrilla-activiteiten.²⁴⁴

De daadwerkelijke strijd tegen drugs begon in de jaren zeventig, omdat sproeicampagnes uit Mexico de marihuanahandel naar de Colombiaanse Atlantische kust hadden verdreven.²⁴⁵ Tijdens de regering-Carter (1977-1981) werd meer druk uitgeoefend voor uitroeiing van drugsgewassen en vervolging van drugshandelaren. Zo ontstond onder meer een wettelijke basis voor uitlevering van Colombiaanse drugsmokkelaars aan de Verenigde Staten. Tevens vond tijdens de regering-Turbay Ayala (1978-1982) als gevolg van de opkomst van cocaïne de eerste sproeivlucht plaats. Hierbij werden duizenden hectares cocagrond met het zeer giftige chemische bestrijdingsmiddel *paraquat*²⁴⁶ besproeid. De drugsbestrijding stond in deze periode onder druk door de sterke uitbreiding van de betrekkingen tussen het Colombiaanse leger en paramilitaire organisaties. Dit had meer te maken met het interne conflict tussen de guerrilla's, het leger en de paramilitairen. Grootgrondbezitters in het midden van het land voelden zich opgejaagd door guerrillagroeperingen en verkochten hun landgoederen aan drugshandelaren die daar hun winsten konden witwassen. Omdat de regering-Betancur (1982-1986) vredesonderhandelingen begon met de guerrillagroeperingen, vormden de handelaren met het leger en private elitelegers paramilitaire organisaties, ingehuurd door de opgejaagde elite. Bovendien voelden veel soldaten zich gemarginaliseerd door de vredesonderhandelingen²⁴⁷ en maakten daarom de overstap naar een privaat leger. Tevens breidden de Medellín- en Cali-kartels, die de marihuanahandel beheersten, hun activiteiten uit door Peruaanse en Boliviaanse coca te verwerken en te verhandelen als cocaïne. Door dit nieuwe product groeiden de

²⁴² Rodríguez Beruff & Cordero, ‘Caribbean’, 319

²⁴³ Zuluaga Nieto, ‘Security’, 116-117

²⁴⁴ Ramirez Lemus, Stanton & Walsh, ‘Colombia’, 102

²⁴⁵ Zuluaga Nieto, ‘Security’, 117

²⁴⁶ Zie: <http://pmep.cce.cornell.edu/profiles/extoxnet/metiram-propoxur/paraquat-ext.html> (geraadpleegd 13 december 2010)

²⁴⁷ Ramirez Lemus, Stanton & Walsh, ‘Colombia’, 124

kartels snel uit tot een miljardenindustrie. Tegelijkertijd consolideerden zij deze macht door met en zonder gewelds dreiging politieke macht te verwerven. Aanvankelijk werd hiertegen hard opgetreden, maar de macht van de kartels bleek te groot toen het Medellín-kartel als vergelding voor een grote drugsvangst een minister vermoordde.²⁴⁸ Deze vergeldingsactie is slechts een voorbeeld van de geweldsgolf gericht tegen honderden rechters, journalisten en andere publieke figuren.

De regering-Betancur ondervond in het buitenland druk, omdat het beeld was ontstaan dat door Colombia te weinig aan de internationale drugs crisis werd gedaan.²⁴⁹ Daarbij leed de Colombiaanse economie onder een groeiende financiële crisis en steeds zwaardere IMF-onderhandelingen. De regering-Bush senior paste een hardere beleidslijn toe op Colombia omdat er een ‘duidelijk verband bestond tussen de FARC en de drugsindustrie.’²⁵⁰ Sommige auteurs stellen dat het verbinden van drugskartels aan sommige guerrillagroeperingen te simplistisch was, omdat de betrokkenheid van het leger en de paramilitairen bij de drugshandel over het hoofd werd gezien en er naast de FARC nog andere guerrillagroeperingen bestonden. Bovendien waren in de jaren tachtig politieke doelen voor de guerrillagroepen belangrijker.²⁵¹²⁵² President César Gaviria (1990-1994) zocht zoals de regering-Betancur meer naar een interne oplossing om de drugs crisis op te lossen. In deze periode kampte het Medellín-kartel met veel problemen. De regering deed mede daarom aan kartelleiders het voorstel om zich aan te geven en schuld te bekennen in ruil voor strafvermindering en een verbod op uitlevering. Hiervoor werd hij met buitenlandse middelen gesteund.²⁵³ Nieto meent dat deze economische en militaire middelen negatief hebben bijgedragen aan Colombia’s democratiseringsproces:

“[...] these policies helped to preserve Colombia as a precarious democracy: one with [...] suspension of fundamental freedoms, criminalization of social protest and political opposition, militarization of the official response to social conflicts, and the overall authority of military officers rather than civilians over “public order.”²⁵⁴

2.6 Drugsbestrijding tijdens Clinton

Het (regionale) drugsbestrijdingbeleid van de regering-Clinton (1993-2001) laat zich in de eerste termijn beschrijven als terughoudend, minder gericht op onderschepping en meer op sociaal-economische hulp. In 1993 brak de regering-Clinton met de eerdere beleidslijn door in de eerste termijn militaire en economische hulp²⁵⁵ aan Colombia te verminderen. Clintons Caribische prioriteiten lagen eerder bij het oplossen van problemen die direct volgden uit het beleid van de regering-Bush

²⁴⁸ Ramirez Lemus, Stanton & Walsh, ‘Colombia’, 103

²⁴⁹ Randall, *Hegemony*, 253-254

²⁵⁰ *Ibidem*

²⁵¹ Randall, *Hegemony*, 249-250

²⁵² Met dit verzet wordt het kidnappen van oliemaatschappijpersoneel en het bombarderen van pijpleidingen bedoeld.

²⁵³ Ramirez Lemus, Stanton & Walsh, ‘Colombia’, 104

²⁵⁴ Zuluaga Nieto, ‘Security’, 117

²⁵⁵ Isacson, ‘U.S. Military’, 23

senior, zoals de politieke crisis in Haïti van 1991-1994. De regering draaide drugsbestrijding als prioriteitskwestie terug²⁵⁶ en legde dezelfde nadruk op beleidsprogramma's als groei van de markteconomie en de bescherming van mensenrechten. De bedoeling was om de overgang geleidelijk te laten verlopen van verbodsbeleid in "transitzones" naar een bestrijdingsbeleid gericht op Amerikaanse samenwerking met louter welwillende landen. Hierbij moedigde Clinton enerzijds het versterken en opbouwen van justitiële- en handavingsinstellingen in de bronlanden aan en anderzijds het erbuiten vergroten van het publieke bewustzijn van de gevaren van drugs.²⁵⁷ De verandering van onderschepping in de doorvoerlanden naar handavingsbeleid in de bronlanden beoogde deze landen in staat te stellen de drugsbazen op te pakken of uit te schakelen en bovendien de drugshandel en het witwassen in te dammen.²⁵⁸

Het was echter niet vanzelfsprekend dat met deze verandering de handavingsdiensten een grotere rol kregen. In de bronlanden stond juist de rol van het Amerikaanse ministerie van Defensie bij de uitvoering van het beleid ter discussie. Sommige auteurs menen dat het ministerie al bij het coördineren van onderscheppingen in de doorvoerlanden één van de grotere spelers was. De omslag naar bronlanden 'zou meer Amerikaanse militaire aanwezigheid betekenen'²⁵⁹ en daarmee groeide ook de kans op slachtoffers en geweld. Voorafgaand aan de omslag naar bronlanden had het Congres in 1994 de regelingen voor het INC met ongeveer een derde verminderd, omdat het kanttekeningen plaatste bij op handhaving gericht drugsbestrijdingbeleid en bij de financiering van duurzame ontwikkelingsprojecten.²⁶⁰ Het Congres bevroor met de FAA van dat jaar alle Economic Support Funds (ESF) en Foreign Military Funds (FMF) (zie appendix 4) 'totdat de commissies van de genoemde budgetten een nieuwe drugsbestrijdingstrategie hanteerden'.²⁶¹ Met deze ontwikkeling voltrok zich het tegenovergestelde van wat het beleid van de regering-Clinton aanvankelijk beoogde. Perl stelt hierover: "*In effect, the Congress has rebalanced the international drug account in favor of transit zone interdiction and away from foreign country programs -- reversing the very priorities and directions of the Clinton concept.*"²⁶² Bovendien benadrukte het *United States Regional Security Report of the Americas* uit 1995 in de *Williamsburg Principles* dat 'ten opzichte van civiele regeringen naast de drijfveren voor democratie ook de rol van het leger moet worden erkend'. Hiermee werd bedoeld dat slechts met acceptatie van militaire steun uiteindelijk 'het behouden van soevereiniteit, de ondergeschiktheid van het leger aan de democratische orde, openheid in defensiezaken, vreedzame conflictoplossing en de strijd tegen drugssmokkel' een succes kon worden.²⁶³ Samenvattend ging er minder Amerikaanse sociaal-economische steun naar het buitenland, maar groeide het totale Amerikaanse (gemilitariseerde)

²⁵⁶ R.F. Perl, 'Clinton's foreign drug policy', *Journal of Interamerican Studies & World Affairs* 35:4 (1993/1994) 143

²⁵⁷ Perl, 'Clinton's foreign', 144

²⁵⁸ *Idem*, 145

²⁵⁹ *Idem*, 146

²⁶⁰ *Idem*, 147-148

²⁶¹ *Idem*, 148

²⁶² *Idem*, 148-149

²⁶³ Weeks, 'Fighting', 59-60

drugsbestrijdingbudget tot een aandeel van 75% in programma's van het International Narcotics Control Program (het Andean Initiative) vanuit Buitenlandse Zaken; naast het budget vanuit het ministerie van Defensie (zie appendix 4).²⁶⁴

In Clintons tweede termijn heeft de drugsbestrijding een enorme versnelling ondergaan, die mede beïnvloed was door de voor drugsbestrijding strijdlustige staatssecretarissen van Buitenlandse Zaken als Robert Gelbard (1993-1997) en Rand Beers (1998-2002). Met de aanstelling van generaal Barry McCaffrey als hoofd van de ONDCP in 1996 ontving de regering-Clinton genoeg steun van de Republikeinse meerderheid in beide huizen van het Congres na de verkiezingen in 1994.²⁶⁵ Door deze groei werden de INL-drugsbestrijdingafdelingen bij Amerikaanse ambassades invloedrijke organisaties in de regio; zeker toen medio jaren negentig de omslag van onderschepping naar gewasuitroeiing plaatsvond. Sproeivluchten vereisten anders dan onderscheppingmaatregelen geen intensieve samenwerking met andere landen.²⁶⁶

De betrekkingen met Colombia laten zich tijdens de eerste termijn van de regering-Clinton voornamelijk beschrijven als coöperatief aan de zijde van Colombia en repressief aan Amerikaanse zijde.²⁶⁷ De wederzijdse betrekkingen met Colombia bekoelden echter ernstig tijdens de regeerperiode van Ernesto Samper (1994-1998) door vermeende financiering van zijn verkiezingscampagne²⁶⁸ door het Cali-kartel. Tijdens de tweede termijn van president Clinton in januari 1997 bevonden de Colombiaans-Amerikaanse betrekkingen zich op een dieptepunt²⁶⁹, mede omdat president Samper zicht minder richtte op aanpassing aan het Amerikaanse drugsbestrijdingbeleid.²⁷⁰ De Colombiaanse veiligheidsdiensten voerden een zeer repressief drugsbestrijdingbeleid en arresteerden als gevolg hiervan in de zomers van 1995 en 1996 alle leiders van het Cali-kartel. Het wegvallen van de kartelleiders leidde echter niet tot vermindering van de Colombiaanse drugssmokkel, maar eerder tot een nieuwe fase van kleinere drugskartels. De cocaproductie nam juist sterk toe, ondanks een verdubbeling van het aantal sproeivluchten tussen 1995-1997.²⁷¹ In 1998 waren de zorgen over Colombia's leidende positie in de cocaproductie en de kracht van de guerrillagroeperingen groot. Omdat in 1999 door druk van de Republikeinen in het Amerikaanse Congres²⁷² het budget vanuit de FAA verdrievoudigde naar 300 miljoen, werd ruimte gemaakt voor meer sproeivluchten.²⁷³ Tegelijkertijd maakte de regering-Samper als toenaderingspoging de uitlevering van de gearresteerden weer mogelijk. Sommige auteurs menen dat de Colombiaanse houding ten opzichte van de Verenigde Staten vanaf einde 1997 tot 2000 *sowieso* 'extreem meegaand' was, terwijl de regering-Clinton aan

²⁶⁴ Isacson, Olson & Haugaard, *Military Programs*, 3

²⁶⁵ Isacson, 'U.S. Military', 26

²⁶⁶ *Ibidem*

²⁶⁷ Isacson, 'U.S. Military', 85

²⁶⁸ Hinojosa, *Domestic Politics*, 55

²⁶⁹ *Idem*, 57

²⁷⁰ *Idem*, 86

²⁷¹ Ramirez Lemus, Stanton & Walsh, 'Colombia', 105

²⁷² Door het doorvoeren van de "Western Hemisphere Drug Elimination Act" (22 juli 1998) werd deze druk door het Congres uitgeoefend. Zie: <http://www.hartford-hwp.com/archives/27c/587.html> voor de bijbehorende toespraak.

²⁷³ Hinojosa, *Domestic Politics*, 82-83

Samper juist minder autonomie en meer zware sancties oplegde. Met de regering van Pastrana werd de samenwerking constructiever door de ingrijpende aanpassingen aan het Amerikaanse drugsbestrijdingbeleid, maar tegelijkertijd ontstonden er spanningen vanwege zijn toenaderingen tot de FARC.²⁷⁴

Zoals eerder vermeld, ontving aan het einde van de jaren negentig de Colombiaanse politie negentig procent²⁷⁵ van het Amerikaanse drugsbestrijdingbudget, maar met de komst van Plan Colombia werd het leger de hoofdontvanger. De in 1998 door de regering-Pastrana geschreven eerste versie van het beleidsstuk richtte zich vooral op geweldsafname, vredesopbouw en sociaal-economische ontwikkeling voor kleine cocaboeren. Een jaar later werd het plan zodanig aangepast, dat het ‘meer de Amerikaanse prioriteiten weergaf en ontwikkeling verving door militaire hulp.’²⁷⁶ In de verkiezingsperiode van Pastrana had de FARC *de facto* controle over cocagebied Zuidwest-Colombia en verdiende hiermee een geschatte 200-400 miljoen dollar. Amerikaanse beleidsmakers droegen medio 1999 de boodschap uit dat tegen deze machtsovername en de vermeende drugsproductie in dit gebied harder moest worden opgetreden. Hiermee verbonden ex-generaal Barry McCaffrey en Southcom het interne gewapende conflict aan de drugsbestrijdingkwestie. Zodoende kwam in het Plan Colombia meer ruimte voor legerversterking en het beschermen van de staat en de burgers tegen gewapende groepen en criminele organisaties.²⁷⁷ In de herziene versie van het plan ging 75% van het budget – 642 miljoen dollar- naar het leger en de politie. Slechts 218 miljoen dollar werd gereserveerd voor sociale thema’s als duurzame ontwikkeling en justitiële hervorming.²⁷⁸ Een concrete uitvoering van dit drugs- en guerrillabestrijdingbeleid was bijvoorbeeld de vorming van een elite drugsbestrijdingbataljon in guerrillagegebied Putumayo om een veilige situatie te creëren voor sproeioperaties.²⁷⁹ Na de vorming van het nieuwe elitebataljon beloofde de regering-Clinton ‘niet de grens tussen drugsbestrijding en guerrillabestrijding over te gaan’; het beleid beperkte zelfs het delen van inlichtingen over de drugsoorlog.²⁸⁰ Met het vanuit Section 1004 gefinancierde nieuwe bataljon van 950 troepen, dat zonder toestemming van het Congres erdoor gekomen was, was de *Push into Southern Colombia* een feit.²⁸¹

Vervolgens brak in juli 1999 het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken met het non-interventiebeleid bij guerrillabestrijding door inlichtingen over de guerrilla’s te delen met het Colombiaanse leger, zonder raadpleging van het Congres. *Drug czar* McCaffrey riep op tot maatregelen om Colombia te redden van het ernstige verband tussen drugshandel en guerrillagroeperingen. De eerder genoemde zorg over het strikt verspreiden van slechts aan drugs

²⁷⁴ Hinojosa, *Domestic Politics*, 61

²⁷⁵ Ramirez Lemus, Stanton & Walsh, ‘Colombia’, 105

²⁷⁶ *Idem*, 106

²⁷⁷ *Ibidem*

²⁷⁸ Ramirez Lemus, Stanton & Walsh, ‘Colombia’, 108

²⁷⁹ *Idem*, 107

²⁸⁰ Isacson, ‘U.S. Military’, 46-47

²⁸¹ HRW, “Sixth Division”, 88

gerelateerde, beperkte inlichtingen bestond niet meer. Volgens Human Rights Watch bestond sowieso geen strikte scheiding van drugs- en guerrillainlichtingen, ook niet vanuit de Leahy Amendment: “A 1999 General Accounting Office report: *The U.S. Embassy, the report noted, “[does] not have a system to ensure that it is not being used for other than counternarcotics purposes.*”²⁸² Omdat sinds 1999 Amerikaanse militaire inlichtingen werden gedeeld met het Colombiaanse leger, zouden deze door de onderlinge betrekkingen beschikbaar kunnen komen voor paramilitairen “die volgens Amnesty International verantwoordelijk zijn voor meer dan 70% van de mensenrechtenschendingen in Colombia”. De banden tussen de paramilitairen en het leger waren “de reden dat het Amerikaanse Congres vorig jaar voorwaarden aan de militaire hulp aan Colombia stelde,” maar omdat in Colombia de nationale veiligheid van de Verenigde Staten in het geding was, draaide president Clinton de voorwaarden terug.²⁸³

Samenvattend wordt duidelijk dat, gezien vanuit de (geo)politieke en historische context van internationale drugsbestrijding in het Caribisch gebied, Colombia vanwege haar belang bij de uitvoering hiervan als onderdeel van het politieke probleem moet worden beschouwd. Daarom dient het land ook als deel van het politieke kader van het FOL-verdrag te worden beschouwd; niet alleen vanwege de regelmatige operationele samenwerking met Colombia in het uitvoeringsgebied, maar ook om eventuele directe regionale instabiliteit. Door achterblijvende resultaten van drugsbestrijding, de stijgende vraag vanuit consumptielanden en de interne gunstige sociaal-economische, politieke, financiële en geografische voorwaarden voor drugsproductie en –smokkel blijven Latijns-Amerika en het Caribisch gebied mondiale hoofdrolspelers in deze sector. Beeldvorming over internationale veiligheid en drugsbestrijding dient genuanceerd en gedetailleerd te zijn vanwege de genoemde dynamiek en de complexiteit van de verdragsbasis voor uitvoerende werkzaamheden, naast de verschillen binnen de instanties die ze verrichten.

De Verenigde Staten zijn van meet af aan afhankelijk van samenwerking met Latijns-Amerikaanse en Caribische politie- en legeronderdelen, maar spelen wel de hoofdrol in het vormen van beleid. De uitbreiding van internationale drugsbestrijdingmaatregelen viel samen met de opkomst van internationale drugshandel, die zich voornamelijk richtte op de Verenigde Staten. De belangrijkste ontwikkelingen hierbij waren de strafbaarstelling van drugs in internationale verdragen aan het einde van de jaren tachtig, maar ook de verklaring van de *War on Drugs* door de regering-Reagan. De uitbreiding van internationale drugsbestrijdingmaatregelen in Latijns-Amerika en het Caribisch gebied viel met nog een andere ontwikkeling samen: grotere (Amerikaanse en lokale) militaire invloed op drugsbestrijdingactiviteiten in de regio. Dit proces versnelde tijdens de regering-Clinton vooral door druk vanuit de Republikeinse meerderheid in het Congres en culmineerde een aantal jaren later in het Plan Colombia. Deze veelvuldig bekritiseerde procesversnelling veroorzaakte dat in de gehele regio een toename van geweld en mensenrechtenschendingen en een afname van de invloed en het budget

²⁸² HRW, “Sixth Division”, 89-90

²⁸³ Van Royen, ‘Drugsoorlog’, 2

voor handhavingsdiensten ten opzichte van veiligheidsdiensten werd ervaren. Ten slotte werden de drukmiddelen om zich aan te passen aan het *made-in-America*-beleid door de staten ervaren als een verlies van nationale soevereiniteit, vergezeld van een gebrek aan transparantie en verantwoording aan Amerikaanse zijde.

In de voorgaande hoofdstukken is toegewerkt naar mijn leidende opvatting van het volgende deel van deze scriptie; dat nationale overheden aan uitdagingen worden blootgesteld door de steeds nauwere internationale samenwerking en dat dit invloed heeft gehad op de Nederlandse opvattingen over drugsbestrijding ten behoeve van de internationale veiligheid. Echter is vastgesteld dat dit geen eenzijdig, maar een dynamisch en multidimensionaal proces is geweest. Het zal daarom duidelijk worden dat het Koninkrijk bepaalde beleidspunten van het heersende internationale drugsbestrijdingbeleid juist wel of niet heeft overgenomen. Met deze constatering is een brug geslagen van het Amerikaanse en Caribische perspectief op drugsbestrijding en veiligheid naar het perspectief van het Koninkrijk op de problematiek van de politieke reikwijdte en de uitvoeringsproblemen rondom het FOL-verdrag. In de komende hoofdstukken zal ik daarom aandacht besteden aan de politieke en morele bezwaren die vanuit het Koninkrijk hierover geventileerd zijn.

DRUGBESTRIJDINGSBELEID & VEILIGHEID: NEDERLAND

Voor een beter begrip van de bij de Koninkrijkslanden heersende problematiek ten opzichte van internationale drugsbestrijding en van het FOL-verdrag, is het van belang om in te gaan op het perspectief en bestuursniveau van deze landen. In de volgende hoofdstukken wordt aandacht besteed aan respectievelijk de belangrijkste, specifiek inhoudelijke en aanvullende bezwaren die deze landen tijdens de procedure rondom het sluiten van het betreffende verdrag hadden. Ten slotte wordt in het laatste hoofdstuk van deze scriptie buiten het politieke kader getreden door eventuele internationaalrechtelijke uit het verdrag volgende vraagstukken uit te lichten.

HOOFDSTUK 3 – HET FOL-VERDRAG IN NEDERLANDSE CONTEXT

Eén van de belangrijkste politieke steken die de Nederlandse regering rondom het FOL-verdrag heeft laten vallen is op het gebied van controlemiddelen. In een te snelle en onduidelijke procedure in verschillende fases rondom de parlementaire behandeling van het verdrag voelde voornamelijk de Tweede Kamer zich door de regering gepasseerd. Voorafgaand aan de analyse van deze problematiek komen de inhoud van het FOL-verdrag, de ontwikkeling van de Nederlandse deelname aan (internationale) drugsbestrijding en de positie die het Koninkrijk in de twee decennia tot aan het FOL-verdrag op dit gebied innam aan bod. Tevens wordt het Arubaanse en Antilliaanse aandeel hierin toegelicht. Het hoofdstuk eindigt met een beschrijving van de FOL in de praktijk.

3.1 Inhoud FOL-verdrag

Het FOL-verdrag bestaat uit een preambule en zesentwintig artikelen (de voor deze scriptie relevante artikelen zijn bijgevoegd in appendix 8). In de preambule worden als belangrijkste redenen²⁸⁴ voor het verdrag genoemd: 1) de noodzaak voor intensievere samenwerking bij internationale drugsbestrijding, 2) het op duurzame wijze voortbouwen op het in 1999 gesloten Interim-verdrag en 3) de financiële voordelen voor de Nederlandse Antillen en Aruba.

De volgende artikelen leidden tussen 1998 en 2002 in de media en in het parlement tot de meeste discussie (zie annex 8):

- Artikel 1 lid h over de **definitie van luchtwaarnemers** wierp veel vragen op over de identiteit van bijvoorbeeld vertegenwoordigers van de samenwerkende (derde staten) die meevliegen ter ondersteuning van uitvoerende werkzaamheden als waarnemingen en onderscheppingen.
- Artikel 3 over de **uitvoeringsregelingen** riep vragen op over wat de onderling overeengekomen regelingen precies waren en waarom deze niet openbaar waren gemaakt.

²⁸⁴ Zie ook paragraaf 3.3 'Beweegredenen voor het verdrag'

- Artikel 4 over de **inhoud van de door het Amerikaanse personeel verschaft informatie** aan de autoriteiten van het Koninkrijk was voor critici niet duidelijk genoeg over bijvoorbeeld de functie en andere gegevens van passagiers.
- Artikel 23 over **politiek overleg** met betrekking tot het verdrag wierp vragen op over de mate waarin het Koninkrijk over delen van het verdrag zeggenschap had.
- Artikel 26 over de **inwerkingtreding en werkingsduur** van het verdrag lokte discussie uit over de (eerdere) procedurele gang van zaken en evaluatie van het verdrag.

Deze punten worden in hoofdstuk 4 uitgebreid behandeld; dit hoofdstuk behandelt de belangrijkste politieke ‘misser’ die de Nederlandse regering heeft begaan: parlementaire controlemiddelen en hun positie in de relatief snelle en onduidelijke procedure van het politiek belangrijke FOL-verdrag.

3.2 Ontwikkeling drugsbestrijding Koninkrijk

Een bericht op de wervingssite van de Koninklijke Marine illustreert het verloop van een drugsbestrijdingactie met een ‘recordvangst van 4200 kg cocaïne’ in het Caribisch gebied. Het Curaçaose hoofdkwartier kreeg informatie over een verdacht drugstransport van een Panamees koopvaardijsschip. Op 180 kilometer ten zuiden van Puerto Rico benaderde en ondervroeg het multipurposefregat de “Van Speijk” de kapitein van een verdacht Panamees koopvaardijsschip:

“Hoewel deze beweerde slechts 4.100 ton vismeel te vervoeren, kreeg de Van Speijk toestemming om de 99 meter lange koopvaarder te boarden en onderzoeken. Een boardingteam van de Amerikaanse kustwacht dat speciaal voor drugsbestrijdingoperaties aan boord van het stationsschip is geëmbarkeerd [...]trof [...]een verborgen luik aan in de machinekamer [...] volgestouwd met 167 balen van circa 25 kg per stuk.”²⁸⁵

Zoals eerder vermeld bestaat de maritieme samenwerking tussen de Verenigde Staten en het Koninkrijk sinds de jaren tachtig; zij het aanvankelijk in de vorm van incidentele ondersteuning van Amerikaanse drugsbestrijdingoperaties door de Koninklijke Marine. De ondersteuning bestond uit surveillances op volle zee en logistieke ondersteuning bij onderscheppingen in het luchtvaartverkeer. Toen medio jaren negentig de Koninklijke Marine op verzoek van de Nederlandse Antillen en Aruba verantwoordelijk werd voor kustwachttaken, benaderden zij de ervaren Amerikaanse kustwacht voor ondersteuning bij surveillances van het territoriale zee- en luchtruim. Met de oprichting van de eigen Kustwacht in 1996 droegen de Nederlandse Antillen en Aruba zelf bij aan de uitvoering van maritieme rechtshandavingstaken. Het is Amerikaanse militairen in beginsel niet toegestaan rechtshandavingstaken uit te voeren op basis van de (eerder vermelde) Posse Comitatus Act, maar in 1986 maakte de Public Law 99-570 dit voor de (eerder vermelde) LEDET’s van de Amerikaanse

²⁸⁵ <http://www.werkenbijdemarine.nl/vervolg.php?pageID=221>, geraadpleegd 8 augustus 2010

kustwacht²⁸⁶ mogelijk. Deze bevoegdheid is later verder onderbouwd door de National Defence Authorization Act van 1989, zodat Southcom de leiding nam in drugsbestrijdingstaken en de Kustwacht deze taken ging uitvoeren. De bestaande incidentele samenwerking en de plaatsing van liaisonofficiers op Amerikaanse hoofdkwartieren leidde uiteindelijk tot de vorming van het intensieve samenwerkingsverband JIATF.

Mede naar aanleiding van deze intensieve samenwerking in de jaren negentig ontstond discussie over de vermeende Amerikaanse invloed op het nationale drugsbestrijdingbeleid. In de vorige hoofdstukken stelden verschillende auteurs dat bij drugsbestrijding betrokken staten hun nationale beleid al dan niet gedwongen aan de Verenigde Staten aanpasten om nog enige mate van autonomie te behouden. Volgens Gerber & Jensen is Nederland echter geen voorbeeld van ‘Amerikanisering’, maar “Europeanisering.” Zij stellen dat de verharding (hierover later meer) van het Nederlands drugsbeleid is ontstaan door de ‘tot op bepaalde hoogte drijvende kracht van de Verenigde Staten’ maar dat daar ook andere Europese landen bij hoorden. Door bestaande internationale drugsverdragen was het voor de Verenigde Staten weliswaar mogelijk om alle ondertekenende landen over te halen om made-in-America-beleid over te nemen, maar tegelijkertijd vonden belangrijke (Europese) tegenkrachten plaats.²⁸⁷ Haen Marshall & van de Bunt menen eveneens dat de term Amerikanisering in Nederlandse context onjuist is en meer een ‘codewoord voor verharding van criminaliteitsbestrijding’ is, dan een vaststelling van het expliciete en bewuste gebruik van Amerikaanse invloed bij het binnenlandsbeleid van andere staten. Het op repressie gerichte Nederlandse drugsbeleid uit de jaren negentig lijkt volgens de auteurs in sommige aspecten op het Amerikaanse beleid, maar behoudt op verschillende gebieden een eigen aanpak en vertoont meer een ontwikkeling vanuit een complex geheel van binnenlandse en buitenlandse factoren die dit proces hebben beïnvloed.²⁸⁸

De zogenaamde verharding moet enerzijds gezien worden in het licht van de internationalisering van drugsbestrijding en anderzijds in de positie van Nederland bij het formuleren van drugsbestrijdingstrategieën in verscheidene internationale politieke organisaties en/of verdragen, zoals de Single Convention uit 1961 en 1972. In deze periode had Nederland namelijk weinig invloed op de internationale besluitvorming vanwege een te liberale, afwijkende²⁸⁹ aanpak ten opzichte van andere landen. Nederlandse beleidsmakers kwamen vanaf de jaren tachtig als gevolg van een repressiever binnenlands strafklimaat en van groeiende internationale politieke kritiek geleidelijk tot

²⁸⁶ Coast Guard Law Enforcement Detachments: A History, zie: http://www.uscg.mil/History/articles/LEDET_History.asp (geraadpleegd 5 juli 2011, laatst gewijzigd 29 augustus 2008)

²⁸⁷ J. Gerber & E.L. Jensen, ‘The Internationalization of U.S. Policy on Illicit Drug Control’, in: J. Gerber & E.L. Jensen (ed.), *Drug War American Style* (New York & London 2001) 15-16

²⁸⁸ I. Haen Marshall & H. van de Bunt, ‘Exporting the War to the Netherlands and Dutch Alternatives’, in: J. Gerber & E.L. Jensen (ed.), *Drug War American Style* (New York & London 2001) 212

²⁸⁹ Dit kwam onder meer door een eerste Drugsnota van het kabinet Den Uyl uit 72-73 over de manier waarop cannabis gelegaliseerd moest worden en daaraan voorafgaande wetsvoorstellen voor wijziging van de Opiumwet (1968) waarin activiteiten m.b.t. cannabis gedecriminaliseerd moesten worden en m.b.t. harddrugs juist tot strafverzwaring moesten leiden. Zie ook: R. Schoof, ‘De achterdeur van de coffeeshop’, *NRC Handelsblad*, 1 mei 2008 (geraadpleegd 12 augustus 2011).

het inzicht dat er politieke en economische gevolgen kleefden aan het toenmalige drugsbeleid.²⁹⁰ Vooral de opbouw van het gemeenschappelijk Europees beleid en de derde pilaar voor justitiële samenwerking toonden volgens Haen Marshall en van de Bunt aan dat een ‘beperking van de onafhankelijkheid van het Nederlandse drugsbeleid’ op handen was.²⁹¹ Tevens kwam voor veel Caribische landen ondanks ondertekening van het eerder genoemde VN-verdrag voor drugsbestrijding uit 1988 het keerpunt pas in 1995 met een Europees Initiatief van vooral Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. Nederland droeg van oudsher voornamelijk in het oostelijke Caribisch gebied bij. Van der Kruit beschrijft hoe bij een bezoek aan het Caribisch gebied in 1996 dit keerpunt haar weerklink vond in de bevindingen van een team experts in dit Europese verband: “[...] voor Nederland waren hierbij aanwezig een officier van justitie en een politieofficier van EUROPOL uit Den Haag.” De experts noemden de volgende problemen bij drugsbestrijding: “[...] een gebrek aan bewustzijn van het drugsprobleem bij politieke leiders en het publiek; [...] gebrek aan coördinatie van informatie tussen de Caribische landen onderling, de donorlanden onderling en de Caribische landen en de donorlanden.”²⁹²

Een andere reden voor deze verschuiving naar meer repressie was het algemene imago-probleem dat Nederland bij haar samenwerkingspartners in deze periode had als vermeend drugswalhalla. In verschillende buitenlandse media, maar ook andere officiële publieke bronnen werd Nederland omschreven als het voorbeeld van een ‘drugsparadijs als resultaat van een te zwak drugsbestrijdingbeleid.’²⁹³ Zoals eerder vermeld, komt Nederland uit verschillende rapporten van drugsbestrijdingorganisaties als het ONDCP (zie appendix 2 en 3) naar voren als een belangrijk distributie- en importland; als strategisch onderdeel van drugsroutes maken Aruba en Curaçao deel uit van het Koninkrijk en de bestemming van veel drugs is Europa met Antwerpen of Rotterdam als ingang. Haen Marshall & van de Bunt hebben echter kritiek op de verbinding die de internationale gemeenschap heeft gemaakt tussen het toenmalige tolerante drugsbeleid en de positie die Nederland heeft ingenomen in de internationale drugshandel en de daaraan gerelateerde criminaliteit. Zoals eerder gesteld is het een gegeven dat de (in)directe banden van Nederlandse migrantengemeenschappen ‘belangrijk zijn voor de bronlanden waar cocaïne, hasj en heroïne (Turkije, Marokko en de Antillen/Colombia)’ vandaan komen. Het is volgens de auteurs echter onterecht deze gemeenschappen aan te wijzen als cruciaal voor de grootste aantallen drugs die Nederland binnenkomen. De positie van Rotterdam als één van de belangrijkste havensteden ter wereld is (qua onderscheppingsaantallen) belangrijker,²⁹⁴ met als negatief gevolg het faciliteren van de illegale handel in goederen en personen.

Te midden van de hierboven beschreven ontwikkelingen zijn in korte tijd, van medio tot eind

²⁹⁰ Haen Marshall & van de Bunt, ‘Exporting’ 209-210; Idem, 198

²⁹¹ Idem, 212

²⁹² P.J.J. van der Kruit, ‘Onze man in Barbados – Drugsbestrijding in het Caraïbische gebied aangrenzend aan die van de Nederlandse Antillen en Aruba’, *Marineblad* (1999) 351

²⁹³ Tot deze categorie behoorde bijvoorbeeld ook ex-generaal Barry McCaffrey, tussen 1996 en 2001 hoofd van het ONDCP, zie: Haen Marshall & van de Bunt, ‘Exporting’, 197

²⁹⁴ Haen Marshall & van de Bunt, ‘Exporting’, 205-208

jaren negentig, nieuwe handhavingmethoden op het gebied van drugsbestrijding ingevoerd, zoals een registratieplicht van ongewone transacties tegen witwassen of programma's voor ooggetuigenbescherming en infiltratie. Voor het uitwisselen van operationele informatie over deze 'relatief nieuwe en verreikende onderzoeksstrategieën' als het aftappen van gesprekken of infiltratie heeft de Nederlandse politie volgens Haen Marshall en de Bunt 'veel contact' met de FBI en de Amerikaanse douane gehad.²⁹⁵

Critici stellen dat de FOL-activiteiten, ondanks dat ze onder een ander commando dan dat van Plan Colombia vallen, wel degelijk voor een belangrijk gedeelte op Colombia zijn gericht²⁹⁶, implicerend dat deze context moet hebben meegespeeld bij de beweegredenen van de Verenigde Staten bij het aanwijzen van de FOL's. Oud-Tweede Kamerlid van de PvdA Van Oven stelde echter dat op politiek niveau meer het praktische ongemak van het evaluatiemoment de druk achter toenmalig minister van Buitenlandse Zaken van Aartsen zette, dan een eenzijdige houding vanuit zijn Amerikaanse collega Albright. Tegelijkertijd schetste het oud-Kamerlid de bestaande machtsverhouding tussen Nederland en de Verenigde Staten op dat moment: *"Ik denk dat het wellicht terecht is dat de Verenigde Staten het helemaal niet zouden begrijpen als het niet was doorgegaan."*²⁹⁷ In principe verliep namelijk de samenwerking op operationeel niveau voorspoedig; het verdrag zou meer politiek gevoelig liggen wat betreft de Koninkrijksbanden en de toenmalige standpunten ten opzichte van de Verenigde Staten. Van Oven was het echter gedeeltelijk oneens met de stelling dat, omdat het ministerie van Buitenlandse Zaken het politieke kader stelde, de parlementaire bezwaren met betrekking tot Colombia en praktische implicaties daarvan los moesten worden gezien: *"Omdat Colombia qua complexiteit nummer één is op zoveel fronten in het Caribisch gebied, is het een buitenlandspolitiek probleem."* Het probleem met de Verenigde Staten was in dit opzicht de goede trouw bij het aangaan van verdragen en dat *"zeker heel veel mensen in Nederland, [...] helemaal niet overtuigd van de goede trouw van die Amerikanen"* waren.²⁹⁸ Ten slotte was het feit dat de Antillen vreesden voor verlies van hun directe Amerikaanse contacten een meespelende factor. De voornaamste redenen hiervoor waren de eerdere bezuinigingen op belangrijke directe contactpersonen als de Amerikaanse consul-generaal of op twee DEA-officieren op de eilanden.²⁹⁹

In haar eigen standpunt over het Nederlandse aandeel in het internationale drugsbestrijdingbeleid noemde het ministerie van Buitenlandse Zaken mogelijke regionale destabilisering als schakel tussen drugsbestrijding en internationale veiligheid. In het Koninkrijksgebied heeft Nederland 'voor het gehele grondgebied en de eilanden de taak te vermijden dat staten door drugshandel afglijden naar falende staten.' Tegelijkertijd hielden zij vast aan het non-

²⁹⁵ Haen Marshall & van de Bunt, 'Exporting', 208

²⁹⁶ W. Eikelboom & X. Wu, *Het FOL-verdrag en het volkenrecht: een onderzoek naar de aansprakelijkheid van Nederland voor schendingen van internationaal recht in Colombia* (Amsterdam 2001) 9

²⁹⁷ Interview met dhr. mr. G.J.W. van Oven, 26 mei 2010, Den Haag

²⁹⁸ Interview van Oven

²⁹⁹ Idem

interventieprincipe, omdat dit niet het mandaat van het ministerie was.³⁰⁰ Het coördineren van de buitenlandse contacten voor drugsbestrijding was ingewikkeld, omdat het ministerie zelf één-op-één contact had met het State Department, maar bijvoorbeeld het ministerie van Defensie alleen met het Department of Defence (eerder in deze scriptie aangeduid met selectieve informatiedynamiek). In principe vroeg het ministerie vanuit haar mandaat voor de politieke besluitvorming bij internationale betrekkingen geen toestemming voor verlenging van verdragen, maar overlegde wel met (lokale) overheden en andere nationale betrokkenen die medeverantwoordelijk waren voor het sluiten en beheren van internationale verdragen.³⁰¹

Uit het bovenstaande valt te concluderen dat de ontwikkeling van de bijdrage van de Koninkrijkslanden aan drugsbestrijding pas vanaf medio jaren negentig in een versnellingsproces is gekomen. Door de oprichting van een eigen Kustwacht in de Caribische regio, het toestaan van LEDET's en de toetreding tot JIATF zijn intensieve interne en externe samenwerkingsverbanden ontstaan. Gelijk met deze versnelling ontstond meer internationale en nationale discussie over de verandering van een tolerant naar een repressief Nederlands drugsbeleid; en vooral over de (f)actoren die hiertoe hebben geleid. Nederland heeft inderdaad veel operationeel contact met haar Amerikaanse uitvoerende collega's gehad, maar er is eerder van een complex aan binnen- en buitenlandse invloeden sprake, dan een Amerikanisering van het Nederlandse drugsbeleid; in lijn met het tweesporenbeleid dat toentertijd werd gevoerd en met de gemeenschappelijke internationale belangen voor de Koninkrijkslanden bij effectieve drugsbestrijding.

3.3 Beweegredenen

De Verenigde Staten wensten vanaf 1999 na de sluiting van de Panamese drugsbestrijdingbasis³⁰² structurele aanwezigheid op andere Caribische locaties. Zonder de ondersteuning van één of meerdere staten op hun eigen grondgebied zouden de Amerikaanse drugsbestrijdingseenheden hun strijd in het Caribisch gebied nooit actief kunnen voeren. Om de reikwijdte van hun activiteiten te vergroten waren zoals eerder vermeld drie steunpunten (zie appendix 5) nodig om een cirkel rond Colombia te maken: één in Zuid-Amerika (Manta in Ecuador), één in Midden-Amerika (Comalapa in El Salvador) en één in het Caribisch gebied (de Nederlandse Antillen en Aruba). Naast de strategische ligging ten opzichte van El Salvador tot aan Noord-Colombia, was de keuze voor de twee vliegvelden op de Nederlandse Antillen en Aruba gebaseerd op het feit dat daar weinig aanpassingen nodig waren. Bovendien bestond naast het commando en de communicatie-infrastructuur van de Marine bij de eilanden al

³⁰⁰ Interview met dhr. M. Verschuur (DWH Venezuela, EU-LAC-relaties) en mevr. C. van Baak (Afdeling adviseur Koninkrijkszaken, Antillen en Aruba en Venezuela), Ministerie van Buitenlandse Zaken, 21 april 2010, Den Haag

³⁰¹ *Interview MinBuZa*

³⁰² Als gevolg van het aflopen van de contracten van de Verenigde Staten bij het Panamakanaal verminderden hun bevoegdheden bij het uitvoeren van veiligheids- en drugsbestrijdingsbeleid in de regio.

samenwerking met de Amerikaanse kustwacht en die van het Koninkrijk.³⁰³

Aan Nederlandse zijde heerste behoefte aan een krachtiger middel om de problemen rondom drugs in te dammen: volgens Gruter & van de Mheen noteerden ‘wat betreft de situatie in Europa Spanje en Nederland veruit de grootste cocaïnevangsten.’ Vanuit Nederland wordt cocaïne voornamelijk gedistribueerd naar het Verenigd Koninkrijk en Scandinavië³⁰⁴; belangrijke herkomstlanden zijn productielanden als Colombia en Bolivia en doorvoerlanden als Venezuela en de Nederlandse Antillen.³⁰⁵ Tevens bood het verdrag veel voordelen aan Aruba en de Nederlandse Antillen: Aruba en de Nederlandse Antillen stonden geruime tijd op de Amerikaanse watch-list van drugslanden, de economische meerwaarde van de FOL zou het vertrouwen van investeerders vergroten en het Amerikaanse toeristen aantrekken en de steunpunten verbeterden controle op de luchthavens en de kust van de Antillen.³⁰⁶ Omdat in de laatste drie decennia het Caribisch gebied door zijn ligging tussen productiecentra en consumptiemarkten steeds kwetsbaarder werd voor transnationale criminele organisaties³⁰⁷, moest de druk op deze organisaties en de daaraan verbonden gevolgen in het buitenlandsbeleid worden opgevoerd. Volgens Oostindie en Klinkers bleef de Nederlandse regering echter tot kort daarvoor terughoudend met het steunen van Caribische voorstellen om voor het zeegebied van Aruba en de Nederlandse Antillen een kustwacht in te stellen. Aruba vroeg de Koninklijke Marine in 1987 om steun bij maritieme drugsbestrijding,³⁰⁸ maar pas aan het einde van 1994 bestond op Koninkrijksniveau overeenstemming over een concept-Kustwacht. Nederland zou tweederde van de kosten betalen en Aruba en de Nederlandse Antillen een derde, maar nadat de Antilliaanse Statenregering van Nederland strengere afspraken over het behoud van lokale autonomie eiste, was hun Kustwacht pas op 1 februari 1996 operationeel. Ondanks nauwe samenwerking met de DEA stellen de auteurs dat de Kustwacht sinds haar oprichting ineffectief was: “*There indeed have been concrete results since, in terms of drugs vessels taken and arrests made, but there is little reason to affirm – nor reasonably to expect – that any war on drugs is being won in the waters of the Dutch Caribbean*”.³⁰⁹

Aangezien de Verenigde Staten vervanging voor de Panamese basis zochten en Aruba en Curaçao met hun medewerking ‘graag economische voordelen en internationale imagoverbetering

³⁰³ KST 27400, nr. 4, Memorie van Toelichting, nr2. Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van Koninkrijksrelaties (IV) voor het jaar 2001, Vergaderjaar 2000-2001, 4-8;

<http://www.werkenbijdemarine.nl/vervolg.php?pageID=221>, geraadpleegd 8 augustus 2010

³⁰⁴ Tevens zijn Portugal, België, Frankrijk, Duitsland, en Italië belangrijke toevoerlanden, zie: P. Gruter, D. van de Mheen, *Cocaïnehandel in Nederland - Impressies van deelnemers aan drugsdistributienetwerken* (Rotterdam 2005) 38

³⁰⁵ P. Gruter & D. van de Mheen, *Cocaïnehandel in Nederland - Impressies van deelnemers aan Drugsdistributienetwerken* (Rotterdam 2005) 17

³⁰⁶ J. Kikken, *Van Visie tot Uitvoering*, Universiteit Leiden (2003) 54-55; zie ook C.J.C.F. Fijnaut, ‘De internationalisering van de georganiseerde misdaad: het geval van Aruba’, *Spes Victoriae* 2:1 (1998) 8-9

³⁰⁷ Zie ook: C.J.C.F. Fijnaut, ‘De internationalisering van de georganiseerde misdaad: het geval van Aruba’, *Spes Victoriae* 2:1 (1998) 8

³⁰⁸ Deze steun wilde de Arubaanse regering vertaald zien in de vorming van een Kustwacht; zie: <http://www.arubaaviation.com/rnaf.html> (laatst geraadpleegd 12 juni 2011)

³⁰⁹ G. Oostindie & I. Klinkers, *Decolonising the Caribbean: Dutch policies in a comparative perspective* (Amsterdam 2003)

wilden binnenhalen?, werden de Amerikanen in 1998 aanvankelijk voor tien jaar welkom geheten.³¹⁰ Omdat de daadwerkelijke bouw van de FOL's pas in januari 2002 startte - na de nieuwe, op terrorisme gerichte, veiligheidscontext van "9/11" - stellen Oostindie en Klinkers dat de FOL's als steunpunten voor surveillancevluchten onvermijdelijk deel zijn geworden van toenemende Amerikaanse interventie in de regio:

*"That all of this may also have direct implications for security issues in the Kingdom is evident. Even if the Kingdom has explicitly stated that it would not allow the FOL to become instrumental in American military interventions in the region, this message might well be lost to its adversaries. Thus critics have warned that the FOL may expose the islands to terrorist attacks."*³¹¹

3.3.1 Interne en externe betrekkingen Koninkrijk

Het Koninkrijk heeft een bijzonder karakter, omdat ongeveer 280.000³¹² inwoners die binnen de bestuursstructuur van het Koninkrijk³¹³ vallen, in het Caribisch gebied wonen. Om de verdragspraktijk binnen het Koninkrijk³¹⁴ beter te begrijpen, is het nuttig eerst een kort historisch overzicht van de Koninkrijksverhoudingen te bieden. Tot 1954 waren de zes eilanden Aruba, Bonaire, Curaçao, Sint Eustatius, Sint Maarten en Saba koloniën van Nederland. Na 1954 bestonden de betrekkingen tussen de landen uit een samenwerkingsverband met Nederlandse verantwoordelijkheid voor belangrijke beleidsterreinen, vastgelegd in het Statuut van het Koninkrijk der Nederlanden. Sinds 1986 heeft Aruba ten opzichte van de Nederlandse Antillen een status aparte, maar Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba, behielden het Koninkrijk als hoogste staatsvorm. De duale bestuursstructuur die sinds het Statuut geldt, verdeelt de interne betrekkingen tussen de landen in Koninkrijksaangelegenheden en in die van de afzonderlijke landen. Onder de Koninkrijksaangelegenheden vallen onderwerpen als buitenlandse zaken en zodoende wordt koninkrijksbreed diplomatiek overleg, de deelname aan internationale organisaties en het sluiten van verdragen geregeld. De Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken is voor deze gevallen verantwoordelijk. De externe rechtsbetrekkingen van het Koninkrijk met andere staten worden echter niet door het Statuut, maar de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen op basis van het Verdrag van Wenen inzake verdragenrecht geregeld. De Nederlandse Grondwet regelt dat Aruba, Nederland en de Nederlandse Antillen alleen aan verdragen zijn gebonden na goedkeuring van de

³¹⁰ Antilliaanse Nieuwsbrief 43, Regeringsvoorlichtingsdienst, Kabinet van de Gevolmachtigde Minister van de Nederlandse Antillen (Den Haag 2002) 1

³¹¹ Oostindie & Klinkers, *Decolonising*, 143

³¹² *Idem*, 9; G.H.J.M. Neelen, M.R. Rutgers & M.E Tuurenhout (red.), *De bestuurlijke kaart van Nederland* (Bussum 1999) 23

³¹³ De Koninkrijksregering bestaat uit de Koning, Nederlandse ministers, twee gevolmachtigde ministers van de Nederlandse Antillen en Aruba. De laatste leden worden benoemd door de landsregeringen. Deze regering behandelt de aangelegenheden die drie landen raken (op basis van artikel 10 en 11 Statuut). Zie: Neelen, Rutgers & Tuurenhout, *Bestuurlijke kaart*, 24.

³¹⁴ Dit heeft betrekking op de periode rondom de eerste tienjarige versie van het FOL-verdrag: de na 10 oktober 2010 doorgevoerde wijzigingen in de bestuursstructuur ten gevolge van de gemeentelijke herindeling niet meegerekend.

Staten-Generaal. Wanneer echter Aruba en de Nederlandse Antillen van mening zijn dat de verdragen alleen voor Nederland gelden, zijn ze niet aan het betreffende verdrag gebonden. Als, omgekeerd, zij menen dat het betreffende verdrag hun belangen wel dient, bepaalt het Statuut dat zij geïnformeerd moeten worden en dat hun belangen worden meegewogen bij de voorbereidingen en onderhandelingen over het verdrag.³¹⁵

De regeringen binnen het Koninkrijk zijn volgens Rosheuvel na de Tweede Wereldoorlog tot het Statuut gekomen omdat ‘over het algemeen een te grote bemoeienis van Nederlandse organen met de interne aangelegenheden van Suriname en Curaçao werd gevoeld.’ De vraag om meer gelijkwaardigheid betrof vooral het kiesrecht en de vertegenwoordiging in nieuwe rijksorganen om in de toekomst de grote beleidslijnen te formuleren.³¹⁶ Aanvankelijk kreeg het Nederlandse idee voor een Ontwerpstatuut in 1952 vorm in een 12^e en 13^e provincie, maar onder andere de Nederlandse Antillen bekritiseerden echter hierbij het gebrek aan zelfbeschikkingsrecht. Hierdoor stond het recht op eventuele afscheiding van de nieuwe rechtsorde open; Aruba maakte zodoende tijdens de betreffende besprekingen deze wens kenbaar. Omdat afscheiding aan Nederlandse zijde als een interne aangelegenheid werd beschouwd, werden de besprekingen gestaakt.³¹⁷ De Nederlandse Antillen interpreteerden het zelfbeschikkingsrecht zoals geformuleerd in artikel 73 van het Handvest Verenigde Naties³¹⁸ (zie appendix 7) en de bijbehorende resoluties VN 1514, 1541³¹⁹ en 2526³²⁰ waarmee kort gezegd de vrije keuze van een volk voor ‘de uitoefening, de vrije associatie of integratie met een onafhankelijke staat, de vestiging van een soevereine of onafhankelijke staat of het verwerven van een andere politieke status’ wordt bedoeld.³²¹ Na lange onderhandelingen werd het Statuut in de zomer van 1954 geaccepteerd en trad de regeling in december van dat jaar in werking.

Klinkers & Oostindie menen echter dat het Statuut door grote onderlinge verschillen in schaal, macht en ontwikkeling vanaf het begin een met ‘fictieve begrippen beladen politiek document’ was, waarvan de belangrijkste functie het vinden van een middenweg tussen volledige onafhankelijkheid en een provinciale status was. De verantwoordelijkheid voor de belangrijkste beleidsterreinen als nationaliteit, defensie, buitenlandse betrekkingen en goed bestuur bleef namelijk bij “Den Haag.”³²² Bovendien heerste tussen de Caribische staten belangenverschil: “*In almost all other respects the outcome of the drawn-out negotiations lay close to the wishes of local elites in Suriname and Curacao – not Aruba, where*

³¹⁵ Zie art. 3, 11 en 27 Statuut Koninkrijk der Nederlanden

³¹⁶ D. A. Rosheuvel, *De toekomst van de Nederlandse Antillen in staatsrechtelijke verhouding* (Leiden 2005) 31-33

³¹⁷ Rosheuvel, *Toekomst Nederlandse Antillen*, 41-42

³¹⁸ Art. 73, Hoofdstuk XI Verklaring niet-zelfsturende gebieden, *Handvest Verenigde Naties*, 24 oktober 1945, zie: http://www.europa-nu.nl/id/vh9lpkb93no0/handvest_van_de_verenigde_naties

³¹⁹ Resoluties 1514 (*Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples*) en 1541 (*Principles Which Should Guide Members in Determining Whether or Not an Obligation Exists to Transmit the Information Called For Under Article 73e of the Charter*), 15^e Algemene Vergadering Verenigde Naties, resp. 14 december 1960 en 15 december 1960, zie: <http://www.un.org/documents/ga/res/15/ares15.htm>

³²⁰ Resolutie 2526 (*International Development Strategy for the Second United Nations Decade*), 25^e Algemene Vergadering Verenigde Naties, 24 oktober 1970, zie: <http://www.un.org/documents/ga/res/25/ares25.htm>

³²¹ Rosheuvel, *Toekomst Nederlandse Antillen*, 43-45

³²² Oostindie & Klinkers, *Decolonising*, 85

*higher priority was given to separation from the Antilles.*³²³

Een in 1980 gepubliceerd rapport van de interdepartementale Koninkrijkswerkgroep deed voorstellen voor een overgangperiode waarin zonder Statuutwijziging zowel verdere decentralisatie als een duurzamer samenwerkingsverband werd bevorderd. Toen Aruba in 1986 zelfstandigheid binnen het Koninkrijk verwierf en in 1996 onafhankelijk wilde zijn, heerste aan Nederlandse zijde de opvatting dat niet alleen voor Aruba, maar ook voor de andere Antillen onafhankelijkheid het ‘einddoel’ moest zijn. In de Samenwerkingsregeling Nederlandse Antillen – Aruba op basis van artikel 38 lid 1 Statuut, beschrijft de vierde regeling de voor het FOL-verdrag relevante Koninkrijksaangelegenheden: ‘Aangelegenheden waarover regeringen elkaar dienen te informeren of overleggen (zoals buitenlands beleid binnen het Statuut).’³²⁴

Met deze nieuwe samenwerkingsregeling werd in de jaren negentig Joris Voorhoeve de laatste minister voor Antilliaanse en Arubaanse Zaken. Zijn bewind werd voornamelijk gekenmerkt door pragmatisme, terughoudendheid met betrekking tot Statuutwijzigingen en het stimuleren van goed bestuur. Volgens Oostindie en Klinkers beseft Voorhoeve dat ‘de Nederlandse Antillen en Aruba geen grondige Statuutwijziging wilden en ook niet daartoe gedwongen konden worden.’ De Nederlandse regering echter ‘stond erop dat de politieke structuur van het Koninkrijk werd herzien.’ Met de aanstelling van staatssecretaris Gijs de Vries van Antilliaanse Zaken creëerde Nederland in augustus 1998 onder het mom van ‘een veilige bureaucratische afstand van de Caribische partners’³²⁵ een directoraat en eigen staatssecretaris onder eindverantwoordelijkheid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken; niet meer een apart ministerie. Deze maatregel werd door de Koninkrijkspartners negatief ontvangen: “[...]yet until the present day, Caribbean politicians recount with indignation that the Netherlands had broken with tradition by unilaterally formulating the way ahead, in passing curtailing several sectors of development cooperation.”³²⁶ De even pragmatische en op economische ontwikkeling gerichte beleidskeuzes van Voorhoeves opvolgers weken af van de Antilliaanse en Arubaanse wens autonoom te blijven binnen het Statuut. Volgens de auteurs oogde Nederland door dit meningsverschil ‘opvallend verveeld over het vormen van een publieke mening over de toekomstige positie van de Antillen en Aruba.’³²⁷ De bij de eilanden heersende behoefte om uitspraken te doen over interne Koninkrijkszaken heeft hiernaast ook betrekking op mogelijke invloeden vanuit de Europese Unie; vooral de territoriale werkingssfeer van het toenmalige EG-verdrag en bepalingen in het huidige EU-verdrag. Sinds 1962 is de status van de eilanden in bijlage IV van artikel 227 lid 3 EG-Verdrag Landen Gebieden Overzee geregeld. Het Verdrag van Maastricht in 1992 regelde echter ‘bepalingen aangaande Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (hierna: GBVB) en samenwerking op

³²³ Oostindie & Klinkers, *Decolonising*, 87; De enige wijzigingen van het Statuut dateren van 1975 waarbij Suriname uit het Koninkrijk ging en van de status aparte van Aruba t.o.v. de Nederlandse Antillen in 1986. Zie ook: Oostindie & Klinkers, *Decolonising*, 10

³²⁴ Rosheuvel, *Toekomst Nederlandse Antillen*, 94-95

³²⁵ Oostindie & Klinkers, *Decolonising*, 140-141

³²⁶ *Idem*, 145

³²⁷ *Idem*, 151

het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken.’ Voornamelijk de doelstelling van het GBVB in artikel 2 over de “*bescherming van fundamentele waarden, versterking van de veiligheid van de Unie en internationale veiligheid*”, en de justitiële samenwerkingsprogramma’s die daaruit voortkwamen bleken in deze context voor de eilanden relevant. Rosheuvél stelt dat Nederland volgens het Statuut³²⁸ bij standpuntbepaling in de Raad van de Europese Unie voor aangelegenheden die de belangen van de Nederlandse Antillen en Aruba raken, hen daarover moeten informeren/advies vragen.³²⁹ Mede daarom zou de sterke nadruk op interne autonomie in het Statuut als basis voor Koninkrijk ‘gedateerd’³³⁰ zijn, omdat Nederland in de context van groeiende internationale interdependentie aan de Europese Unie veel van haar oorspronkelijke soevereiniteit overdraagt; met de nodige gevolgen voor de Nederlandse Antillen en Aruba. De derde pijler van de Europese Unie regelt op het gebied van inlichtingsamenwerking bijvoorbeeld het verscherpen van financiële voorschriften, het standaardiseren van arrestatieprocedures en het verbeteren van data-uitwisseling. Volgens Aldrich verliep de implementatie van de nieuwe regels direct na ‘9/11’ zelfs voortvarend: “*Many supposedly ‘new’ security measures, whether national, European or transatlantic in scope, had been sitting around on the desks of security officials for a long time before 9/11. Ministers had been reluctant to take them forward until the new climate of emergency provided them with opportunities.*”³³¹

De Nederlandse internationale veiligheidsbetrekkingen kenmerkten zich voor de eeuwwisseling als een pragmatisch tweesporenbeleid. Vanuit enerzijds een oriëntatie op de Verenigde Staten, dreven anderzijds internationale en nationale processen als het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid Nederland van de traditionele Atlantische koers af: “*Hoewel de Nederlandse bevolking geen uitgesproken mening had over de vraag of Nederland zijn veiligheidsbeleid in NAVO- of EU-kader onderbracht, verschoof in het Nederlandse parlement langzaam de voorkeur naar een veiligheidskoers die onafhankelijker was van de VS en zich tevens op een Europees veiligheidsbeleid richtte.*”³³² Een voorbeeld daarvan was het in 1995 opgerichte Europol ter verbetering van Europese politiesamenwerking bij specifieke onderzoeken, maar ook de daaruit volgende plaatsing van Europol-medewerkers in Washington uit 2001.³³³ Aan veel Nederlandse beleidsmaatregelen op veiligheidsgebied ligt een concreet risico³³⁴ ten grondslag. De Nederlandse overheid identificeert - het begin van het securitization-proces - dit concrete risico als veiligheidsbedreiging van Nederlandse veiligheidsbelangen en formuleert van daaruit beleid om de bedreiging te bestrijden. Klem stelt dat de Nederlandse veiligheidsbelangen -verdediging van het Nederlandse territorium, bescherming van de nationale belangen en handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde-³³⁵ qua overdracht

³²⁸ ex. Art II, lid 3 Statuut

³²⁹ Rosheuvél, *Toekomst Nederlandse Antillen*, 108-111

³³⁰ *Idem*, 230-233

³³¹ R.J. Aldrich, ‘Transatlantic intelligence and security cooperation’, *International Affairs* 80:3 (2004) 741

³³² M.H. Klem, *Het Nederlandse veiligheidsbeleid in een veranderende wereld*, Webpublicatie nr. 42, Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (Den Haag 2010) 9-10

³³³ Aldrich, ‘Transatlantic intelligence’, 742

³³⁴ Oostindie & Klinkers, *Decolonising*, 64

³³⁵ Artikel 97 Grondwet

van autonomie van elkaar verschillen. Over verdediging van het territorium kan inderdaad alleen het Koninkrijk besluiten. Nederland heeft echter minder beslissingsbevoegdheid over de bescherming van nationale belangen en de bevordering van de internationale rechtsorde³³⁶, omdat de bescherming van deze belangen zich simpelweg ook buiten de grenzen van het Koninkrijk afspeelt.

3.4 Voorbereiding, totstandkoming en inwerkingtreding

De totstandkoming van het verdrag heeft vanaf de voorbereiding vrijwel drie jaar geduurd. De voorbereiding begon in november 1998 toen toenmalig minister van Buitenlandse Zaken Van Aartsen de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken Albright bezocht na haar verzoek aan hem om mogelijkheden te verzamelen voor het gebruik van bestaande vliegvelden voor drugsbestrijdingactiviteiten. Nadat hij bij terugkomst de Antilliaanse en Arubaanse regering informeerde over het Amerikaanse verzoek, verrichtten de regeringen onderzoek en brachten zij hun advies aan hem uit.³³⁷ Een maand later gingen Amerikaanse experts op verkenningsbezoek³³⁸ in Willemstad en Oranjestad. Voordat de onderhandelingen over de FOL's van start gingen, probeerden de Koninkrijkslanden een gezamenlijke positie te bepalen, maar omdat er 'nog geen duidelijkheid heerste over de Amerikaanse plannen, behalve dat de technische verkenningen goed waren verlopen', zagen zij het Amerikaanse ontwerpvoorstel pas tijdens de eerste vergadering. De onderhandelingen verliepen soms moeizaam, omdat de Amerikaanse partij onvoldoende inzicht had in de interne Koninkrijksverhoudingen; zij doorzag bijvoorbeeld niet dat de standpunten uit Willemstad en Oranjestad even belangrijk waren als die uit Den Haag. Begin april 1999 werden de onderhandelingen afgerond en werd het Interim-verdrag door middel van notawisseling bekrachtigd.³³⁹ Omdat het Interim-verdrag op 13 april 2000 zou aflopen, werd tussen het einde van de looptijd van het Interim-verdrag en de inwerkingtreding van het definitieve FOL-verdrag, van 14 april 2000 tot 1 november 2001, een voorlopige toepassing op grond van art. 15 Rijkswet Goedkeuring en Bekendmaking Verdragen ingesteld.³⁴⁰ Het definitieve verdrag zou hierdoor van 2 november 2001 tot 2 november 2011 gaan lopen. Naast het ontstaan van een rechtvacuüm door de verloop- en ingangsdata, was de praktische reden voor de voorlopige toepassing dat bij verloop van het Interim-verdrag de Verenigde Staten formeel in afwachting van de parlementaire goedkeuring Aruba en Curaçao zouden moeten verlaten. Het definitieve FOL-verdrag vereiste wél uitdrukkelijke parlementaire goedkeuring door middel van een rijkswet. Uiteindelijk vonden de partijen op 17 en 18 januari 2000 in Miami overeenstemming over de verdragstekst en is het verdrag 2 maart 2000 op Aruba ondertekend.³⁴¹

³³⁶ Klem, *Nederlandse veiligheidsbeleid*, 49

³³⁷ KST 27229, Verdrag drugbestrijding, Handelingen Tweede Kamer der Staten-Generaal, 79^e vergadering, 28 mei 2001, 5083

³³⁸ T. Blickman, *Een verkeerde stap in een foutieve richting* (Amsterdam 1999) via: <http://www.tni.org/article/de-vestiging-van-de-fols-op-aruba-en-cura%C3%A7ao>

³³⁹ Kikken, *Visie tot Uitvoering*, 50; Eikelboom & Wu, *FOL-verdrag en volkenrecht*, 11

³⁴⁰ Eikelboom & Wu, *FOL-verdrag en volkenrecht*, 11

³⁴¹ Kikken, *Visie tot Uitvoering*, 53-55

3.4.1. Controle en toezicht

Voor het Nederlandse parlement is het mogelijk om op de volgende manieren toezicht te houden op de uitvoering van het regeringsbeleid: het recht van interpellatie, het recht om schriftelijke vragen te stellen, het budgetrecht, het recht van enquête en het recht om moties in te dienen. Formeel vindt deze vorm van controle plaats in de uitvoerende fase van beleid of van een verdrag, maar in de praktijk worden voor beleids- of verdragsvorming al controle- en informatiemomenten ingesteld.³⁴² Bijvoorbeeld wordt in de voorbereidingsfase van een verdrag het parlement van informatie voorzien door middel van een kwartaallijst met nog te onderhandelen verdragen, waarbij de Staten-Generaal gelegenheid krijgt tot het stellen van vragen. De Tweede Kamer heeft bij bilaterale verdragen echter geen invloed op het onderhandelingsproces, ook niet bij de uitvoerende fase van een verdrag. Echter bestaan, zoals bij politiek zware verdragen als het FOL-verdrag, wel een informatie- en jaarlijkse rapportageplicht.³⁴³ Bij spoedeisende verdragen is geen parlementaire goedkeuring vereist, 'bijvoorbeeld wanneer een verdrag gedeeltelijk of geheel inhoudelijk van vertrouwelijke aard is.'³⁴⁴ Ontwerpverdragen van politiek gevoelige aard vereisen echter voor ondertekening wel parlementaire goedkeuring; pas daarna is het bindend.

Bij informatievoorziening voorafgaand aan parlementaire behandeling van de inhoud van politiek zware verdragen is het belangrijk dat het parlement een beleidsevaluatie inzet om te beoordelen of het verdrag nog aan de gestelde voorwaarden voldoet. Hierbij is het parlement echter sterk afhankelijk van de door ministeries³⁴⁵ aangeleverde informatie, omdat de regering meer mogelijkheden en bevoegdheden voor het inwinnen van informatie heeft. Als gevolg hiervan is de regering beter in staat te bepalen welke informatie wordt voorgelegd aan Staten-Generaal. De Nederlandse deelname aan internationale verdragen compliceert dit, omdat zulke verdragen op een breder terrein toepasbaar zijn en de nationale controlemiddelen niet zo ver reiken als die van een internationaal verdrag. De reikwijdte van het FOL-verdrag is dus extra complex, omdat de Nederlandse regering te maken heeft met nationale, Europese en internationale beleidsniveaus, maar tegelijkertijd ook met de interne Koninkrijksbanden. Door het toenemende belang van internationale verdragen oefent die reikwijdte invloed uit op het beleidsproces, omdat de 'internationale beleidspunten lastiger te beoordelen zijn, de politiek moeilijker te verantwoorden en te controleren en de uitvoering en het bestuur op afstand plaatsvindt.' Vanwege meerdere beleidsprocedures, meerdere actoren en interdependente structuren binnen het Koninkrijk en de Verenigde Staten is het FOL-verdrag in bestuurlijk opzicht moeilijk te controleren. Omdat de controle meer aankomt op de praktische uitvoering van het verdrag valt dit in principe niet binnen de politieke kaders van het verdrag, maar bij de nationale samenwerkende uitvoerende organisaties.

³⁴² Neelen, Rutgers & Tuurenhout, *Bestuurlijke kaart*, 41

³⁴³ Kikken, *Visie tot Uitvoering*, 53-55

³⁴⁴ *Idem*, 70

³⁴⁵ Als het gaat om het sluiten van verdragen, is het Ministerie van Buitenlandse Zaken verantwoordelijk voor de uitvoering en naleving van een verdrag.

Bij de totstandkoming van een verdrag heeft de Tweede Kamer op nationaal niveau nog bevoegdheden als het amendementsrecht, maar in Europees of internationaal verband vervalt dit recht. In de praktijk betekent dit dat zij de regering kan sturen door op nationaal niveau artikelen van een ingediende wet te laten wijzigen of van waarborgen te laten voorzien. In internationaal verband echter beperken deze bevoegdheden zich tot aanvullende wetgeving van het verdrag. Hierdoor ontstaat meer macht bij de onderhandelaars, die in de voorbereidingsfase het verdrag in feite al hebben uitonderhandeld. Afwijzing van een verdrag vanwege een aantal artikelwijzigingen komt daarom nauwelijks voor. Het belangrijkste parlementaire controlemiddel is daarom een evaluatie. Bij de evaluatie van het Interimverdrag wilde de Tweede Kamer in een apart verslag vóór de Kamerbehandeling inzicht krijgen in het functioneren van de FOL. Deze uit twee zinnen bestaande evaluatie bleek in een ministeriële brief te staan, gedateerd op 18 juli 2000. Als gevolg hiervan ontstond bij de Tweede Kamer meer scepsis over de inhoud van de evaluatie van het definitieve FOL-verdrag.

De procedure rondom het Interim-verdrag onttrok zich mogelijk om een procedurele reden aan het zicht van het parlement. Het verdrag kwam niet voor op de kwartaallijst van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De reden daarvoor is dat kort voor de onderhandelingen in december 1998 een kwartaallijst was verschenen en dat het pas op de volgende lijst zou verschijnen. Echter was publicatie op een lijst met te behandelen verdragen in dat geval onnodig, omdat het al was uitonderhandeld. Het parlement ontving zodoende op 13 april 1999 informatie over een verdrag dat al was uitonderhandeld. Bovendien was goedkeuring van het Interim-verdrag niet vereist op basis van de bepaling: *“indien het verdrag geen belangrijke geldelijke verplichtingen aan het Koninkrijk oplegt en voor ten hoogste een jaar is gesloten.”*³⁴⁶ Toch wenste de Tweede Kamer een overleg met het Ministerie van Buitenlandse Zaken ter verantwoording:

*“Toenmalig minister van Buitenlandse Zaken van Aartsen gaf in juni 2000 toe dat men de procedure rondom het Interim-verdrag anders had moeten aanpakken. Hij gaf tevens aan dat een en ander onder druk van de Antilliaanse en Arubaanse regering was gebeurd. Zowel de Antilliaanse als Arubaanse regering hadden erop aangedrongen het Interim-verdrag met voortvarendheid te behandelen, om de Verenigde Staten als verdragspartner niet voor het hoofd te stoten. Verder vreesden zij langsepende besprekingen in de Tweede Kamer, indien zij geen druk zouden zetten achter een snelle afhandeling van het verdrag.”*³⁴⁷

3.5. Forward Operating Locations in de praktijk

Cocaïne komt Nederland voornamelijk via havens, vliegvelden en de autowegen binnen. Via de Rotterdamse haven - en in mindere mate Amsterdam - komen de drugs meestal tegelijkertijd met grote

³⁴⁶ Art. 7c Rijkswet goedkeuring en Bekendmaking Verdragen

³⁴⁷ Kikken, *Visie tot Uitvoering*, 51-52

aantallen legale goederen binnen. Kleinere ladingen³⁴⁸ komen bijvoorbeeld ‘verborgen in een tas of in onderdelen van een schip’ binnen.³⁴⁹ Onder grote aantallen moet volgens een anonieme Colombiaanse smokkelaar maximaal een paar honderd kilo worden verstaan: “*Vierhonderd kilo cocaïne is wel zo’n beetje de grootste lading per keer geweest, vergeleken met wat we in andere landen deden, is dat een geringe hoeveelheid.*”³⁵⁰ De kleinere ladingen komen echter het meest voor op transporten via luchthavens als Schiphol. Volgens Gruter & Van de Mheen waren daar ‘in 2002 2.165 verdachte cocaïnesmokkelaars aangehouden, waarvan 40 procent bolletjesslikkers’ (zie appendix 6). Ruim de helft van de hoeveelheid cocaïne wordt echter meegenomen in bagage of op het lichaam.³⁵¹ Het totale aantal (bij passagiers) in beslag genomen cocaïne betrof in hetzelfde jaar 6.232 kilo, maar op basis van deze cijfers wordt aangenomen dat zelfs “*op jaarbasis ruim twintig ton*”³⁵² via Schiphol wordt aangevoerd.³⁵³

De schaal waarop bolletjesslikkers en bodypackers werken, is echter vergeleken met andere smokkelaars (via containers) klein. Een anonieme respondent bevestigt dit in een onderzoek naar drugssmokkelaars:

“Ik zelf ben drie keer heen en weer geweest. In mijn geval werk ik altijd met bodypacks.” [...]
“De mensen die de spullen vanuit Colombia in containers naar Nederland sturen en dus met veel grotere partijen werken, zijn niet de mensen van wie wij onze spullen betrekken. Dat wil zeggen ik ken wel wat van die mensen en er zitten ook wel Surinamers bij. De Surinamers die met de Colombianen werken zijn vaak door hen in dienst genomen omdat de Colombianen zelf teveel in de gaten worden gehouden door de Amerikanen en andere douanediensden. Maar het is een gescheiden circuit.”

Bij de activiteiten van de typische bolletjesslikker of bodypacker spelen (familie)‘contacten in de belangrijke cocaïne transitlanden’ (Nederlandse Antillen en Suriname) een grote rol: “*We hadden goede contacten aan de overkant; ook weer via, via. Ik heb een oom die vroeger groot was op Curaçao. Hij had veel contact met de Colombianen. Dat zijn mensen die fruit en vis komen verkopen op Curaçao. Maar ze namen ook cocaïne mee.*”³⁵⁴ Bijna zeventig procent van de aangehouden verdachte drugskoeriers komt van een vlucht vanaf de Nederlandse Antillen (inclusief Aruba). Het is echter zoals eerder gesteld een misvatting dat deze smokkelaars het grootste aandeel in de totale cocaïnesmokkel hebben; voor de Europese markt ligt de organisatie van grootschalige import in handen van Colombiaanse drugsorganisaties. De ‘in Nederland aanwezige Colombianen zijn voornamelijk bemiddelaar bij het organiseren van de grote drugstransporten.’ Daarnaast verzorgen zij de bij de smokkel betrokken financiële transacties, maar van significante activiteiten in de distributie op de lokale (Nederlandse) markt is volgens Gruter en Van de Mheen nauwelijks sprake. Voor de tussenhandel en kleinschalige

³⁴⁸ Kleine ladingen omvatten normaliter tientallen kilo’s.

³⁴⁹ Gruter & van de Mheen, *Cocaïnehandel*, 39

³⁵⁰ *Idem*, 55

³⁵¹ Ook aangeduid met *bodypackers* of *bodypacking*.

³⁵² Gruter & van de Mheen, *Cocaïnehandel*, 40-41

³⁵³ *Idem*, 42

³⁵⁴ *Idem*, 69 (beide citaten)

detailhandel zouden voornamelijk ‘Nederlandse organisaties en het Marokkaanse, Surinaamse en Antilliaanse circuit’ zijn ingezet.³⁵⁵

Zoals eerder gesteld werd tussen de Verenigde Staten en het Koninkrijk der Nederland het FOL-verdrag gesloten om beter bestand te zijn tegen de internationale drugsstromen die tussen de landen plaatsvinden. De Arubaanse en Curaçaose vliegvelden maakten ruimte voor militaire steunpunten waarvan alle bij internationale drugsbestrijding betrokken organisaties tot op heden gebruik mogen maken. Uit een interview met beleidsmedewerkers van het Ministerie van Buitenlandse Zaken kwam naar voren dat er verschil bestaat tussen de twee steunpunten. De FOL op Aruba is klein en ‘geen immens gebouw, maar een parkeerterrein waar drie vliegtuigen parkeren.’ De FOL op Curaçao wordt het meest gebuikt. Dit betekent niet dat er op Curaçao ook de meeste onderschepte drugs zijn; er vindt namelijk geen verdeling van de goederen plaats. Vanwege de grootte van luchthaven Hato op Curaçao investeerden de Verenigde Staten in meer faciliteiten als een “*extra stuk asfalt en een keet*.”³⁵⁶ Vanaf december 2001 is begonnen met de bouw van onderhoudsgebouwen en FOL-kantoren, resulterend in investeringen voor Curaçao van 43,9 miljoen dollar, vier keer zo hoog als voor Aruba (10,3 miljoen dollar).³⁵⁷ De uit het verdrag voortvloeiende uitvoeringsregelingen vermeldden dat op het steunpunt maximaal vijftien vliegtuigen mochten verblijven.³⁵⁸ De Arubaanse FOL onderging weinig infrastructurele veranderingen omdat die al op basis van Amerikaanse standaarden functioneerde. Bijvoorbeeld is sinds 1988 de Amerikaanse immigratiedienst en sinds 2001 de Amerikaanse douane op het vliegveld gestationeerd. Ten slotte werden de activiteiten kleinschaliger gehouden vanwege de toeristische belangen van Aruba. Doordat de luchthaven bij Oranjestad ligt, zijn ter vermindering van geluidsoverlast maximaal zes vliegtuigen toegestaan, zodat de commerciële functie van de drukke luchthaven niet verloren gaat.³⁵⁹

De opsporing, surveillance en onderschepping in de lucht en de territoriale wateren van de eilanden wordt vanaf de marinebasis Parera op Curaçao door meer dan 150 leden van de kustwacht van de Nederlandse Antillen en Aruba onder verantwoordelijkheid van de Koninklijke Marine uitgevoerd.³⁶⁰ Deze organisaties werken voornamelijk samen met de Amerikaanse kustwacht en –douane. Southcom voert echter het commando over alle militaire activiteiten van Amerikaanse strijdkrachten binnen JIATF-East³⁶¹, waarbinnen de eerder genoemde uitvoerende Amerikaanse organisaties vallen. Op het hoofdkwartier van JIATF-East in Key West, Florida verzamelt en onderzoekt JIATF-East zoals eerder gesteld elke 24 uur informatie van alle Amerikaanse en buitenlandse inlichtingendiensten en drugsbestrijdingorganisaties, bijvoorbeeld door lijsten van verdachte vlucht- en scheepvaartbewegingen te verspreiden. Het zijn de zogenaamde liaison-officieren

³⁵⁵ Gruter & van de Mheen, *Cocainehandel*, 46

³⁵⁶ *Interview MinBuZa*

³⁵⁷ Kikken, *Visie tot Uitvoering*, 46

³⁵⁸ *Idem*, 47

³⁵⁹ *Ibidem*

³⁶⁰ P.J.J. van der Kruijff en D.S. Blocq, ‘Drugsbestrijding door de Koninklijke Marine’, *Justitiële verkenningen* 29:2 (2003), 104

³⁶¹ Zie hoofdstuk 1 voor een uitleg van JIATF-East.

uit onder andere Venezuela, Panama, Frankrijk, Nederland en Colombia die de informatie verstrekken en contacten onderhouden met hun landen van herkomst.

Op iedere FOL is een JIATF-East-uitvoeringsagent of FOL-manager van de Amerikaanse luchtmacht gestationeerd³⁶², die tegelijkertijd drugsactiviteiten waarneemt, surveilleert en opspoot of hieraan ondersteuning of leiding geeft. Daarnaast is de FOL-manager de belangrijkste schakel tussen het land waarop de FOL zich bevindt, Southcom en de Amerikaanse luchtmacht. De commandant van Southcom maakt samen met de commandant van JIATF-East en de CZMCARIB³⁶³ operationele afspraken over zaken als het maximum aantal vliegtuigen op de FOL's, de bevelsstructuur en de bevoegdheden van FOL-managers en luchtwaarnemers. Omdat de CZMCARIB tevens commandant van de Kustwacht is, staan daarom buitenlandse drugsbestrijdingorganisaties binnen de Antilliaanse en Arubaans territoriale wateren onder zijn bevel.³⁶⁴ Op volle zee en in de lucht coördineert de CZMCARIB echter over en weer met de kustwachten van de Nederlandse Antillen en Aruba, maar ook alle uitvoerende militaire eenheden onder JIATF-East; wanneer de situatie zich daarvoor leent. Binnen zijn territorium overhandigen vliegtuigen die van de FOL's gebruik maken een vluchtplan en informatie (zie annex 8) over passagiers en de lading aan boord.³⁶⁵

Uit het bovenstaande valt te concluderen dat de ontwikkeling van de bijdrage van de Koninkrijkslanden aan drugsbestrijding pas vanaf medio jaren negentig in een versnellingsproces is gekomen; onder andere door toetreding tot JIATF. Gelijk met deze versnelling ontstond meer internationale en nationale discussie over de (beïnvloeding van de) verandering van een tolerant naar een repressief Nederlands drugsbeleid. Hierbij heeft Nederland in een bepaalde mate aangepast aan een complex aan binnen- en buitenlandse invloeden; in lijn met het tweesporenbeleid dat toendertijd werd gevoerd en met de gemeenschappelijke internationale belangen voor de Koninkrijkslanden bij effectieve drugsbestrijding.

De Amerikaanse beweegredenen voor het gebruik van de FOL's in het Koninkrijk waren vooral van strategische aard. Na de sluiting van de Panamese drugsbestrijdingbasis in 1999 wensten zij structurele aanwezigheid op andere Caribische locaties. Nederland en de Nederlandse Antillen en Aruba ondervonden echter op steeds meer terreinen – (financiële) criminaliteitsbestrijding, volksgezondheid, internationaal imago, toerisme - last van de gevolgen van de drugshandel.

Door het bijzondere interne karakter van het Koninkrijk en de regeling van buitenlandse betrekkingen in het Statuut zijn de reikwijdte en controlematregelen van een verdrag als het FOL-verdrag in historisch, politiek en uitvoerend opzicht zeer complex. Dit laatste bleek inderdaad op het gebied van zelfbeschikkingsrecht en interne autonomie in de aanloop naar de FOL-onderhandelingen

³⁶² Zie: KST 27229, Memorie van Toelichting, Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 1999-2000

³⁶³ De CZM-Carib is het Hoofd van de Koninklijke Marine in het Caribisch gebied, zie: van der Kruit & Blocq, 'Drugsbestrijding', 104; zie ook Hoofdstuk 1

³⁶⁴ KST 27229, Verdrag drugbestrijding, Handelingen Tweede Kamer der Staten-Generaal, 79^e vergadering, 28 mei 2001, 5086; Van der Kruit & Blocq, 'Drugsbestrijding', 104

³⁶⁵ Van der Kruit & Blocq, 'Drugsbestrijding', 104

tijdens het bewind van de laatste staatssecretarissen van Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken.

Omdat bij intensieve internationale samenwerking de controlebevoegdheden van de Tweede Kamer aanzienlijk minder zijn dan in nationaal verband; reageerde deze verbolgen bij het uitblijven van een evaluatie - het enige effectieve controlemiddel – van het tijdelijke, politiek gevoelige FOL-verdrag. Het hiernavolgende hoofdstuk zal een overzicht geven van de andere politieke “missers” en de bezwaren die bij verschillende partijen zijn geuit op het gebied van het FOL-verdrag.

HOOFDSTUK 4 – POLITIEK DEBAT EN MORELE KWESTIES

In dit hoofdstuk wordt dieper ingegaan op de belangrijkste punten van kritiek op het FOL-verdrag en daarmee ook enkele van de belangrijkste politieke problemen rondom het verdrag. Niet alleen het feit dat het verdrag één van de weinige verdragen was die uitdrukkelijke parlementaire goedkeuring vereiste, maar ook de aanwezigheid van Eerste Kamerleden en regeringsleiders uit Aruba en de Nederlandse Antillen tijdens de Kamerbehandeling van de rijkswet voor het verdrag, toonde het belang van het verdrag aan. Achtereenvolgens komen de chronologische volgorde van de procedure en de belangrijkste en specifiek inhoudelijke bezwaren tegen het verdrag aan bod.

4.1 Chronologische volgorde behandeling

Ten tijde van de onderhandelingen en de behandeling van het verdrag liepen tussen het Koninkrijk en internationale partners buiten FOL-verband al meerdere initiatieven en samenwerkingsverbanden op het gebied van drugsbestrijding. Bijvoorbeeld bereikten Nederland en St. Maarten in april 1998 een financieel akkoord over het opzetten van een rechersamenwerkingsteam ‘uit het fonds voor ontwikkelingssamenwerking’ en voegden in februari 1999 Frankrijk en de Nederlandse Antillen zich hierbij³⁶⁶, maar dan op het gebied van douanesamenwerking.

Op 13 april 1999 kwam echter per briefwisseling het tijdelijke verdrag tussen het Koninkrijk en de Verenigde Staten tot stand, met een looptijd van een jaar, zonder mogelijkheid tot verlenging. Vanaf dat moment is met de Verenigde Staten onderhandeld over een definitief verdrag voor meer structurele Amerikaanse aanwezigheid op de eilanden. Voorafgaand aan deze onderhandelingen is binnen het Koninkrijk uitgebreid debat en overleg geweest. Naar aanleiding van overleg met de vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken is de Tweede Kamer op 13 en 14 april door de regering over het verdrag geïnformeerd.³⁶⁷ Omdat het tijdelijke verdrag ontbrak op de kwartaallijst, kon de regering over de inhoud van het al gesloten verdrag eigenlijk geen informatie meer verschaffen. In de periode tussen de voorbereiding en de totstandkoming van het voorlopige (en daarna definitieve) verdrag stelde vooral de Tweede Kamer veel mondelinge en schriftelijke vragen over het verdrag. Tijdens de (belangrijkste) plenaire behandeling in de Eerste en Tweede Kamer op 28 en 29 mei 2001 kwam vooral de wens naar voren meer controlemiddelen als een evaluatie en garanties zoals een geschillenregeling en openbare uitvoeringsregelingen bij het verdrag te plaatsen. Volgens minister Van Aartsen konden garanties echter niet worden gegeven, omdat niet eenzijdig kon worden opgezegd; evenmin om bovengenoemde wensen. Bij de stemmingen over het wetsvoorstel voor het verdrag werden nog een motie (Rosenmöller) voor inzicht in de uitvoeringsregelingen en (Oduber) voor de financiële verantwoordelijkheid van Nederland bij geleden schade ingediend, maar deze werden beide

³⁶⁶ KST 24077, nr. 71, Voortgangsrapportage Drugbeleid 1999, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 21 september 1999, Vergaderjaar 1999-2000, 28

³⁶⁷ KST 26200, nr. 80, Brief van de Minister van Buitenlandse Zaken, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 14 juni 1999, Vergaderjaar 1998-1999

verworpen.³⁶⁸ De enige motie die wel doorgang vond, was de motie ter evaluatie van toenmalig PvdA-Kamerlid Van Oven, die regelde dat het functioneren van de FOL op initiatief van de regering regelmatig werd geëvalueerd. Ten slotte werd op 17 en 18 januari 2000 tijdens de laatste onderhandelingsronde tussen Koninkrijksafgevaardigden en de Verenigde Staten overeenstemming bereikt over de inhoud, die toen ter (parlementaire) goedkeuring werd voorgelegd.

4.2 Bezwaren tegen het FOL-verdrag

Naast het in het vorige hoofdstuk beschreven grootste bezwaar (de parlementaire controlemogelijkheden) tegen het FOL-verdrag, behandelt dit hoofdstuk de verdere hoofdbezwaren en (in de volgende paragrafen) meer specifieke, op de inhoud van het verdrag betrekking hebbende bezwaren vanuit de Tweede Kamer en andere bronnen. Dit zijn achtereenvolgens de militaire aspecten van het Plan Colombia en het daaraan gerelateerd gevaar van toenemende mensenrechtenschendingen, de veiligheid van de Nederlandse Antillen en Aruba en milieuaspecten. Ten slotte komen de Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse bezwaren en belangen aan bod.

In dit hoofdstuk zal tevens duidelijk worden dat de Nederlandse regering zich niet als een mak lammetje neerlegde bij de *War on Drugs* door de FOL's aan de Verenigde Staten beschikbaar te stellen. De Nederlandse regering wees juist het Plan Colombia publiekelijk af: "In diverse landen in de regio is, vaak onder Amerikaanse druk, een 'war on drugs' gevoerd, waarbij niet zelden dwang werd gebruikt bij het uit de productie halen van coca-areaal. Dit heeft tot schendingen van de mensenrechten geleid waarbij mensen zonder vorm van proces werden opgepakt en vastgehouden. Daarbij was soms sprake van foltering." ³⁶⁹ Omdat vrijwel iedereen deze mening deelde was het weinig verrassend dat bij de Tweede Kamer de kritiek op het verdrag in grote mate niet op de doelstelling, maar op de procedure ervan was gebaseerd. De verwachting was dat de meerderheid voor het verdrag zou stemmen, dus was critici van de FOL's er veel aan gelegen met maximale controlematregelen uit het debat te komen. Zij zetten daarom voornamelijk in op een evaluatie en een amendement dat vluchten boven derde staten niet toestond. Dit neemt niet weg dat het parlement terecht inhoudelijke kanttekeningen plaatste, vooral op het gebied van transparantie en *accountability*. In theorie is de parlementaire controletaak op nationaal en internationaal niveau hetzelfde, maar zoals eerder gesteld in hoofdstuk 1, toont de praktijk aan dat bestuur op afstand deze taak compliceert en veel omvangrijker is dan formeel vastgelegd.

Ten slotte is het opmerkelijk dat de Verenigde Staten zich publiekelijk afzijdig hielden van de discussie over het FOL-verdrag. Dit werd mede veroorzaakt door het feit dat daar als *executive agreement* de Senaat niet nodig was voor goedkeuring. Zij konden 'doorgaan met hun activiteiten, terwijl binnen de Koninkrijksgrenzen debat heerste' over de aard van diezelfde activiteiten.³⁷⁰

³⁶⁸ Handelingen Tweede Kamer der Staten-Generaal, Verdrag drugbestrijding, 79^e vergadering, 28 mei 2001, Vergaderjaar 2000-2001, 5106

³⁶⁹ KST 25658, nr. 2, Nota drugs in ontwikkelingslanden, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 14 oktober 1997, Vergaderjaar 1997-1998, 27-28

³⁷⁰ J. Kikken, *Van Visie tot Uitvoering*, Universiteit Leiden (2003) 67

4.2.1 Hoofdbezwaren

Bij het CDA en de VVD heerste in de eerste plaats optimisme over het feit dat de eilanden door de Verenigde Staten waren uitgekozen. Het CDA zou voor het verdrag stemmen en hoopte daarmee ook dat het Koninkrijk de Verenigde Staten zodanig bij zou staan, dat de samenwerking ‘structureel’ bleef.³⁷¹ Dat betekende echter niet dat er bij hen geen zorgen bestonden ‘over mogelijke consequenties die het verdrag op enkele punten’ kon veroorzaken.³⁷² Hiermee doelden zij op het risico van de potentiële samenloop van de Amerikaanse FOL-vluchten met de ‘bilaterale strijd van Colombia en de Verenigde Staten tegen de FARC’.³⁷³ De VVD sloot zich bij het standpunt van het CDA aan en wees daarbij op de sociaal-economische vooruitgang en imagoverbetering van de Nederlandse Antillen en Aruba. Tevens eiste de partij net als het CDA meer duidelijkheid over controlemaatregelen van de Nederlandse regering.³⁷⁴ Ten slotte deelden de partijen (na dreigingen van de FARC) de breed gedragen mening dat de regering met garanties moest komen dat bij goedkeuring van het verdrag het Koninkrijk of één of meerdere landen binnen het Koninkrijk niet direct of indirect betrokken zou raken bij de Colombiaanse burgeroorlog.³⁷⁵

Als regeringspartij had De PvdA een ingewikkelde positie ten aanzien van het FOL-verdrag. Volgens een oud-PvdA Kamerlid was het een verdrag dat zijn fractie niet aanstond. Tegelijkertijd was het ‘niet eenvoudig om als grootste regeringspartij afstand te nemen van dat verdrag’: “[...] het is dan nogal wat als je de minister van Buitenlandse Zaken in de steek laat.” Het besef bestond dat zij uiteindelijk moesten instemmen met het verdrag, maar dat zij ook van de onvrede erover gebruik konden maken door tot op het laatste moment zelf niet voor te stemmen. Vooral het afgeven van een signaal was voor de partij belangrijk, omdat de partij meende dat de beschikbaarheid van informatie van groot belang was.³⁷⁶ De leden vreesden namelijk voor eventuele gevolgen voor de binnenlandse veiligheidssituatie op de Antillen en Aruba, maar ook voor de ‘mensenrechtensituatie in en de Nederlandse betrekkingen met Colombia en Venezuela.’ Hiernaast heerste vooral veel onvrede over de procedurele gang van zaken rond de evaluatie en de goedkeuringsprocedure, waarop in de volgende paragrafen verder in zal worden gegaan.³⁷⁷

Oppositiepartijen GroenLinks en SP kozen dezelfde richting als regeringspartij PvdA. Ook zij meenden dat onvoldoende naar voren kwam dat het verdrag ‘vergaande politieke gevolgen’ kon hebben, doelend op het risico van Nederlandse betrokkenheid bij de ‘binnenlandse explosieve situatie’ in Colombia.” Dit zou volgens de leden kunnen leiden tot “betrokkenheid bij de Amerikaanse «war on drugs» in de betreffende regio, die op gespannen voet staat met de uitgangspunten van het Nederlandse

³⁷¹ KST 26 200, nr. 19, Verslag Algemeen Overleg van de Vaste Commissies Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken en Buitenlandse Zaken, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 24 juni 1999, Vergaderjaar 1998-1999

³⁷² KST 27229, nr.5, Verslag Vaste Commissie Buitenlandse Zaken, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 30 oktober 2000, Vergaderjaar 2000-2001, 1-2

³⁷³ KST 26200, Verslag AO

³⁷⁴ *Ibidem*

³⁷⁵ KST 27229, Verslag VC BuZa, 2

³⁷⁶ Interview met dhr. mr. G.J.W. van Oven, 26 mei 2010, Den Haag

³⁷⁷ KST 26200, Verslag AO

drugsbeleid gebaseerd op «harm reduction» en de principes van conflictpreventie op het terrein van de internationale betrekkingen.³⁷⁸ Zoals is gebleken uit hoofdstuk 3, klopt dit beeld gedeeltelijk. Nederland voldeed van oudsher in de internationale betrekkingen aan het geschetste beeld, maar zeker vanaf 1995 en de jaren erna is de drugsbestrijding missie repressiever van aard geworden; dus niet - in lijn met de in hoofdstuk 3 genoemde duale beleidsrichting naar Europa, dat meer dan de Amerikaanse aansluiting de repressievere aard van het Nederlandse drugsbeleid bepaalde - alleen gericht op *harm reduction*. Bovendien bleek uit de rapportage van verschillende Nederlandse ministeries dat de Koninkrijksinspanningen veel verder reikten dan hierboven geschetst.

De critici pleitten voor meer inspanningen voor het Colombiaanse vredesproces en vreesden daarom vooral voor betrokkenheid bij het Plan Colombia, waarin volgens de partijen ook de ‘financiering van de FOL’s’ was geregeld. Omdat het grootste deel van het Plan Colombia-budget diende voor de “Push into Southern Colombia” en zich daarom explicieter richtte op de FARC, vroegen de Kamerleden zich af of de regering zich bewust was van het feit dat die ‘zwaarbewapende helikopters, sproeivliegtuigen, de training van drie Colombiaanse elitekorpsen en de ondersteuning van USSOCOM bij inlichtingenverzameling’ (red.: vanaf de FOL’s) mede daaronder vielen. Zij meenden hiermee dat het onduidelijk was waar drugsbestrijding ophield en guerrillabestrijding begon, en stuurden daarom aan op mogelijke ‘heroverweging van ratificatie of het stellen van nadere voorwaarden’ aan het verdrag. Volgens bronnen van de partijen vormden FOL’s ‘wel degelijk’ uitvalsbases voor guerrillabestrijding in Colombia, omdat tijdens de crash van een Amerikaans³⁷⁹ drugswaarnemingsvliegtuig in juli 1999 boven Putumayo, bleek dat het volledig voorzien was van ‘apparatuur om de bewegingen en communicatie van de guerrilla’ te volgen.³⁸⁰ De partijen bekritiseerden de regering om haar onduidelijke informatie over de uitvoeringsregelingen en late reacties op bijvoorbeeld het feit dat ‘na 18 maanden sinds de begonnen vluchten vanuit het voorlopige verdrag van 13 april 1999 geen gegevens en evaluatie’ richting de Kamer waren gestuurd³⁸¹: “Is de regering bereid het verdrag zodanig te wijzigen zodat er geen toestemming wordt gegeven voor vluchten boven Colombia? Is de regering bereid de Kamer jaarlijks een uitgebreide evaluatie te doen toekomen over de operaties vanaf de FOL’s op Aruba en Curaçao, waarin in detail de vluchtbewegingen worden weergegeven?”³⁸²

Ten slotte vroegen de voorlopers van de huidige ChristenUnie naar de ratificatiestatus aan Amerikaanse zijde van het verdrag en of er na de goedkeuring door het Congres nog RUD’s (zie hoofdstuk 2) waren gemaakt.³⁸³ De regering antwoordde dat ‘de Verenigde Staten eind maart 2000 hadden gerapporteerd dat aan de interne procedures voor de inwerkingtreding van het verdrag was voldaan’ en dus ook aan ratificatie; omdat het verdrag daar als een *executive agreement* geldt.³⁸⁴ Zoals

³⁷⁸ KST 27229, Verslag VC BuZa, 1-2

³⁷⁹ Ter volledigheid: RC-7 Airborne Reconnaissance Low - vliegtuig

³⁸⁰ KST 27229, Verslag VC BuZa, 13

³⁸¹ *Idem*, 14-15

³⁸² *Idem*, 17

³⁸³ *Idem*, 18

³⁸⁴ KST 27229, nr.7, Nota naar aanleiding van het verslag van de Vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken van 30 oktober 2000, 21 februari 2001, Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 2000-2001, 4

in hoofdstuk 1 gesteld over het verdraggedrag van de Verenigde Staten, had ook in dit geval president Clinton geen absolute meerderheid nodig en ook geen toezicht van de Senaat om de overeenkomst “erdoorheen” te krijgen.

4.2.1.1 Militaire aspecten Plan Colombia & mensenrechtenschendingen

Zoals in eerdere hoofdstukken vermeld, heerste bij veel Kamerleden kritiek op het militaire aspect van Plan Colombia. Deze richtte zich voornamelijk op de vervlechting van drugsbestrijding en guerrillabestrijding door middel van de banden van de Colombiaanse autoriteiten met de paramilitairen; daardoor zou ook de Amerikaanse hulp aan Colombiaanse drugsbestrijding met guerrillabestrijding zijn verbonden.

Onder meer GroenLinks bekritiseerde de wispelturigheid van president Clinton. Deze stelde eerst door middel van de *Leahy Law* dat het verbreken van deze banden en het garanderen van verantwoording voor mensenrechtenschendingen erg belangrijk waren, maar hij draaide op 22 augustus 2000 de mensenrechtenclausules die deel uitmaakten van de Amerikaanse veiligheidssteun aan Colombia terug: *“His signature meant that lethal weaponry, intelligence support, and counterinsurgency training supplied by the United States would flow to Colombia’s military even as many of its units worked with the paramilitary groups responsible for massacres and widespread terror.”*³⁸⁵ Volgens Koonings is dit juist voor civiel-militaire betrekkingen een cruciaal probleem. Wanneer mensenrechtenschendingen die door veiligheidsdiensten zijn verricht onvoldoende aangepakt worden tijdens een democratisch bestuur, zal door het leger de aanvaarding van democratisch bestuur problematisch worden, maar ook bijvoorbeeld verzoening van tegenstrijdige groeperingen en straffeloosheid verder compliceren.³⁸⁶ De regering onderschreef echter het verband tussen mensenrechtenschendingen, Plan Colombia en de FOL niet, omdat zij meende via diverse bilaterale programma’s aan het vredesproces bij te dragen. Het verdrag moest juist bijdragen “aan de bestrijding van de drugscriminaliteit en daarmee aan vermindering van het drugsgebruik en de ondermijnende effecten van beide op nationale samenlevingen en de internationale rechtsorde.”³⁸⁷ Ook had het samen met andere EU-landen juist afstand genomen van het plan vanwege de militaire component en door het gebruik van chemische bestrijdingsmiddelen voor gewasuitroeijing. De EU wees het plan af, maar ondersteunde wel de op het vredesproces en duurzame landbouwproductie gerichte programma’s.³⁸⁸ Terwijl het Plan drugsproductie tegenging, richtten de FOL’s zich op drugstransport, zodat het militaire onderdeel van het Plan (het versterken van leger en politie) niet onder JIATF-East, maar USSOCOM viel.³⁸⁹ De reactie van de PvdA, D66 en GroenLinks was op hun beurt dat ook via die redenering de ratificatie van het FOL-verdrag moeilijk los kon worden gezien van het Plan Colombia: “Het kan toch niet zo zijn dat de regering enerzijds steun aan het Plan

³⁸⁵ Human Rights Watch, ‘The “Sixth Division”, Military-paramilitary Ties and U.S. Policy in Colombia’, [Human Rights Watch](#) (New York, Washington, Londen & Brussel 2001) 84

³⁸⁶ C.G. Koonings ‘Political armies, security forces, and democratic consolidation in Latin America’ in: G. Cawthra & R. Luckham, *Governing Insecurity: democratic control of military and security* (Londen & New York 2003) 132-133

³⁸⁷ KST 27229 *Nota Verslag VC BuZa*, 8

³⁸⁸ *Idem*, 7-8

³⁸⁹ KST 27229, nr. 294b, Nota naar aanleiding van het Verslag van de Vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken van de Eerste Kamer der Staten-Generaal, 9 juli 2001, Vergaderjaar 2000-2001, 2

Colombia afwijst wegens kritiek op de militaire component en zij anderzijds politieke en morele verantwoordelijkheid neemt voor (een deel van de) uitvoering van het Plan Colombia via de FOL's?"³⁹⁰ De leden meenden dat *sowieso* toezeggingen met betrekking tot strikte scheiding in moeilijk te controleren activiteiten minder relevant waren, "omdat ook de zogenaamde niet-gevechtshandelingen (zoals verkenningsvluchten) wellicht een onmisbaar deel van militaire operaties" waren.³⁹¹ Tevens stelden critici dat het Plan onrust veroorzaakte in de Caribische regio. Vooral de Venezolaanse president Chavez stelde dat de uit het Plan volgende geweldsescalatie het Colombiaanse vredesproces in gevaar bracht en dat de basis op Curaçao een middel was voor verdergaande Amerikaanse interventies in de Colombiaanse samenleving.³⁹² Ook zouden vluchtelingenstromen potentieel regionale onrust veroorzaken.³⁹³ Ten slotte meenden de leden, dat het ontbreken van voorwaarden aan het naleven van mensenrechtenclausules bij de Amerikaanse financiële hulp zorgwekkend was.³⁹⁴ Weeks deelt deze bezorgdheid en meent dat door de militarisering van de drugshandelbolwerken meer mensenrechtenschendingen hebben plaatsgevonden en dat het bestrijden hiervan in de hervorming van de militaire rechtspraak te langzaam is gegaan. Bijvoorbeeld zien burgers in veel landen de militaire rechter, terwijl officieren vaak een burgerlijk proces omzeilen.³⁹⁵

Samenvattend meenden critici dat de Nederlandse regering onvoldoende rekening hield met het grijze gebied tussen Amerikaanse drugs- en guerrillabestrijding, het onberekenbare verdraggedrag vanuit Washington en potentiële regionale instabiliteit vanwege het (te) militaire aspect van Colombia. De regering onderschreef dit niet, omdat de uit het verdrag volgende activiteit onder een ander commando vielen en omdat zij juist het militaire aspect afwezen.

4.2.1.2 Veiligheid Nederlandse Antillen en Aruba

De aan het FOL-verdrag gerelateerde zorgen om de veiligheid van de Nederlandse Antillen en Aruba richtten zich voornamelijk op hun binnenlandse veiligheid, de veiligheid op vliegvelden en hun economische kwetsbaarheid voor schadeaansprakelijkheid.

Het was veel Kamerleden niet duidelijk wat de gevolgen van totstandkoming van de FOL zouden zijn voor de binnenlandse veiligheidssituatie op de Nederlandse Antillen en Aruba.³⁹⁶ Vanwege de controverse rond de War on Drugs, maar ook de 'enorme financiële en militaire middelen van de Colombiaanse drugsguerrilla' meenden Kamerleden dat de FOL's te maken konden krijgen met terroristische aanslagen. Er bestond bij enkele Kamerleden, maar ook de Antilliaanse afgevaardigde Lucia de indruk dat 'door voormannen uit deze guerrillabeweging bedreigingen zijn geuit tegen de Nederlandse Antillen en Aruba vanwege de medewerking aan de FOL.' Zij vroegen aandacht voor de

³⁹⁰ KST 27229, *Verslag VC BuZa*, 11

³⁹¹ *Idem*, 10-11

³⁹² W. Eikelboom & X. Wu, *Het FOL-verdrag en het volkenrecht: een onderzoek naar de aansprakelijkheid van Nederland voor schendingen van internationaal recht in Colombia* (Amsterdam 2001) 10-11; KST 26200, *Verslag AO*; KST 48724 *Verslag Vastgesteld 30 oktober 2000* 10-11

³⁹³ KST 27229, *Verslag VC BuZa*, 17

³⁹⁴ G. Weeks, 'Fighting terrorism while promoting democracy: Competing priorities in U.S. Defense policy toward Latin America', *Journal of Third World Studies* 23:2 (2006) 70

³⁹⁵ Weeks, 'Fighting terrorism', 71

³⁹⁶ KST 27229, *Verslag VC BuZa*, 2

kwetsbaarheid van de locaties op beide eilanden voor mogelijke terroristische aanvallen en drongen aan op voldoende veiligheids garanties van de Verenigde Staten en het Koninkrijk. Hierbij vroegen zij zich af of het Koninkrijk voor de bescherming van de FOL's 'een grotere defensie-inspanning moest leveren' en of de Kustwacht voldoende in staat was hieraan mee te werken.³⁹⁷ Afgevaardigde Lucia wees op een uitzending van het televisieprogramma *Netwerk*, waarbij vertegenwoordigers van de FARC meenden dat de FOL-vliegtuigen gebruikt werden om hen bespioneren en bombarderen. Vooral de waarschuwing dat zij 'niet zouden toestaan dat Amerika vanuit de FOL's de Colombiaanse guerrilla zou bestrijden, maakte de volgende indruk op hem - een treffend voorbeeld van *securitization* - :

“De Staten vatten deze waarschuwing als zeer ernstig op. Indien de FARC – die door haar acties gekenmerkt wordt door nietsontziende meedogenloosheid- op een gegeven moment besluit over te gaan tot vergeldingsacties dan weten wij nu al dat de doelen die zij daarvoor uitkiezen, niet in Europa gelegen zijn, maar hier bij ons op de eilanden. Dus onze bevolking wordt door de aanwezigheid van de FOL's blootgesteld aan een wezenlijk gevaar.”³⁹⁸

Ook stelde Aruba dat het 'voorstander van de FOL-aanwezigheid was, maar wel Nederlandse financiële garanties wilde voor het opvangen van eventuele negatieve gevolgen' van drugsbestrijdingsacties. Omdat Aruba geografisch veel dichterbij Colombia ligt dan Nederland en zodoende meer risico's liep, stelde het Arubaanse parlement dat het 'onvermijdelijk was dat de Amerikaanse en Nederlandse politie- of inlichtingendiensten de noodzakelijke veiligheids garanties' boden bij een eventueel gevaar van terroristische aanslagen of 'welk onverhoopt negatief gevolg dan ook'.³⁹⁹ Vooral de PvdA, GroenLinks, SP en CDA stelden vragen over de mate van beveiliging van de eilanden. Onder andere bleek uit een 'rapport van de douane-inspectie van december 1998' dat op de vliegvelden te weinig controle op onbevoegden en op het bewaken van materieel was. Hierdoor zouden ook omliggende gebieden met aanslagen te maken kunnen krijgen. De staatssecretaris verklaarde dat besprekingen rond de veiligheid en beveiligingsplannen van vooral vliegveld Hato tussen de Amerikaanse en Antilliaanse autoriteiten plaats zouden vinden, zonder duidelijk te maken waarover precies afspraken werden gemaakt.⁴⁰⁰

Uit het bovenstaande wordt duidelijk dat specifiek de beveiliging van vliegveld Hato in Willemstad en de uitvoering daarvan door het private bedrijf Curinta NV met argwaan werden gevolgd. Uit een interview met een oud-PvdA-Kamerlid werd duidelijk dat vanuit zijn contacten op de Nederlandse Antillen 'uiterst kritische (anonieme) bronnen' de veiligheidsmaatregelen van Curinta in douanerapporten als zwak beschreven. Curinta had op zijn beurt die douanerapporten betwist, 'maar

³⁹⁷ KST 27229, *Verslag VC BuZa*, 17

³⁹⁸ KST 27229, nr.6, *Verslag van de Staten van de Nederlandse Antillen vergadering van de Centrale Commissie van de 10de oktober 2000, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 18 oktober 2000, Vergaderjaar 2000-2001, 1*

³⁹⁹ KST 27229, *Verslag VC BuZa*, 9-11

⁴⁰⁰ *Ibidem*

bood inhoudelijk niet veel tegenstand;’ ook omdat zij van mening was dat met de aanzienlijke ‘financiële steun van de Amerikanen’ veel onderhoud kon worden verricht.⁴⁰¹ Eerder in deze scriptie is verduidelijkt dat in deze periode het Amerikaanse ministerie van Defensie steeds meer drugsbestrijdingbudget kreeg, ten koste van het State Department. Het was inderdaad Defensie die deze steun aan Curinta zou gaan bieden, wat op zijn beurt gevolgen had voor congressioneel toezicht en verantwoording in de Verenigde Staten. De Nederlandse regering stelde echter dat in de voorbereidingen voor de onderhandelingen met Amerika tussen de koninkrijkspartners veiligheid en de mogelijkheid van terroristische aanslagen of vliegtuigrampen ‘uitgebreid is besproken.’ Hierbij benadrukten volgens de regering de eilanden dat hun veiligheid gebaat was bij een ‘substantiële vermindering van de rol als doorvoerhaven, de drugsgerelateerde criminaliteit en het potentiële gevaar van ondermijning van de staatsinstellingen.’ Echter zouden, vanwege de autonome nationale bevoegdheid van veiligheid binnen de landsgrenzen, de Nederlandse politie of inlichtingendiensten niet rechtstreeks betrokken zijn bij de beveiliging van de luchthavens of de eilanden tegen mogelijke aanslagen.⁴⁰² Onderzoek van de aan de FOL gerelateerde veiligheidsaspecten door de veiligheidsdienst van de Nederlandse Antillen en de Veiligheidsdienst van Aruba in samenwerking met onder meer Amerikaanse diensten wees volgens de regering uit dat “vestiging van de FOL’s niet heeft geleid tot een verhoogd veiligheidsrisico.” Bovendien was “ter versterking van de luchthavenbeveiliging, de brandweer en airtraffic control op jaarbasis een bedrag van USD 350 000 ter beschikking gesteld” door de Verenigde Staten. Voor Aruba gold volgens de minister dat ‘de autoriteiten de interne beveiliging van Aruba als een autonome zaak van de veiligheidsdienst, het Korps Politie Aruba en de Douane Recherche’ beschouwden.⁴⁰³ Op het meer specifiek juridische thema schade en aansprakelijkheid ten gevolge van de vestiging van de FOL’s op de vliegvelden wordt verder op ingaan in hoofdstuk 5.

Of, zoals in mijn probleemstelling genoemd, de Nederlandse Antillen en Aruba door vestiging van de FOL’s een veiligheidsrisico liepen is met zowel ja als nee te beantwoorden. Naar aanleiding van de geuite woorden van FARC-leiders en de nabijheid van de eilanden voelden de bestuurders en de critici van het verdrag zich wel degelijk bedreigd door de onbekende situatie van de FOL’s. Tevens is de aanleiding van deze dreigingsconstructie vanuit een taalhandeling – naast het feit dat inderdaad de eilanden middenin het drugssmokkelverkeer liggen – zoals eerder aangetoond voor andere landen reden geweest om hardere maatregelen te treffen op het gebied van veiligheid. Op basis van de douanerapporten en op basis van Amerikaanse informatie liepen de vliegvelden echter geen verhoogd veiligheidsrisico; dat was ook het punt dat de Nederlandse regering aandroeg in het debat over veiligheid. Bovendien zouden bij geleden schade de Verenigde Staten voorzien in de materiële vergoeding hiervan. De eilanden lopen – nog steeds – met of zonder de FOL’s een veiligheidsrisico, omdat de drugssmokkel in het gebied niet afneemt, maar een direct verband met de FOL’s zorgt,

⁴⁰¹ *Interview van Oven*

⁴⁰² *KST 27229 Nota Verslag VC BuZa, 8*

⁴⁰³ *Idem, 11-12*

gezien de hierboven vermelde redenen, mijns inziens niet voor een toename van veiligheidsbedreiging. Omdat in dit geval van ‘bestuur op afstand’ binnen een toenmalige context van gevoelige interne Koninkrijksbetrekkingen de controlemaatregelen in de perceptie van critici en de eilanden minimaal waren, had de Nederlandse regering er echter beter aan gedaan om sneller openheid te bieden over de spoedeisende procedure richting het parlement.

4.2.1.3 Milieuaspecten

Naar aanleiding van het derde artikel van het FOL-verdrag, de uitvoeringsregelingen, vroegen GroenLinks en de SP aandacht voor eventuele negatieve milieueffecten. Het betrof hier vooral negatieve effecten als gevolg van het gebruik van de vliegvelden, maar ook - indirect⁴⁰⁴ - betrokkenheid bij gewasuitroeijing door militairen. De partijen hoopten dat in deze, maar ook andere uitvoeringsregelingen van drugsbestrijdingovereenkomsten met de Verenigde Staten, eisen konden worden gesteld op het gebied van geluidshinder en luchtkwaliteit.⁴⁰⁵ Het waren echter vooral de indirecte milieueffecten als gevolg van betrokkenheid bij gewasuitroeijing die de partijen zorgen baarden; daarom wilden de partijen informatie over het soort gif dat hierbij werd gebruikt. Op basis van informatie vanuit ‘Rainbow Warriors International, Milieudefensie en deskundigen’⁴⁰⁶ constateerden zij namelijk dat ‘zonder twijfel’ mensen, dieren door vrijkomende giftige en schadelijke stoffen’ werden geraakt en dat landbouwgrond voor enkele jaren onherstelbaar was beschadigd.⁴⁰⁷ De regering meende echter dat zij ook bezorgd was over de milieueffecten van sproeioperaties voor het milieu en dat zij dit ‘meerdere malen’ aan de Verenigde Staten en Colombia had gecommuniceerd. De gedeelde zorg betrof het gif glyfosaat, maar de regering stelde dat Colombia “[...] (red. had) aangegeven dat de gevolgen van deze sproeioperaties minder zijn dan de negatieve effecten op het milieu van de cocaproductie zelf.”⁴⁰⁸ Volgens Lemus & Walsh vernietigt het non-selectieve bestrijdingsmiddel echter ‘met een goede dosering de meeste planten en bomen.’⁴⁰⁹ Samenvattend meenden bezorgde Kamerleden dat Nederland niet betrokken moest raken bij de negatieve milieueffecten van gewasuitroeijing, maar de regering stelde dat de FOL daarvoor niet werd ingezet.

4.2.2 Standpunten Antillen en Aruba

Voor de Nederlandse Antillen betekende deelname aan het FOL-verdrag vooral de in het vorige hoofdstuk genoemde imagoverbetering. Volgens een oud-PvdA Kamerlid ging het ‘niet van harte, maar omdat goede samenwerking baat had voor hun betrekkingen met de Verenigde Staten als klein staatje in hun achtertuin, was de ‘bredere context van de Antillen’ bij het sluiten van het verdrag

⁴⁰⁴ Gewasuitroeijing is namelijk een activiteit die niet tot de categorie FOL-activiteiten behoort.

⁴⁰⁵ KST 27229, *Verslag VC BuZa*, 5

⁴⁰⁶ *Idem*, 10

⁴⁰⁷ *Idem*, 15; zie ook: M.C. Ramirez Lemus, K. Stanton & J. Walsh, ‘Colombia: A Vicious Cycle of Drugs and War’ in: C.A.

Youngers & E. Rosin, *Drugs and democracy in Latin America : the impact of U.S. policy* (Boulder 2005)116

⁴⁰⁸ KST 27229, *Verslag VC BuZa*, 7

⁴⁰⁹ Ramirez Lemus, Stanton & Walsh, ‘Colombia’, 113

belangrijk.⁴¹⁰ Tevens zou naast de bouwactiviteiten de aan de FOL gerelateerde toename van het aantal Amerikanen economische activiteiten voordelen brengen.

Zoals het Ministerie van Buitenlandse Zaken eerder stelde – in tegenstelling tot GroenLinks en de SP – heersten op Curaçao wel degelijk zorgen, maar beperkten deze zich tot een minderheid en tot het beeld van de onbekende FOL en “de Amerikanen komen!”.⁴¹¹ Er was wel degelijk angst voor een terroristische aanslag, zoals door de Antilliaanse vertegenwoordiger gesteld in hoofdstuk 3. Dat de schade volgend uit een dergelijke aanslag door het eiland alleen niet zou kunnen worden gedragen, gold niet omdat de Verenigde Staten deze in principe op zich zouden nemen. Het was echter het mogelijke verlies van soevereiniteit dat de Nederlandse Antillen zorgen baarde. De soevereiniteitsdiscussie met betrekking tot Nederland bestond hier geruime tijd, maar door politieke tegenwerking van Venezuela, dreigde ‘het een doelwit in een Zuid-Amerikaans conflict’ te worden.⁴¹²

Aruba, dat goede politieke en economische betrekkingen met de Verenigde Staten aanhing, was het er daarom nog veel meer dan de Nederlandse Antillen aan gelegen hun kans op imagoverbetering te grijpen. Afgevaardigde Croes van de Staten van Aruba steunde daarom ‘volledig’, zeker vanuit geografisch oogpunt: “De positie van Aruba i.c. als bestrijder van drugstransporten vanuit de regio via haar grondgebied wordt des te meer geaccentueerd.”⁴¹³ Daarom waren volgens hem echter garanties noodzakelijk:

“[...] onvermijdelijk en van groot belang dat de twee grootste actoren bij dit verdrag [...] de nodige zorg dragen en de noodzakelijke garanties verlenen [...] voor Aruba als land aan de hand van deze drugsbestrijdingsactiviteiten en dat voorts de Verenigde Staten en Nederland volledige verantwoordelijkheid zullen dragen voor welk onverhoopt negatief gevolg dan ook.”⁴¹⁴

4.2.2.1 Interne Koninkrijkscontext & regionale belangen

De bovenstaande Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse standpunten zijn mijns inziens enerzijds te plaatsen in hun regionale context en de verschillende belangen die de eilanden bij het FOL-verdrag hadden. Dit bleek onder meer uit de wens van Antilliaanse Statenvoorzitter Lucia de al gevoelige betrekkingen met buurlanden door diplomatiek overleg of informele ontmoetingen niet te verslechteren.⁴¹⁵ Anderzijds was de interne Koninkrijkscontext waarneembaar in de vorm van discussie over financiële garanties en Statuutswijzigingen. De enigszins ‘verongelijkte’ Nederlands-Antilliaanse vertegenwoordigers meenden ook dat Nederland verantwoordelijkheid zou moeten dragen voor eventuele schade, maar ook dat de bevoegdheid over buitenlandse betrekkingen een autonome

⁴¹⁰ *Interview van Oven*

⁴¹¹ *Idem*

⁴¹² *Idem*

⁴¹³ KST 27229, nr. 4, Verslag van de Staten van Aruba, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 9 oktober 2000, Vergaderjaar 2000–2001

⁴¹⁴ KST 27229, *Verslag Aruba*

⁴¹⁵ KST 27229, *Verslag Nederlandse Antillen*, 1

zaak was en binnen het Statuut uit 1973 moest worden herzien. Bovendien sprak de aanwezigheid van Eman en Pourrier voor het gewicht dat zij aan het debat wilden geven.⁴¹⁶ Het door de vertegenwoordigers tijdens de Kamerbehandeling ingenomen standpunt dat Nederland garanties voor veiligheid en schadeaansprakelijkheid moest bieden, kwam meer voort uit onbekendheid met “de Amerikanen” en de gedachte dat er grote faciliteiten zouden komen wetende dat Nederland wel verantwoordelijk was voor de veiligheid op de vliegvelden.⁴¹⁷ Daarbij heerste het gevoel dat de eilanden ‘slachtoffer van de Amerikaanse en Europese verslaving’ waren.⁴¹⁸

4.3 Specifieke inhoudelijke bezwaren

De in hoofdstuk 3 genoemde kritiek op het FOL-verdrag betrof hoofdzakelijk de definitie van luchtwaarnemers, de uitvoeringsregelingen, de inhoud van de FOL-informatie, de politieke speelruimte van het Koninkrijk binnen het verdrag en - procedureel - de gang van zaken bij de procedure en evaluatie.

Aan de hand van artikel 1 van het verdrag over **luchtwaarnemers** ontstonden vragen over de identiteit van bijvoorbeeld vertegenwoordigers van de samenwerkende (derde staten) die zouden meevliegen ter ondersteuning van uitvoerende werkzaamheden als waarnemingen en onderscheppingen. Het artikel vermeldde dat luchtwaarnemers ‘(veelal militair) personeel van derde landen zijn dat op basis van nadere overeenkomsten met de VS meevliegt met Amerikaanse luchtvaartuigen wanneer deze in het luchtruim van derde landen zijn.’ Zij onderhouden contact met de nationale autoriteiten voor het treffen van maatregelen wanneer verdachte lucht- of scheepvaartbewegingen zijn waargenomen.⁴¹⁹ Volgens het Ministerie van Buitenlandse Zaken waren de belangen van meerdere regionale partners de reden dat de zogenaamde Aircraft Riders binnen de uitvoeringsregelingen vielen.⁴²⁰ Dit kon niet openbaar in een kaderstellend verdrag ‘omdat overheidsinstellingen per land anders ingedeeld zijn en ministeries op een andere manier verantwoordelijkheden en autoriteit hebben.’ Daarom leende dit zich meer voor praktische invulling - binnen de verdragsgrenzen - door bijvoorbeeld het Ministerie van Defensie samen met de DEA en de Kustwacht.⁴²¹ In het interview werd duidelijk dat ondanks deze verdragsgrenzen de strikte scheiding van drugs- en guerrillabestrijding lastige materie blijft: “Het is ook heel moeilijk: als je aan het vliegen bent, kan je ook niet je ogen dichthouden voor het geval dat er iets anders gebeurt dan een drugsvlucht of drugsbootje. Natuurlijk kijken ze, maar het blijft niet de essentie van dit verdrag dat we gaan kijken wat de FARC doet, [...] dat is drugstransport in de regio.”⁴²²

Mede door de hierboven beschreven onduidelijkheid over luchtwaarnemers lokten de **uitvoeringsregelingen** *an sich* vragen uit bij de Tweede Kamerleden: waaruit bestonden de onderling

⁴¹⁶ Interview van Oven

⁴¹⁷ Interview met dhr. M. Verschuur (DWH Venezuela, EU-LAC-relaties) en mevr. C. van Baak (Afdeling adviseur Koninkrijkszaken, Antillen en Aruba en Venezuela), Ministerie van Buitenlandse Zaken, 21 april 2010, Den Haag

⁴¹⁸ Interview van Oven

⁴¹⁹ KST 27229, MvT, 4

⁴²⁰ Interview MinBuZa

⁴²¹ Idem

⁴²² Idem

overeengekomen regelingen precies? En, zoals eerder gesteld, waarom waren zij niet openbaar gemaakt? Uit artikel III FOL-verdrag maakte men op dat uitvoeringsregelingen geen parlementaire goedkeuring vereisen, omdat zij geen grondwettelijke verdragen zijn.⁴²³ Met instemming van de autoriteiten waren die uitvoeringsregelingen openbaar voor bewindslieden, maar tegen de bekendmaking van operationele aspecten van de samenwerking maakte de regering bezwaar: “Met het bekend worden van de bepalingen van de regelingen kunnen immers de inhoudelijke aspecten van de samenwerking en de procedures die door partijen worden gebezigd worden herleid, hetgeen onmiskenbaar voordelen zou opleveren voor degenen wier activiteiten het verdrag beoogt te voorkomen.”⁴²⁴ De leden meenden echter dat het nog steeds moeilijk was het verdrag te beoordelen zonder te weten wat precies de regelingen waren en wat voor praktische gevolgen eruit volgden.⁴²⁵ Daarbij kwam nog, dat in de regelingen aan transparantie en *accountability* werd ingeboet door de groeiende private uitbesteding van de drugsbestrijdingsactiviteiten in de Verenigde Staten. Volgens Scahill is het (later) omstreden bedrijf Blackwater⁴²⁶ deelgenoot geweest in het ondersteunen van legers in conflictzones en van politietrainingsmissies met onder andere zijn ‘*multimillion-dollar*’ lucht- en zeevaartafdelingen. Voormalig CIA-afdelingsdirecteur Goodman stelde over deze ontwikkeling: “*My major concern is the lack of accountability, the lack of responsibility. The entire industry is essentially out of control. It’s outrageous.*”⁴²⁷ Ook Lemus & Walsh signaleren dit bij de INL-sproeiprogramma’s die de sproeioperaties van de *DIRAN*, het Colombiaanse Drugsbestrijdingsdirectoraat, steunen. Hun vliegtuigen zijn bemand door ‘Amerikanen, Colombianen en private uitvoerders van DynCorp Areospace Technologies.’ DynCorp verricht net als Blackwater trainingen en logistieke ondersteuning en is bovendien ‘vergezeld van gewapende helikopters’ ter bescherming tegen potentiële aanvallen van gewapende groepen in de drugsproducerende gebieden.⁴²⁸

Tevens was voor critici onduidelijk wat de door het Amerikaanse personeel verschaft **informatie** aan de autoriteiten van het Koninkrijk precies inhield. Dit betrof informatie als vluchtplannen, passagiersgegevens *etcetera*. In de behandeling van de goedkeuring van het verdrag stelde de regering dat de ‘CZMCARIB en de Bevelhebber der Zeestrijdkrachten met JIATF-E en SouthCom’ praktische afspraken hadden gemaakt over de vliegoperaties: “Het betreft hier onder meer het maximum aantal vliegtuigen dat mag worden ingezet vanaf beide vliegvelden, de bevelstructuur, de operationele aansturing, de verantwoordelijkheden van de Amerikaanse FOL-manager en de detachements-commandanten, alsmede de procedures voor de opvang van luchtwaarnemers.”⁴²⁹ Onder andere de SP, SGP en GroenLinks vroegen zich af welke afspraken met de Verenigde Staten gemaakt waren over (blijvende) ‘inzage in de tijdens de FOL-vluchten verzamelde informatie.’⁴³⁰ Tevens hadden deze partijen vanuit

⁴²³ KST 27229, Nota Verslag VC BuZa, 2

⁴²⁴ *Idem*, 3; zie ook: KST 27229, Nota Verslag VC BuZa EK, 2

⁴²⁵ *Handelingen 79^e vergadering*, 5068

⁴²⁶ Het in 1986 opgerichte private militaire beveiligingsbedrijf raakte vooral in 2004-2005 in opspraak tijdens de oorlog in Irak, zie ook: <http://www.blackwaterwatch.com/> (laatst geraadpleegd 10 oktober 2011)

⁴²⁷ J. Scahill, ‘Blackwater’s Private Spies’, *The Nation* (juni 2008) 14

⁴²⁸ Ramirez Lemus, Stanton & Walsh, ‘Colombia’, 112

⁴²⁹ KST 27229, MvT, 3-4

⁴³⁰ KST 27229, Verslag VC BuZa, 3

verschillende bronnen vernomen dat wel degelijk vanaf de FOL de Colombiaanse guerrilla in kaart kon worden gebracht:

“De RC-7 ARL is speciaal voor SouthCom ontwikkeld voor drugs- en opstandbestrijding en wordt genoemd in een SouthCom fact-sheet over de FOL’s. Het Colombiaanse weekblad *Cambio* interviewde een Colombiaanse piloot die vanaf Howard Air Base in Panama soortgelijke missies vloog met RC-7’s en P-3 Orion’s. De vluchten brachten de coca- en opiumteelt in kaart en «in dat materiaal kan informatie zitten over de guerrilla».⁴³¹

Zij meenden terecht dat juist op het gebied van inlichtingen een ‘verstrengeling tussen drugs- en guerrillabestrijding’ zichtbaar was en dat de FOL’s op deze manier voor de Amerikaanse militaire logistiek een belangrijke rol vervulde.⁴³² De regering stelde echter opnieuw dat JIATF niet deelnam aan de bilaterale militaire samenwerkingsprogramma’s die via bijvoorbeeld de DEA en de Amerikaanse douane met andere landen zouden worden uitgevoerd. Die zouden namelijk ‘de verantwoordelijkheid zijn van de in-country (DEA)representatives’ wier programma’s onder verantwoordelijkheid van het US Special Operations Command (USSOCOM) in Florida vallen. USSOCOM blijkt dus verantwoordelijk voor ‘training en instandhouding van de eenheden’ die in diverse landen worden ingezet:

“Met deze scheiding van verantwoordelijkheden wordt duidelijk dat de militaire ondersteuning van de Amerikaanse bijdrage aan het Plan Colombia, waaronder de aanschaf van helikopters, training en begeleiding van de Colombiaanse strijdkrachten hiërarchisch geheel gescheiden is van de activiteiten die door JIATF-East in het kader van de FOL’s en in het kader van de multilaterale samenwerking met onder meer het Koninkrijk en het Verenigd Koninkrijk wordt uitgevoerd.”⁴³³

Eikelboom & Wu stellen hierover terecht dat met deze uitspraak nog niet duidelijk was dat er geen informatie-uitwisseling tussen JIATF-East en USSOCOM (die dat deel van Plan Colombia uitvoert) plaatsvond. JIATF-East richt zich namelijk juist op het verzamelen van inlichtingen die met andere bestrijdingsorganisaties worden gedeeld.⁴³⁴ Die samenwerking richtte zich volgens de regering slechts op ‘opsporing, surveillance en onderschepping door bevoegde justitiële autoriteiten’ van Caribische landen en de Verenigde Staten bij drugssmokkel in de lucht en op zee. De door JIATF-East verzamelde en geanalyseerde informatie komt inderdaad van de Koninklijke Marine en de Kustwacht, die op hun beurt ‘gevoed worden door Amerikaanse en buitenlandse’ inlichtingendiensten en liaisonofficiers:

⁴³¹ KST 27229, *Verslag VC BuZa*, 14

⁴³² *Idem*, 12-13

⁴³³ *Idem*, 6

⁴³⁴ Eikelboom & Wu, *FOL-verdrag en volkenrecht*, 14

“Deze liaisonofficieren zijn verantwoordelijk voor het onderhouden van de contacten met de landen van herkomst en zijn daarnaast belast met de coördinatie van operaties in bilateraal, regionaal en internationaal verband. De organisatie zelf houdt zich niet bezig met drugsvangsten of operationele activiteiten; zij voorziet andere diensten van informatie.”⁴³⁵

Het ministerie voegde eraan toe dat wanneer ‘illegale gewapende bewegingen in Colombia’ betrokken waren bij de drugstransporten, ook over hen inlichtingen werden gedeeld. Omdat boven land eerdere bilaterale afspraken tussen de Verenigde Staten en andere landen gelden, vallen de militaire adviseurs van het Colombiaanse leger onder USSOCOM, maar de waarnemingstoestellen onder verantwoordelijkheid van JIATF-East.⁴³⁶ Het verdrag had als doel drugstransporten te volgen en bij het opsporen daarvan wilde de regering ‘geen onderscheid maken in groepen’. Critici wezen wederom terecht erop dat de militaire lijnen van USSOCOM en JIATF-East eenvoudig konden samenvallen tijdens deze situaties en konden zich ‘moeilijk voorstellen dat USSOCOM geen interesse zou hebben’ in de JIATF-East informatie van de FOL’s.⁴³⁷

De bepaling in het FOL-verdrag over **politiek overleg** wierp vragen op over de mate waarin het Koninkrijk over delen van het verdrag zeggenschap had in geval van een geschil tussen het Koninkrijk en de Verenigde Staten. Volgens de staatssecretaris toonde de ‘keuze voor de eilanden’ al het Amerikaanse vertrouwen in de politieke stabiliteit van Aruba en de Antillen. Hij stelde dat de operationele afspraken over de samenwerking met de kustwacht ‘voor alle betrokken overheden’ belangrijk waren, aangezien de FOL’s de maritieme samenwerking nog meer zouden versterken. In reactie hierop wensten sommige partijen dat de regering zich zou inspannen voor clausules in het verdrag die “van de Amerikaanse drugsbestrijders [...]geen volledig vrije vogels”⁴³⁸ maakten door bij ernstige gronden het verdrag te kunnen opzeggen; bijvoorbeeld bij het niet kunnen uitsluiten van (in)directe betrokkenheid van (landen van) het Koninkrijk bij de burgeroorlog in Colombia.⁴³⁹ Het verdrag kon volgens de regering in de eerste termijn tien jaar gelden en daarna elke vijf jaar worden verlengd. Alleen bij zware gronden kan aan het einde van die termijnen worden opgezegd. Vanuit de internationale verdragspraktijk kon het verdrag wel tussentijds worden opgezegd als er een cruciale verdragsbepaling voor het doel van het verdrag zou zijn geschonden, een onomkeerbare situatie die uitvoering onmogelijk maakte of een wezenlijke verandering van de omstandigheden. Volgens artikel 91 lid 1 Grondwet kan in een zodanig geval na parlementaire goedkeuring worden opgezegd.⁴⁴⁰

Naar aanleiding van artikel 26 *Inwerkingtreding en werkingsduur* van het verdrag ontstond discussie over de **procedurele gang van zaken** rondom het verdrag en over de noodzaak van een evaluatie als controlemiddel. Meerdere partijen meenden dat eerder overlegd had moeten worden over het tijdelijke verdrag, gezien het belang van het verdrag. Bovendien vonden zij dat eerder informatie

⁴³⁵ KST 27229, Nota Verslag BuZa, 6

⁴³⁶ *Idem*, 7

⁴³⁷ *Handelingen 79^e vergadering*, 5068

⁴³⁸ KST 26200, Verslag AO

⁴³⁹ KST 27229, Verslag VC BuZa, 13

⁴⁴⁰ KST 27229, Nota Verslag BuZa, 3-4

had moeten worden gegeven over de initiatiefnemers en signalering van mogelijke problemen bij aanvang van de procedure.⁴⁴¹ Veel leden waren verbolgen over de gang van zaken met betrekking tot het tijdelijke verdrag, omdat daarvan een evaluatie ontbrak als gevolg van de ‘voortvarendheid van de onderhandelingen’ met de Verenigde Staten. Vooral de PvdA betwijfelde of het tijdelijke verdrag zo eenvoudig was dat het geen parlementaire goedkeuring vereiste. Het feit dat de goedkeuring van het wetsontwerp voor het definitieve verdrag “helaas opnieuw op een ogenblik dat dit – definitieve – verdrag al lang en breed geldt, zij het voorlopig” kwam, achtten zij ongewenst.⁴⁴² Volgens de regering waren de ‘effectieve bestrijding, het voortbouwen op bestaande samenwerking en het grote politieke en economische belang voor de Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse regeringen’ de redenen dat tot snelle totstandkoming van het verdrag werd besloten. De minister van Buitenlandse Zaken stelde dat hij de Kamer per brief⁴⁴³ in juni 1999 met betrekking tot het tijdelijke verdrag had geïnformeerd over de criteria op basis waarvan parlementaire goedkeuring niet van toepassing was. Zoals eerder gesteld maakte het aflopen van het verdrag op 19 juni 1999 het noodzakelijk het FOL-verdrag voorlopig toe te passen.⁴⁴⁴ De regering stelde tevens dat afgeweken kon worden van parlementaire goedkeuring van verdragen op basis van artikel 7, aanhef juncto onderdeel c, Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, in geval van het ontbreken van belangrijke geldelijke verplichtingen en tijdelijkheid van hoogstens een jaar. Er waren geen belangrijke geldelijke verplichtingen omdat de Verenigde Staten de kosten van de FOL’s droegen. Bovendien gold het tijdelijke verdrag voor één jaar en werd het gevolgd door de voorlopige, meteen geldende regeling die vooruitliep op het definitieve verdrag.⁴⁴⁵ De Kamerleden plaatsten echter kanttekeningen bij het regeringsstandpunt over artikel 7c Rijkswet goedkeuring verdragen. Het leek de leden ‘niet erg elegant’, dat de goedkeuringsprocedure van een verdrag werd ontweken door eerst een tijdelijk verdrag te sluiten en vervolgens tot verlenging over te gaan. Tevens zagen de leden risico’s kleven aan de onduidelijkheid over potentieel financiële gevolgen vanwege risicoaansprakelijkheid. De staatssecretaris begreep de onvrede, maar stelde dat normaliter op basis van artikel 1 Rijkswet goedkeuring verdragen voor de Tweede Kamer een periodiek overzicht van te sluiten verdragen beschikbaar zou zijn. Op 15 april verscheen het verdrag voor het eerst op dat overzicht, terwijl het echter op die datum al was gesloten. De critici van het verdrag hielden echter vast aan hun stelling dat spoed geen reden was voor het ontwijken van gewone parlementaire controle, omdat een definitief verdrag na een jaar tot stand hoorde te komen op basis van haar functioneren in een evaluatie. Volgens het kabinet had de regering op de reguliere manier het tijdrovende ontwerp van een definitief verdrag kunnen voorkomen en tegelijkertijd aan de wensen van Verenigde Staten, Aruba en de Nederlandse Antillen kunnen voldoen.⁴⁴⁶

Over de evaluatie zelf stelden bezorgde Kamerleden dat deze van het grootste belang was.

⁴⁴¹ *Handelingen 79^e vergadering*, 5067

⁴⁴² *KST 26200, Verslag AO*

⁴⁴³ *KST 26200, Brief MinBuZa*

⁴⁴⁴ *KST 27229, Nota Verslag BuZa*, 3

⁴⁴⁵ *KST 26200, Brief MinBuZa*

⁴⁴⁶ *KST 26200, Verslag AO*

Toenmalig GroenLinks-fractievoorzitter Rosenmöller stelde: “Als er een verdrag gesloten wordt in zulke algemene termen als hier het geval is, is openheid noodzakelijk om parlementariërs de mogelijkheid te geven te kunnen controleren waar zij mee instemmen.”⁴⁴⁷ Toenmalig PvdA-Kamerlid Van Oven diende daarom (met succes) een motie ter evaluatie in:

“[...] honderd procent vertrouwen betekent dat je geen verdrag hoeft te sluiten en honderd procent wantrouwen zou ertoe moeten leiden dat je geen verdrag sluit. Verdragen zijn per definitie bedoeld voor alles wat zich daar tussenin bevindt. Het is als het ware een reglementering van wantrouwen of vertrouwen. Dat geldt voor het FOL-verdrag ook. De mededeling van de minister van Buitenlandse Zaken dat misbruik en oneigenlijk gebruik van bijvangstinformatie niet mogen [...] is een belangrijke vaststelling. Daarnaast moeten wij proberen te controleren of het ook in de praktijk op die manier gaat.”⁴⁴⁸

De uitspraak van Van Oven dekte de lading van de maximale controlemogelijkheden die er op dat moment voor het parlement (en de regering) uit het verdrag te halen waren. Er kon door de regering niet concreet genoeg geïnformeerd worden, er kon niet afdoende openheid bestaan over de uitvoering van de FOL-activiteiten van alle betrokken organisaties; simpelweg omdat in de context van de FOL's op politiek niveau een kader moest worden gesteld voor uitvoerende activiteiten die in toenemende mate geheimhouding in plaats van transparantie vereisten. De aard van het FOL-verdrag maakte dat de Tweede Kamer beperkte nationale controlemogelijkheden had en internationaal nog minder te zeggen had. Bovendien was aan de andere kant van de oceaan van een dergelijk debat geen sprake. De evaluatie zou slechts de successen en drugsvangsten vermelden en ‘al zou de uitvoering van het verdrag niet zijn verlopen zoals bedoeld,’⁴⁴⁹ dan viel een correctie van het parlement buiten haar bevoegdheid. De motie ter evaluatie is in deze zin effectief⁴⁵⁰ geweest omdat het geen verdragswijziging inhield, maar wel bepaalde dat er ‘elk jaar of welke periode dan ook’ op initiatief van de regering een evaluatie plaatsvindt.⁴⁵¹

Conclusie

Uit het bovenstaande is ten eerste duidelijk geworden dat het debat zich in Nederland heeft gericht op het luchtaspect en niet op dat van de zee. Dit is opmerkelijk, omdat internationale drugsbestrijding in het Caribisch gebied juist een zaak van beide is; in eerdere hoofdstukken werd duidelijk dat de grootste hoeveelheden nog steeds over zee worden in- en uitgevoerd. Tevens is in dit debat weinig ingegaan op de bestaande maritieme samenwerking en ontwikkelingen in de geschetste regionale en historische context van de Caribische betrekkingen met de Verenigde Staten; en wat dit voor maritieme ontwikkelingen tot gevolg heeft. Mede hierom is in hoofdstuk 5 extra ruimte gemaakt voor

⁴⁴⁷ *Handelingen 79^e vergadering*, 5049

⁴⁴⁸ *Idem*, 5097

⁴⁴⁹ Kikken, *Visie tot Uitvoering*, 85

⁴⁵⁰ *Idem*, 67

⁴⁵¹ *Ibidem*

eventuele juridische gevolgen vanuit het perspectief van maritieme drugsbestrijding. Drugsbestrijding moet immers in grote mate over zee plaatsvinden, omdat drugshandel daar nog steeds het meeste voorkomt.

Op dezelfde manier is teveel het accent gelegd op de invloed van het Amerikaanse Plan Colombia en te weinig op de in hoofdstuk 3 genoemde duale koers die Nederland op het gebied van drugsbestrijding vaarde, namelijk die met de aanzienlijke gezamenlijke Europese stappen die sinds medio jaren negentig zijn gezet.

Tevens sluit de in deze scriptie beschreven FOL-problematiek aan bij het standpunt van Aldrich dat het ‘onwaarschijnlijk en oneerlijk’ is te verwachten dat inlichtingen- en veiligheidsdiensten de binnenlandse problematiek van regionale conflicten kunnen oplossen. Hoewel het van belang is dat uiterste noodzaak voor de uitvoerende werkzaamheden voor inlichtingendiensten als leidraad werkt, meent de auteur dat dit voor overheidsinstellingen vaak praktisch niet haalbaar is: *“Institutional capacity often imposes additional and very practical restraints in a business which is resource-intensive. [...] they (red. de beleidsmakers) attempt to make their way through the labyrinthine maze of intelligence alliances and international data-sharing arrangements.”*⁴⁵²

Ten slotte is het een gemiste kans voor alle partijen dat de al bestaande brede ministeriële samenwerking op het gebied van drugsbestrijding niet is benadrukt; de sociaaleconomische, autonome en duurzame programmapunten die critici zo graag verankerd in het verdrag hadden gezien. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken, Justitie en Volksgezondheid hadden hierbij een grotere rol kunnen spelen, ook al lag de kadervorming bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

⁴⁵² R.J. Aldrich, ‘Transatlantic intelligence and security cooperation’, International Affairs 80:3 (2004) 735

HOOFDSTUK 5 – JURIDISCHE GEVOLGEN VAN HET FOL-VERDRAG

Het laatste onderdeel van deze scriptie treedt buiten het politiekhistorische kader van de probleemstelling en richt zich ten eerste op de algemene maritieme juridische werking van het FOL-verdrag. Vervolgens besteedt dit hoofdstuk aandacht aan twee door het parlement en de media geuite juridische bezwaren tegen het verdrag. Het eerste bezwaar is mogelijke volkenrechtelijke aansprakelijkheid, gevolgd door eventuele schadevergoeding bij schade veroorzaakt door derden. Het eerste heeft betrekking op de eventuele (in)directe betrokkenheid van de Nederlandse staat bij mensenrechtenschendingen als gevolg van internationale drugsbestrijdingsactiviteiten in Colombia. Het tweede bezwaar richt zich op de aansprakelijkheid voor eventuele schade die wordt toegebracht aan de FOLs in Oranjestad en Willemstad.

5.1 Algemene juridische verdragswerking

In de vorige hoofdstukken is kort beschreven hoe maritieme drugsbestrijding zich heeft ontwikkeld in het Koninkrijk. Door middel van het *Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht* (23 mei 1969) zijn verdragen tussen staten en schriftelijk opgestelde verdragen geregeld. Vervolgens zijn op basis van het VN-zeerechtverdrag internationale maritieme regels en uitzonderingen op vrije zeevaart bij onder meer piraterij, achtervolging op heterdaad en smokkel⁴⁵³ opgesteld. De voor drugsbestrijding belangrijkste geregelde onderwerpen zijn onder meer het bepalen van de grenzen (van territoriale wateren) en het recht van doorgang. In territoriale wateren (tot 22 km van de nationale kustlijn) is de desbetreffende staat soeverein en vrij om wetten uit te voeren en hulpbronnen te gebruiken, zodat bijvoorbeeld militaire schepen dit gebied mogen doorkruisen. Op volle zee is echter geen enkel schip soeverein, maar onderworpen aan de vlaggenstaatjurisdictie: van de staat waar zij geregistreerd zijn. In het verdrag staan echter nog geen expliciete verwijzingen naar normen voor het maritiem bestrijden van drugstransporten, hoewel artikel 108 VN-Zeerechtverdrag stelt dat staten bilateraal en multilateraal moeten samenwerken bij de bestrijding van internationaal drugstransport; daarom geldt op multilaterale basis de Weense Conventie uit 1988 nog als de belangrijkste regelgeving⁴⁵⁴ voor de te treffen maatregelen bij een vermeend drugstransport. Als de autoriteiten van een staat een verdacht schip signaleren op volle zee, moeten zij aan de vlaggenstaat toestemming vragen om te mogen aanhouden of te onderzoeken. In de zone tussen de territoriale wateren en volle zee - de aangrenzende zone - is overigens de kuststaat nog steeds bevoegd. Omdat het Koninkrijk echter geen eigen aangrenzende zone had, was die bevoegdheid niet duidelijk in het geval van vermeende drugssmokkel. Mede daarom had Nederland het op 31 januari 1995 gesloten *European Agreement on illicit traffic by*

⁴⁵³ United Nations Convention on the Law of the Sea van 10 december 1982, Inwerkingtreding 14 november 1994; zie: http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/closindx.htm (geraadpleegd 21 september 2011)

⁴⁵⁴ P.J.J. van der Kruit & D.S. Blocq, 'Drugsbestrijding door de Koninklijke Marine', *Justitiële verkenningen* 29:2 (2003) 108

sea⁴⁵⁵ niet geratificeerd. Wel was er op Nederlands initiatief een *Draft Agreement concerning cooperation in suppressing illicit maritime and air trafficking in narcotic drugs and psychotropic substances in the Caribbean area* opgesteld⁴⁵⁶, dat ‘inhoudelijk verder ging dan de Vienna Convention’ door regelingen voor permanente toestemming voor aanhouding en onderzoek van vreemde van drugssmokkel verdachte schepen buiten de territoriale wateren mogelijk te maken.⁴⁵⁷ Het feit dat deze ontwerpovereenkomst voor gezamenlijke maatregelen op zee en in de lucht op Nederlands initiatief werd opgesteld, zegt iets over de voortvarendheid en het pragmatisme dat de Nederlandse regering ter hand nam om een internationale rol te spelen op het gebied van drugsbestrijding. Samen met de eerder genoemde gezamenlijke drugsbestrijdingovereenkomsten met Caribische landen en met EU-partners, leidde deze ontwerpovereenkomst naar steeds concretere regelgeving zoals uiteindelijk het FOL-verdrag.

Tegelijkertijd zijn er naast deze ontwikkelingen zoals eerder gesteld steeds meer bilaterale overeenkomsten gesloten (vaak door de Verenigde Staten met andere staten) om de regelgeving buiten de territoriale wateren te omzeilen. Het is in de huidige situatie zo dat in de territoriale wateren van de Nederlandse Antillen en Aruba nationale drugsbestrijdingwetgeving wordt gehandhaafd, wat betekent dat de Kustwacht verdachte schepen achtervolgt, maar niet mag aanhouden zonder een bevoegd opsporingsambtenaar. Hiervoor worden vaak Bijzondere Agenten van Politie (Bavpol) ingezet. Buiten de territoriale wateren gelden echter de regels van de Weense Conventie, waarbij voor aanhouding en arrestatie toestemming van de vlaggenstaat is vereist. Deze worden echter ook omzeild door de Shiprider Agreements-samenwerking met de Amerikaanse kustwacht, die aan de eerder genoemde LEDET's aan boord van Koninklijke Marineschepen permanente toestemming geeft om schepen van de andere staat aan te houden;⁴⁵⁸ iets dat in de *Draft Agreement* vóór het FOL-verdrag al werd nagestreefd. Net zoals de inlichtingen- en informatieuitwisseling vanaf de FOL-vliegtuigen de opsporing van drugstransporten en bijvangst faciliteren, verzorgen de marineschepen van het Koninkrijk de logistieke kant van drugsbestrijding in de Caribische zee, terwijl de LEDET's de aanhouding en de eventuele inbeslagneming voor hun rekening nemen.

5.2 Parlementaire bezwaren van juridische aard

5.2.1 Volkenrechtelijke aansprakelijkheid

De belangrijkste vraag met juridische implicaties, die ook in het parlement klonk, was of Nederland, wanneer in Colombia door één of meerdere partijen bij het interne conflict internationaal recht wordt geschonden, hiervoor (in)direct aansprakelijk zou zijn door het ter beschikking stellen van vliegbases

⁴⁵⁵ Dit akkoord was een uitwerking van artikel 17 van de Vienna Convention, zie United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances (1988) via http://www.unodc.org/pdf/convention_1988_en.pdf (geraadpleegd 8 oktober 2011)

⁴⁵⁶ De uiteindelijke overeenkomst is in 2003 opgesteld, maar door weinig staten geratificeerd. Voor een exemplaar van de uiteindelijke overeenkomst, zie: <http://www.state.gov/s/l/2005/87198.htm>

⁴⁵⁷ Van der Kruit & Blocq, 'Drugsbestrijding', 109

⁴⁵⁸ *Idem*, 105

aan de Verenigde Staten op de Nederlandse Antillen en Aruba.⁴⁵⁹ De Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken stelde in de Kamerbehandelingen dat dit niet het geval was op basis van de verdragsbepalingen en de 'uitdrukkelijke verzekering' die de Koninkrijksregering van de Verenigde Staten kreeg: Van Aartsen meende dat "voor de aansprakelijkheid van onrechtmatige daden van andere staten is vereist dat vanaf het begin duidelijk is dat de desbetreffende activiteit op zichzelf onrechtmatig is."⁴⁶⁰ Niet iedereen deelde deze mening, omdat diezelfde minister tevens stelde dat de militaire kant van Plan Colombia hem zorgen baarde en er zo wetenschap was over de mogelijke setting waarin de activiteiten gingen plaatsvinden. Omdat het Colombiaanse conflict in de zin van het internationale humanitaire recht een intern gewapend conflict is, moeten alle daarbij betrokken partijen op basis van artikel 3 van de vier Geneefse Conventies van 1949 zich aan de regels van het internationale humanitaire recht houden. De Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Mensenrechten (UNHCHR) meldde echter nog voor hetzelfde jaar waarin de FOL-onderhandelingen plaatsvonden dat er 'op grote schaal' mensenrechtenschendingen plaatsvonden en zelfs een verslechtering ten opzichte van de voorafgaande jaren was opgetreden door de samenwerking tussen het Colombiaanse leger en paramilitaire commando's.⁴⁶¹ Tevens werden de in april 2000 vastgelegde mensenrechtenclausules aan de Amerikaanse steun ten behoeve van Plan Colombia vier maanden later weer door Clinton herroepen in het belang van de Amerikaanse nationale veiligheid.⁴⁶² Ten slotte werd de informatie die door middel van de FOL's is verkregen mogelijk met het Colombiaanse leger en de paramilitairen gedeeld; ook ten bate van sproei vluchten. Het feit dat het verdrag niet toestond dat er besproeiingsvliegtuigen opstegen van Hato en Reina Beatrix, belemmerde niet dat voor de lokalisering ("waarnemen") van de te besproeien gebieden de FOL's wel konden worden ingezet.⁴⁶³

De vraag die hieruit voortvloeit, zoals gesteld in de probleemstelling van deze scriptie, is of Nederland op basis van zijn rol in de informatie-uitwisseling (in) direct (mede)aansprakelijk is voor deze schendingen van het internationaal recht. Volgens Eikelboom en Wu zou Nederland *direct* aansprakelijk kunnen zijn voor geleden schade volgend uit het ter beschikking stellen van de FOL's. Ten eerste is dit mogelijk op grond van de niet-nakoming van het algemene rechtsbeginsel dat staten verbiedt om (bewust) activiteiten toe te laten op het eigen grondgebied die schendingen van de rechten van derde staten inhouden. Ten slotte is directe aansprakelijkheid mogelijk op grond van artikel 1 EVRM⁴⁶⁴ en het vergelijkbare artikel 2 BUPO⁴⁶⁵, die Nederland verplichten om de rechten en vrijheden te verzekeren van een ieder die zich op zijn grondgebied bevindt of binnen zijn rechtsmacht valt.

Op basis van artikel 38 lid 1 sub (c) Statuut van het Internationaal Gerechtshof is het een

⁴⁵⁹ W. Eikelboom & X. Wu, *Het FOL-verdrag en het volkenrecht: een onderzoek naar de aansprakelijkheid van Nederland voor schendingen van internationaal recht in Colombia* (Amsterdam 2001) 5

⁴⁶⁰ KST 27229, nr. 294b, Nota naar aanleiding van het Verslag van de Vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken van de Eerste Kamer der Staten-Generaal, 9 juli 2001, Vergaderjaar 2000-2001, 3

⁴⁶¹ Eikelboom & Wu, *FOL-verdrag en volkenrecht*, 5-7

⁴⁶² *Idem*, 9-10

⁴⁶³ *Idem*, 14

⁴⁶⁴ EVRM: Europees Verdrag tot de Bescherming van de Rechten van de Mens

⁴⁶⁵ BUPO: Internationaal Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten

soevereine staat niet toegestaan 'haar territorium te laten gebruiken voor handelingen die tegen de rechten van andere staten ingaan'.⁴⁶⁶ De FOL-activiteiten die op de Nederlandse Antillen en Aruba plaatsvinden, mogen daarom geen rechten van derde staten schenden. Volgens Eikelboom en Wu is het ter beschikking stellen van de FOL's aan de Verenigde Staten *an sich* een rechtmatige handeling. Als Nederland zich echter bewust was, of had moeten zijn, "van het feit dat de handelingen die vanaf de Nederlandse bases worden verricht de rechten van derde staten schenden", kan het aansprakelijk zijn voor niet-nakoming van het algemene rechtsbeginsel.⁴⁶⁷ De kwalificatie van het vermeende bewustzijn van een staat is ingewikkeld, omdat het feitelijke gezag dat een staat uitoefent over zijn grondgebied en zijn territoriale wateren, nog niet het vermeende bewustzijn van die staat veroorzaakt van het plaatsvinden van onrechtmatige handelingen op de genoemde locaties. Er moet 'sprake zijn van het met wetenschap toestaan van deze handelingen.' Het is echter voor de schadelijkende staat moeilijk te bewijzen dat de schadeveroorzakende staat kennis had van die onrechtmatige handelingen. Had Nederland wetenschap, of had de staat dit moeten hebben, van de handelingen die vanaf Nederlands grondgebied werden verricht? Maakten die handelingen mensenrechtenschendingen in Colombia mogelijk? Uit de beschikbare informatie werd duidelijk dat Colombia tegen de FOL's en de drugsbestrijdingactiviteiten geen bezwaar had. De auteurs stellen echter dat een fundamenteeler probleem het akkoord van Colombia overschaduwde en onrechtmatigheid overeind hield: de voor de gehele internationale gemeenschap geldende verplichtingen *erga omnes*,⁴⁶⁸ zoals verplichtingen op het gebied van de mensenrechten. Vanwege de zwaarte van de aard van die verplichting heeft iedere staat een groot belang bij het naleven van het tegengaan van mensenrechtenschendingen en heeft de Colombiaanse toestemming voor het beschikbaar stellen van de FOL's waarvan zijn activiteiten die verplichtingen zouden kunnen schenden, weinig waarde. De verplichting om het grondgebied van het Koninkrijk niet te laten gebruiken voor schendingen van mensenrechten geldt namelijk voor de gehele internationale gemeenschap. De Nederlandse regering wist dat de FOL-informatie wordt gedeeld met de Colombiaanse regering en dat de bij drugstransporten betrokken guerrilla's worden geobserveerd. Tevens waren bij hen –zeker na veelvuldige Kamervragen- diverse rapporten van mensenrechtenorganisaties, waarin de nauwe samenwerkingsverbanden tussen paramilitairen en het Colombiaanse leger worden beschreven, bekend.⁴⁶⁹

Op grond van artikel 1 EVRM en artikel 2 BUPO is de Nederlandse staat verplicht om de in deze verdragen genoemde rechten en vrijheden⁴⁷⁰ van iedereen op zijn grondgebied of binnen zijn

⁴⁶⁶ Zie uitspraak Internationaal Gerechtshof in de zaak *Corfu Channel* (9 april 1949), International Court of Justice via: <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&k=cd&case=1>

⁴⁶⁷ Eikelboom & Wu, *FOL-verdrag en volkenrecht*, 19

⁴⁶⁸ Verplichtingen *erga omnes* zijn voor iedereen door iedereen afdwingbaar, maar geen dwingende algemene internationale, door de gehele internationale gemeenschap aanvaarde en erkende regels (Vrije eigen interpretatie met betrekking tot deze specifieke situatie).

⁴⁶⁹ Eikelboom & Wu, *FOL-verdrag en volkenrecht*, 21

⁴⁷⁰ Hieronder vallen bijvoorbeeld het verbod op martelen, recht op een eerlijk proces en het recht op vrijheid en veiligheid. Zie: EVRM, Europese Raad: <http://conventions.coe.int/treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=005&CL=ENG> (geraadpleegd 1 oktober 2011)

rechtsmacht te verzekeren. Omdat bepaald is dat 'rechtsmacht' zich niet beperkt tot inzittenden of het grondgebied van de verdragsstaat, kunnen handelingen van die staten die buitenlandse gevolgen hebben, nog steeds vallen onder zijn rechtsmacht. Nederland heeft volgens de auteurs analoog hieraan “dus ook jegens alle inwoners van Colombia de verplichting te verzekeren dat alle handelingen die worden uitgevoerd op zijn grondgebied c.q. binnen zijn rechtsmacht de rechten en vrijheden van de Colombianen niet schenden.”⁴⁷¹ Dit is echter alleen van toepassing als er sprake is van voorzienbare schendingen van het artikel die *direct gevolg* waren van de handelingen van de verdragsstaat. Nederland is niet direct aansprakelijk op grond van artikel 1 EVRM/2 BUPO, omdat Nederlanders niet zelf de handelingen hebben verricht, en omdat FOL-activiteiten “niet direct handelingen tot gevolg hadden die voorzienbaar een ernstige verdragsschending opleverden.”⁴⁷²

Nederland zou zeker indirect aansprakelijk kunnen zijn, wanneer de Nederlandse betrokkenheid bij de informatie-uitwisseling (door de terbeschikkingstelling van de FOL's) schendingen van het volkenrecht door een andere staat vergemakkelijkt. In de statenpraktijk vertonen twee zaken over volkenrechtelijke medeplichtigheid gelijkens met de mogelijke juridische gevolgen van het FOL-verdrag, namelijk het ter beschikking stellen van (een deel van) het territorium aan een andere staat (met welke hulp laatstgenoemde een volkenrechtelijke onrechtmatige daad pleegt): in 1958 en 1986. In 1958 beschuldigde de voormalige Sovjet-Unie West-Duitsland van medeplichtigheid aan agressie van de Verenigde Staten tegen Libanon, omdat de Verenigde Staten een interventie pleegden met vliegtuigen die waren opgestegen vanaf West-Duitse bases. West-Duitsland stelde dat de Verenigde Staten geen agressie hadden gebruikt en dat West-Duitsland nooit zou hebben toegestaan dat haar eigen grondgebied hiervoor werd gebruikt. In 1986 beschuldigde Libië het Verenigd Koninkrijk van medeplichtigheid aan een Amerikaanse aanval, omdat de Amerikaanse bommenwerpers van Britse bases waren opgestegen. Libië meende dat het Verenigd Koninkrijk aansprakelijk was op grond van het ‘steunen van en bijdragen aan de aanval’ maar het Verenigd Koninkrijk achtte het Amerikaanse bombardement zelf niet onrechtmatig. Hieruit blijkt volgens Eikelboom en Wu dat staten erkennen dat zij kunnen worden aangesproken op de hulp die wordt verleend bij het plegen van onrechtmatige handelingen door andere staten, al dan niet bindend.⁴⁷³ Bij gebrek aan een specifiek verdrag regelde ten tijde van aanvang van het FOL-verdrag⁴⁷⁴ het gewoonterecht volkenrechtelijke medeplichtigheid via het ontwerpartikel 16 inzake staatsaansprakelijkheid van de VN-Commissie voor Internationaal Recht:

“Aid or assistance in the commission of an internationally wrongful act by a State which aids or assists another State in the commission of an internationally wrongful act by the latter, is internationally responsible for doing so if:

⁴⁷¹ Eikelboom & Wu, *FOL-verdrag en volkenrecht*, 23

⁴⁷² *Idem*, 24

⁴⁷³ *Idem*, 28

⁴⁷⁴ Tot op het moment van schrijven is deze bepaling ongewijzigd gebleven (16 november 2011)

(a) *That State does so with knowledge of the circumstances of the internationally wrongful act;*
and

(b) *The act would be internationally wrongful if committed by that State.*⁴⁷⁵

De voorwaarden voor volkenrechtelijke medeplichtigheid waaraan zou moeten voldaan, zijn met betrekking tot de FOL's door Eikelboom & Wu als volgt gekwalificeerd: Ten eerste moet zijn voldaan aan de voorwaarden van de zogenaamde *principale schending*: er moet sprake zijn van schendingen van het volkenrecht die in Colombia worden gepleegd, die verband houden met de Nederlandse betrokkenheid bij informatie-uitwisseling (het ter beschikking stellen van de FOL's). Hierdoor krijgt het Colombiaanse leger informatie over de locaties van cocaplantages en over de bewegingen van de rebellen. Wanneer bewezen is dat de FOL- informatie wordt gebruikt voor specifieke militaire acties waarbij de schendingen plaatsvinden, is Nederland indirect aansprakelijk voor Amerikaanse medeplichtigheid aan die specifieke schendingen van het Colombiaanse leger. Vervolgens moet Nederland daadwerkelijk op substantiële basis materiële hulp of ondersteuning bieden aan (het vergemakkelijken van) de onrechtmatige daad, zoals hierboven gesteld "*the commission of an internationally wrongful act*". De auteurs meenden dat bewezen was dat aan deze voorwaarde was voldaan, echter in een bijzonder verband: "Nederland verleent namelijk geen directe assistentie aan Colombia, maar stelt luchthavens ter beschikking aan de Verenigde Staten. De medeplichtigheid, zelf al een indirecte vorm van betrokkenheid, is hier dus nòg indirecter."⁴⁷⁶

Tevens moet bij de Nederlandse staat een bepaald bewustzijn zijn geweest van de omstandigheden van de op handen zijnde onrechtmatige daad of het onrechtmatige gebruik van de geboden hulp. Er zou indirecte aansprakelijkheid kunnen volgen wanneer Nederland onvoldoende onderzoek heeft gedaan naar de eventuele gevolgen van hulp of assistentie aan een andere staat.⁴⁷⁷ De assisterende staat is dus verplicht om te onderzoeken waarvoor de hulp gebruikt wordt, zeker als er aanwijzingen zijn die in de richting van een schending van het volkenrecht wijzen, zoals in het geval van Colombia (waarover bekend was dat er mensenrechtenschendingen worden gepleegd). Ten slotte is Nederland ook gebonden aan de norm (het niet mogen schenden van mensenrechten) die Colombia door zijn handelingen schendt. Volgens artikel 34 Verdrag van Wenen inzake het Verdragenrecht (1961) is dit het geval: "Als staat A assistentie verleent aan een handeling van staat B die een volkenrechtelijke onrechtmatige daad oplevert, is staat A hiervoor slechts aansprakelijk als de handeling ook onrechtmatig zou zijn geweest als staat A haar zèlf zou hebben verricht."⁴⁷⁸ Ook voor Nederland geldt uiteraard naleving van het niet schenden van het mensenrechten en het humanitair recht.

Concluderend kan worden gesteld dat een staat volkenrechtelijk aansprakelijk kan worden

⁴⁷⁵ Zie *Law of international relations*-bepalingen (hoofdstuk 9, ontwerpartikel 16, 9 juni 2001) over volkenrechtelijke medeplichtigheid: International Law Commission, <http://www.un.org/law/ilc/> (geraadpleegd 10 oktober 2011)

⁴⁷⁶ Eikelboom & Wu, *FOL-verdrag en volkenrecht*, 31

⁴⁷⁷ J. Quigley, 'Complicity in International Law', *British Yearbook of International Law* 57 (1986) 114

⁴⁷⁸ Eikelboom & Wu, *FOL-verdrag en volkenrecht*, 36; zie ook: Art. 34 Verdrag van Wenen inzake het Verdragenrecht 1961

gesteld voor het verlenen van hulp aan, of ondersteuning van de schending van een volkenrechtelijke verplichting door een andere staat, maar dat het verband tussen het FOL-verdrag en mensenrechtenschendingen erg indirect is. Omdat in dit geval bij aansprakelijkheid geen dwingend recht van toepassing is, moest Nederland zich aangesproken voelen tot een onderzoeksplicht. Nederland verleende namelijk met het ter beschikking stellen van de FOL's aan de Verenigde Staten op indirecte wijze hulp of ondersteuning bij de onrechtmatige handelingen van Colombia. Die hulp is indirect, omdat er handelingen van de Verenigde Staten nodig zijn om de schendingen te laten plaatsvinden. Door deze Amerikaanse handelingen, die eventueel medeplichtigheid aan de schendingen door Colombia inhielden, materieel te vergemakkelijken door de FOL's, kan Nederland, zij het nog indirecter, medeplichtig zijn. Het is aannemelijk dat Nederland gezien de hoeveelheid aan publiciteit wel degelijk wist van de (onrechtmatigheid volgend uit de) mensenrechtenschendingen door Colombia.⁴⁷⁹

5.2.2 Schadevergoeding bij veroorzaakte schade door derden

Hoewel Hato bekend stond als een veilige luchthaven, bleek uit een rapport van de douane-inspectie van december 1998 het tegendeel. De VN-Burgerluchtvaartorganisatie⁴⁸⁰ stelt dat bij schade de beheerder van het vliegveld aansprakelijk is; in dit geval het eerder genoemde Curinta NV. In de kamerbehandeling van mei 2001 stelden critici dat de kans op aanslagen bestond, maar dat op Hato ook nog F-16's van dertig miljoen dollar per stuk stonden. Ondanks een goede verzekering zou er op de beheerder bij ernstige nalatigheid een aanzienlijke terugvordering kunnen rusten. Tevens stelden zij, omdat de Nederlandse investeringsbank een deel van de aandelen van Curinta had, dit ook financiële gevolgen kon hebben voor Nederland. Zij meenden ongelijkheid te zien in het feit dat de Nederlandse Antillen en Aruba de aansprakelijkheid moeilijk konden dragen terwijl de steunpunten "op nadrukkelijk verzoek van de Verenigde Staten" werden gevestigd.⁴⁸¹

De regering stelde echter dat de Verenigde Staten de kosten gedeeltelijk zouden dragen: dat voor de schadeclaims van derden en de bewaking van dure vliegtuigen op Hato speciale voorzieningen werden getroffen, maar dat voor het overige "de reguliere politieke en justitiële autoriteiten" bevoegd waren.⁴⁸² Voor Aruba gold eveneens dat zij op medewerking van Nederland en Amerika konden rekenen, maar aan hen deed de Nederlandse regering evenmin financiële toezeggingen.⁴⁸³ De meningen over financiële toezeggingen waren echter verdeeld, omdat een aantal Kamerleden meende dat in het kader van samenwerking met Aruba, Nederland wel steun moest blijven bieden, juist omdat de Nederlandse Antillen en Aruba slechts gedeeltelijke eigen verantwoordelijkheid konden dragen

⁴⁷⁹ Eikelboom & Wu, *FOL-verdrag en volkenrecht*, 38

⁴⁸⁰ ICAO (International Civil Aviation Organization), zie: <http://www2.icao.int/en/home/default.aspx>

⁴⁸¹ KST 27229, nr.5, Verslag Vaste Commissie Buitenlandse Zaken, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 30 oktober 2000, Vergaderjaar 2000-2001, 9

⁴⁸² KST 26 200, nr. 19, Verslag Algemeen Overleg van de Vaste Commissies Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken en Buitenlandse Zaken, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 24 juni 1999, Vergaderjaar 1998-1999

⁴⁸³ KST 27229, nr.7, Nota naar aanleiding van het verslag van de Vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken van 30 oktober 2000, 21 februari 2001, Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 2000-2001, 13

voor de FOL's.⁴⁸⁴ Een oud-PvdA Kamerlid beaamde dat het gevaar van schade door derden 'al snel' om de hoek kwam kijken bij schadeaansprakelijkheid in een zodanige internationale context. Wanneer er directe schade werd geleden door de verdragstoepassing, zou het Koninkrijk als zodanig aansprakelijk zijn, omdat de verantwoordelijkheid van Curinta alleen het vliegveld omvatte. De kans op schade door derden zou echter zodanig aanwezig kunnen zijn dat het de FOL-autoriteit buiten zijn bevoegdheid zou groeien.⁴⁸⁵

Concluderend kan gesteld worden dat vóór het FOL-verdrag Nederland zich op maritiem gebied al in verschillende samenwerkingsverbanden sterk maakte voor vergaande, multilaterale drugsbestrijdingsmaatregelen- en regelingen. Deze activiteiten waren niet nieuw en bouwden juist voort op door Nederland aangevoerde ruimere bevoegdheden voor intensievere samenwerking met alle drugsbestrijdende organisaties; inclusief alle nationale legers in de betreffende gebieden. Omdat deze ontwikkeling parallel liep met de veelbesproken context van de logistieke dienstverlening per vliegtuig aan de drugsbestrijdende organisaties in het Caribisch gebied, had het achteraf aanbeveling verdiend te onderzoeken of ook uit de maritieme logistieke dienstverlening, waartoe ook informatie-uitwisseling behoort, eventuele aansprakelijkheid zou kunnen volgen.

Eens te meer geldt bovengenoemde aanbeveling, omdat uit het voorgaande is gebleken dat Nederland in theoretische zin aansprakelijk kan worden gesteld voor deze faciliterende rol met betrekking tot Amerikaanse medeplichtigheid aan Colombiaanse mensenrechtenschendingen; al dan niet in indirecte zin, waarbij het verband tussen het FOL-verdrag en de mensenrechtenschendingen ver uit elkaar ligt. Gezien het gebrek aan bindendheid van de bestaande relevante wetteksten is het niet aannemelijk dat door de internationale gemeenschap maatregelen tegen Nederland worden getroffen. Echter zou een striktere naleving van de onderzoeksplicht die de Nederlandse staat bij het aangaan van het FOL-verdrag had, politieke problemen hebben kunnen voorkomen. Ten slotte is gebleken dat naast een dergelijke aansprakelijkheidsstelling nog een zeer kostbare schadeaansprakelijkheid voor derden, bij bijvoorbeeld een aanslag, zou kunnen optreden.

⁴⁸⁴ Handelingen Tweede Kamer der Staten-Generaal, Verdrag drugbestrijding, 79^e vergadering, 28 mei 2001, Vergaderjaar 2000-2001, 5069

⁴⁸⁵ Interview met dhr. mr. G.J.W. van Oven, 26 mei 2010, Den Haag

CONCLUSIE

Door intensievere internationale samenwerking op het gebied van internationale veiligheid en drugsbestrijding worden nationale overheden ook zodanig geconfronteerd met uitdagingen als verlies van soevereiniteit, transparantie en *accountability* bij het aangaan van die samenwerking. Ook in Nederland zijn door middel van deze ontwikkeling de opvattingen over drugsbestrijding ten behoeve van de internationale veiligheid veranderd. Dit is echter niet een eenzijdig proces geweest waarbij het Koninkrijk zich klakkeloos heeft moeten aanpassen aan de veranderde internationale (Amerikaanse) drugsbestrijdingsnormen. Op dynamische en multidimensionale wijze heeft het Koninkrijk de keuze gemaakt bepaalde beleidspunten van het heersende internationale drugsbestrijdingbeleid wel of niet toe te passen op het gebied dat zij voor drugsbestrijding op afstand moet besturen. Omdat het laatstgenoemde gebied het uitvoeringsgebied van de Forward Operating Locations op Aruba en Curacao betrof, zijn bij het tekenen van het FOL-verdrag problemen rond de politieke reikwijdte en de transparantie over de uitvoeringsregelingen van het verdrag ontstaan.

De stelling die de basis voor deze scriptie vormde, luidt:

“Ten aanzien van de gevolgen van het internationale drugsbestrijdingbeleid voor Colombia heeft de Nederlandse overheid met het tekenen van het Forward Operating Locations-verdrag onvoldoende rekening gehouden met de politieke reikwijdte van dit verdrag. Bovendien is zij hierdoor aansprakelijk voor schending van het volkenrecht en lopen Aruba en Curaçao door de vestiging van deze verkenninglocaties op hun territorium een verhoogd veiligheidsrisico.”

Ten eerste kan worden vastgesteld dat ten aanzien van de gevolgen van het internationale drugsbestrijdingbeleid voor Colombia de Nederlandse overheid met het tekenen van het Forward Operating Locations-verdrag wel degelijk onvoldoende rekening heeft gehouden met de politieke reikwijdte van dit verdrag.

Ten tijde van de ondertekening van het verdrag vertoonden Latijns-Amerika en het Caribisch gebied, maar vooral hoofdrolspeler Colombia, interne gunstige sociaal-economische, politieke, financiële en geografische voorwaarden voor drugsproductie en –smokkel. Externe factoren hiervoor waren de inefficiënte internationale drugsbestrijdingpogingen en de stijgende vraag vanuit consumptielanden. Uit de belangrijke theoretische, historische en geografische context van drugsbestrijdingsactiviteiten in het uitvoeringsgebied van het FOL-verdrag is gebleken dat Colombia vanwege haar belang bij de uitvoering hiervan als deel van het politieke kader van het FOL-verdrag moest worden beschouwd. Het Nederlandse belang hierbij is duidelijk zichtbaar, niet alleen vanwege de regelmatige operationele samenwerking met de Colombiaanse overheid in het uitvoeringsgebied, maar ook om eventuele regionale instabiliteit als gevolg van Amerikaanse steun, gefaciliteerd door de FOL's, aan deze overheid.

Het complexe drugsbestrijdingsvraagstuk verdient genuanceerde en gedetailleerde beeldvorming, mede vanwege de genoemde (internationale) dynamiek van de ontwikkeling van het veiligheids- en drugsbestrijdingsgedachtegoed en vanwege de complexiteit van de verdragsbasis voor uitvoerende werkzaamheden. In deze scriptie is in theoretisch opzicht op twee manieren geprobeerd aan dit complexe vraagstuk invulling te geven door middel van de verbinding van internationale drugsbestrijding met het concept van (internationale) veiligheid. Enerzijds is geprobeerd het vraagstuk een historisch-sociologisch element toe te dienen door het concept veiligheid te onderzoeken op specifiek gevormde sociale dreigingen. Hierbij bleken een mengvorm van het liberalisme en (binnen het constructivisme) *historical sociology* van belang, omdat een bredere historisch-sociologische benadering van de externe realiteit van drugsbestrijding de ruimte geeft aan niet aan tijd gebonden thematische internationale vraagstukken (zoals armoede en grondbezit) en tegelijkertijd pseudowetenschappelijke waarnemingen afwijst. Anderzijds zijn binnen deze samenvoeging van liberalisme en *historical sociology* de concepten *human security* en *securitization* relevant gebleken, vooral wat betreft de constructie van nieuwe veiligheidsopvattingen. De relevantie van *securitization* bleek in het onderzoek naar drugsbestrijding relevant uit de (taalhandelings)constructie van drugs als veiligheidsbedreiging en de meervoudige en complexe manier waarop dit zich (inter)nationaal heeft voltrokken. Omdat bij *securitization* de constructie van het veiligheidsconcept zich buiten de politieke sfeer afspeelt en een sociale ontwikkeling ook daadwerkelijk door een referent object geïdentificeerd wordt als een veiligheidsvraagstuk, legitimeert dit zodoende bijzondere maatregelen tegen de sociaal gevormde bedreiging. Het concept *human security* bleek relevant vanwege het benadrukken van het subjectieve aspect van veiligheid (voornamelijk gemarginaliseerden) en de verschillende manieren waarop staatsgedrag vaak een bron van mondiale onveiligheid is geweest.

De genoemde (taalhandelings)constructie van drugs als veiligheidsprobleem bestaat bijvoorbeeld uit algemene kenmerken als de illegaliteit, het drugstransport en de -productie, de daaraan gerelateerde witwaspraktijken en het fysieke gevaar van drugsgebruik. In politieke zin ondermijnt drugshandel de beperkte bestuurscapaciteit van (kleine) staten en in economische zin blijkt drugshandel aantrekkelijk om snel geld te verdienen of zelfs in basisbehoeften te voorzien. Bovendien faciliteert het andere illegale handel als wapen- en mensenhandel. Ten slotte ondermijnt de eventuele terugtrekking van financiële hulp als drukmiddel bij het niet aanpassen aan specifieke vormen van samenwerking bij drugsbestrijding de economische veiligheid van zwakke staten. Het nieuwe paradigma voor samenwerking op het gebied van internationale veiligheid en internationale drugshandel of -bestrijding is daarom ten eerste verruimd met multidimensionale aspecten en transnationaal van aard geworden. Ten tweede is in de context van internationale drugsbestrijding het onderscheid tussen 'positieve en negatieve globalisering' in combinatie met falende of fragiele staten relevant gebleken. Ten slotte is voor vernieuwing van het veiligheidsgedachtegoed het relatief nieuwe inlichtingsamenwerking belangrijker geworden als gevolg van het buiten de politiek "securitizen" van transnationale veiligheidsdreigingen als georganiseerde misdaad, drugshandel en witwassen.

Omdat vanaf de jaren negentig de multidisciplinaire aard van het drugsprobleem werd erkend, is geleidelijk begonnen met het beschouwen van drugs(bestrijding) als een veiligheidskwestie. De internationale strafbaarstelling van drugs in 1988 en de publieke aankondiging van de *War on Drugs* in 1989 waren hierbij van cruciaal belang, gevolgd door de daadwerkelijke “securitization” van drugs door middel van uitgebreide, gezamenlijke internationale (onderscheppings)steun aan landen die door de instroom of productie van drugs waren getroffen. Deze uitbreiding viel samen met de opkomst van internationale drugshandel, die zich voornamelijk richtte op de Verenigde Staten. De Verenigde Staten zijn altijd afhankelijk geweest van samenwerking met lokale politie- en legeronderdelen, maar spelen wel de hoofdrol in het vormen van het algemene internationale en regionale (Latijns-Amerikaanse en Caribische) drugsbeleid. De *securitization* van drugs viel echter ook samen met grotere (Amerikaanse en lokale) militaire invloed op drugsbestrijdingactiviteiten in Latijns-Amerika en het Caribisch gebied. Vooral onder druk van de Republikeinse meerderheid in het Congres versnelde dit proces tijdens de regering-Clinton; wat later uitgroeide tot de basis van het Plan Colombia. Deze veelvuldig bekritiseerde procesversnelling veroorzaakte dat in de gehele regio een toename van geweld en mensenrechtenschendingen en een afname van de invloed en het budget voor handhavingdiensten ten opzichte van veiligheidsdiensten werden ervaren. Ten slotte werden in deze regio de drukmiddelen om zich aan te passen aan het *made-in-America*-beleid door staten ervaren als een verlies van nationale soevereiniteit, vergezeld van een gebrek aan transparantie en verantwoording aan Amerikaanse zijde.

Gold deze laatstgenoemde ervaring ook voor het Koninkrijk? Ervoeren de landsregeringen ook dat bij drugsbestrijdingsactiviteiten hun nationale soevereiniteit verloren ging aan de Verenigde Staten of is er in dat opzicht toch een ander beeld van toepassing? De ontwikkeling van de Koninkrijksbijdrage aan drugsbestrijding is vanaf medio jaren negentig versneld; inderdaad onder andere door toetreding tot het Amerikaans opgerichte Joint Inter-Agency Task Force. Gelijk met de versnelling van deze ontwikkeling medio jaren negentig ontstond meer internationale en nationale discussie over de verandering van een tolerant naar een repressief Nederlands drugsbeleid. De beleidskoers naar meer repressie komt echter voort uit aanpassing aan een complex aan binnen- en buitenlandse, veelal Europese invloeden; in lijn met het toen gevoerde tweesparenbeleid en met de gemeenschappelijke internationale belangen voor de Koninkrijkslanden bij effectieve drugsbestrijding. In de aanloop naar de FOL-onderhandelingen is gebleken hoe complex deze aanpassing is in historisch, politiek en uitvoerend opzicht is geweest, voornamelijk door de reikwijdte en controlemaatregelen van een verdrag binnen de bijzondere interne bestuursstructuur en de regeling van buitenlandse betrekkingen in het Statuut.

Toen de FOL ter sprake kwam in de Tweede Kamer richtte de belangrijkste kritiek zich eerder op de procedure dan op de inhoud van het verdrag. Uit de theoretische context bleek al dat in internationaal opzicht problemen met transparantie en *accountability* ontstonden als gevolg van het nieuwe veiligheidsparadigma en de “militarisering” van drugsbestrijding. Hierbij viel te denken aan een groter

gebrek aan transparantie bij de betrokken politieke en uitvoerende organisaties van het veiligheidsbeleid en een uitholling van controlemechanismen voor overheidsoptreden. De oorzaken van dit gebrek aan controlemechanismen zijn bijvoorbeeld het buiten de relevante wetgeving vallen van inzage in de activiteiten, het uitbesteden van de uitvoerende activiteiten aan private bedrijven en ten slotte de selectieve informatiedynamiek bij de betrokken partijen. In Nederlandse context is dit ook van toepassing, omdat zoals eerder gesteld in hoofdstuk 1 de parlementaire controletaak op nationaal en internationaal niveau theoretisch hetzelfde is, maar dat in de praktijk het bestuur op afstand deze taak compliceert. Bovendien is deze taak veel omvangrijker gebleken dan formeel vastgelegd. Omdat de meerderheid van de Kamerleden voor het verdrag zou stemmen, zetten critici van de FOL's in op maximale controlemaatregelen: een evaluatie en een amendement dat vluchten boven derde staten niet toestond. Vanwege de collectieve onvrede over de door de regering gevolgde goedkeuringsprocedure en de erkende politieke gevoeligheid van het verdrag, is een evaluatie uiteindelijk als enige bedongen.

Dit nam niet weg dat tevens inhoudelijke kritiek heerste op het verdrag. Critici meenden dat de Nederlandse regering onvoldoende rekening hield met het grijze gebied tussen Amerikaanse drugs- en guerrillabestrijding, het onberekenbare verdragedrag vanuit Washington en potentiële regionale instabiliteit vanwege het (te) militaire aspect van Colombia en het daaraan gerelateerd gevaar van toenemende mensenrechtenschendingen. De regering onderschreef dit niet, omdat de uit het verdrag volgende activiteit onder een ander commando viel en omdat Nederland juist het militaire aspect van het Plan afwees. Bovendien meenden bezorgde Kamerleden dat Nederland niet betrokken moest raken bij de negatieve milieueffecten van gewasuitroeijing; de regering stelde echter dat de FOL daarvoor niet werd ingezet.

Over de Kamerbehandeling kan ten eerste geconcludeerd worden dat de gerichtheid op het luchtaspect - ten koste van dat van de zee - opmerkelijk was. Internationale gezamenlijke drugsbestrijding in het Caribisch gebied is immers een zaak van beide en de grootste hoeveelheden drugs worden nog steeds over zee gesmokkeld. Tevens is in dit debat weinig ingegaan op de bestaande maritieme samenwerking van de Latijns-Amerikaanse, Europese en Caribische staten met de Verenigde Staten. Ten tweede is teveel het accent gelegd op de invloed van het Amerikaanse Plan Colombia en te weinig op de in hoofdstuk 3 genoemde duale koers die Nederland op het gebied van drugsbestrijding vaarde, namelijk die met de aanzienlijke gezamenlijke Europese en niet Amerikaanse stappen die sinds medio jaren negentig zijn gezet. Tevens is het onwaarschijnlijk te verwachten dat nationale overheidsdiensten vanwege hun institutionele beperkte capaciteit voldoende inzicht krijgen in het web van (internationale) overkoepelende overeenkomsten voor inlichtingendeling en de betrekkingen tussen inlichtingendiensten. Ten slotte was het voor alle betrokkenen bij het Kamerdebat een gemiste kans dat de al bestaande, op sociaaleconomische en duurzame ontwikkeling gerichte ministeriële samenwerkingsprogramma's op het gebied van drugsbestrijding niet waren benadrukt.

Of, zoals in mijn probleemstelling genoemd, de Nederlandse Antillen en Aruba door vestiging van de FOL's een veiligheidsrisico liepen is met zowel ja als nee te beantwoorden. Het doel van het verdrag was om de binnenlandse veiligheid en de veiligheid op de vliegvelden van de eilanden te verbeteren door hun functie als doorvoerhavens en de (economische) gevolgen van drugsgerelateerde criminaliteit te verminderen. Hierbij was in het bijzonder de als zwak aangemerkte private beveiliging van vliegveld Hato in Willemstad onderwerp van discussie. De uitvoerder van deze beveiliging meende echter dat deze problemen met de financiële steun van de Verenigde Staten weg zouden vallen. Zoals eerder gesteld groeide in deze periode het drugsbestrijdingbudget van het Amerikaanse ministerie van Defensie ten koste van hun ministerie van Buitenlandse Zaken. Het was inderdaad Defensie die deze steun aan Curinta NV zou gaan bieden; met de nodige gevolgen voor transparantie en congressionele verantwoording hierover in de Verenigde Staten. De Nederlandse regering bleef echter volhouden dat in de voorbereidingen voor de onderhandelingen met Amerika verhoogde veiligheidsrisico's uitgebreid waren besproken en dat uit onderzoek was gebleken dat de vestiging van de FOL's hier niet toe zou leiden.

Echter zouden bij de beveiliging van de luchthavens of de eilanden, vanwege de autonome nationale territoriale bevoegdheid van veiligheid, geen Nederlandse politie of inlichtingendiensten betrokken zijn. Tevens voelden, naar aanleiding van de geuite woorden van FARC-leiders en de nabijheid van de eilanden, de bestuurders en de critici van het verdrag zich wel degelijk bedreigd door de onbekende situatie van de FOL's. Ook is de aanleiding van deze dreigingsconstructie vanuit een taalhandeling – naast het feit dat inderdaad de eilanden middenin het drugsmokkelverkeer liggen – zoals eerder aangetoond voor andere landen reden geweest om hardere maatregelen te treffen op het gebied van veiligheid. De eilanden lopen – nog steeds – met of zonder de FOL's een veiligheidsrisico, omdat de drugsmokkel in het gebied niet afneemt, maar een direct verband met de FOL's zorgt, gezien de hierboven vermelde redenen, mijns inziens niet voor een toename van veiligheidsbedreiging. Omdat in dit geval van 'bestuur op afstand' binnen een toenmalige context van gevoelige interne Koninkrijksbetrekkingen de controlemaatregelen in de perceptie van critici en de eilanden minimaal waren, had de Nederlandse regering er echter beter aan gedaan om sneller openheid te bieden over de spoedeisende procedure richting het parlement.

De vraag of de Nederlandse overheid volkenrechtelijk aansprakelijk gesteld kan worden, of breder genomen, eventuele juridische gevolgen ondervindt van het sluiten van het FOL-verdrag, kan als volgt worden beantwoord. Zoals bekend maakte Nederland enige jaren voor sluiting van het verdrag zich al in verschillende samenwerkingsverbanden sterk maakte voor intensievere drugsbestrijdingsinspanningen in de Caribische regio, over zee, over land en in de lucht. Wat betreft de rol die het Koninkrijk bij deze activiteiten speelde in de lucht, is vastgesteld op indirecte wijze aansprakelijkheid voor schending van het volkenrecht wel degelijk van toepassing is. In zuiver theoretische zin vormt de Nederlandse faciliterende rol met betrekking tot Amerikaanse

medeplichtigheid aan Colombiaanse mensenrechtenschendingen de grondslag voor deze aansprakelijkheid. Het moeilijk te bewijzen verband tussen het FOL-verdrag en de mensenrechtenschendingen en het gebrek aan bindendheid van de bestaande relevante wetteksten maken echter dat onaannemelijk dat er maatregelen tegen Nederland zullen worden getroffen. Hier zou echter tegenin kunnen worden gebracht dat een striktere naleving van de onderzoeksplicht die de Nederlandse staat bij het aangaan van het FOL-verdrag had, alle politieke problemen had voorkomen. Ten slotte blijft overeind staan dat naast een dergelijke aansprakelijkheidsstelling wel een zeer kostbare schadeaansprakelijkheid voor derden, bij bijvoorbeeld een aanslag, zou kunnen optreden.

Zoals in hoofdstuk 4 gesteld, verdient het aanbeveling het maritieme aspect van drugsbestrijding in het kader van de Koninkrijksgrenzen in het Caribisch gebied op juridische en politiek-historische wijze nader te onderzoeken. De vraag of er uit maritieme logistieke dienstverlening bij drugsbestrijding, waartoe ook informatie-uitwisseling behoort, eventuele aansprakelijkheid voor mensenrechtenschendingen volgt, zou hiervoor van belang kunnen zijn. Omdat het FOL-verdrag de drugsbestrijdingsactiviteiten in de lucht dekte, is onduidelijk gebleven of de mariene activiteiten daarmee onder de uitvoeringsregelingen of onder andere bi- of multilaterale verdragen of overeenkomsten vielen. De beperking van nationale parlementaire controlemogelijkheden bij deze verdragen of overeenkomsten onderstreept nogmaals het belang dat het Koninkrijk, naast het feit dat drugssmokkel nog het meest op zee plaatsvindt en de grootste aantallen over zee binnenkomen, bij internationale uitdagingen als deze de kans op controle, transparantie en *accountability* moet blijven grijpen. Ten slotte verdient het aanbeveling de Europese invloed bij (Koninkrijks)drugsbestrijdingsactiviteiten in de Latijns-Amerikaanse en Caribische regio nader te onderzoeken.

OVERZICHT VAN GERAADPLEEGDE BRONNEN

Interviews:

Interview met dhr. M. Verschuur (DWH Venezuela, EU-LAC-relaties) en mevr. C. van Baak (Afdeling adviseur Koninkrijkszaken, Antillen en Aruba en Venezuela), Ministerie van Buitenlandse Zaken, 21 april 2010, Den Haag

Interview met dhr. mr. G.J.W. van Oven, 26 mei 2010, Den Haag

Kamerstukken & Handelingen:

Handelingen Tweede Kamer der Staten-Generaal, Verdrag drugbestrijding, 79^e vergadering, 28 mei 2001, Vergaderjaar 2000-2001

KST 26 200, nr. 19, Verslag Algemeen Overleg van de Vaste Commissies Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken en Buitenlandse Zaken, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 24 juni 1999, Vergaderjaar 1998-1999

KST 26200, nr. 80, Brief van de Minister van Buitenlandse Zaken, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 14 juni 1999, Vergaderjaar 1998-1999

KST 24077, nr. 71, Voortgangsrapportage Drugbeleid 1999, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 21 september 1999, Vergaderjaar 1999-2000

KST 25658, nr. 2, Nota drugs in ontwikkelingslanden, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 14 oktober 1997, Vergaderjaar 1997-1998

KST 27229, nr. A, Advies Raad van State van het Koninkrijk en Nader Rapport, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 17 juli 2000, Vergaderjaar 1999-2000

KST 27229, nr.3, Memorie van Toelichting, Goedkeuring Verdrag, Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 1999-2000

KST 27229, nr. 4, Verslag van de Staten van Aruba, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 9 oktober 2000, Vergaderjaar 2000-2001

KST 27229, nr.5, Verslag Vaste Commissie Buitenlandse Zaken, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 30 oktober 2000 Vergaderjaar 2000-2001

KST 27229, nr.6, Verslag van de Staten van de Nederlandse Antillen vergadering van de Centrale Commissie van de 10de oktober 2000, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 18 oktober 2000, Vergaderjaar 2000-2001

KST 27229, nr.7, Nota naar aanleiding van het verslag van de Vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken van 30 oktober 2000, 21 februari 2001, Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 2000-2001

KST 27229, nr. 294b, Nota naar aanleiding van het Verslag van de Vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken van de Eerste Kamer der Staten-Generaal, 9 juli 2001, Vergaderjaar 2000-2001

KST 27400, nr.2, Memorie van Toelichting, Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van Koninkrijksrelaties (IV) voor het jaar 2001, Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 2000-2001

KST 32123, nr. 87, Verslag van een algemeen overleg inzake de evaluatie van het FOL-verdrag, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 25 maart 2010, Vergaderjaar 2009–2010

KVR 10054, Aanhangsel van de Handelingen, Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 1998–1999, Aanhangsel, 3793-3794

KVR 10288, Aanhangsel van de Handelingen, Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 1999–2000, Aanhangsel, 75-76

KVR 15210, Aanhangsel van de Handelingen, Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 2001–2002, Aanhangsel, 1519-1520

Rijkswet van 18 oktober 2001, houdende goedkeuring van het op 2 maart 2000 te Oranjestad, Aruba, totstandgekomen Verdrag inzake samenwerking tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de regering van de Verenigde Staten van Amerika betreffende toegang tot en gebruik van faciliteiten in de Nederlandse Antillen en Aruba voor drugsbestrijding vanuit de lucht (Trb. 2000, 34)

Boeken:

Beruff, J. Rodríguez & Muñiz, H. García (ed.), *Security problems and policies in the post-Cold War Caribbean* (Londen 1996)

Blom, T., *Opiumwetgeving en drugsbeleid* (Deventer 2008)

Boekhout van Solinge, T., *Drugs and Decisionmaking in the European Union* (Amsterdam 2002)

Buzan, B., *People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations* (Brighton 1983)

Caldwell, D. & Williams, R.E. Jr., *Seeking security in an insecure world* (Lanham 2006)

Dannreuther, R., *International Security* (Cambridge 2007)

Delanty, G., & Isin, F.E., *Handbook of Historical Sociology* (London 2003)

Deller, N., Makhijani, A., Burroughs, J., *Rule of Power or Rule of Law?* (New York 2003)

Eikelboom, W. & Wu, X., *Het FOL-verdrag en het volkenrecht: een onderzoek naar de aansprakelijkheid van Nederland voor schendingen van internationaal recht in Colombia* (Amsterdam 2001)

Fitch, J.S., *The Armed Forces and Democracy in Latin America* (Baltimore 1998)

Gerber, J. & Jensen, E.L. (ed.), *Drug War American Style* (New York & London 2001)

Gill, P. & Phythian, M., *Intelligence in an insecure world* (Cambridge 2006)

Griffith, I. L., *Strategy and Security in the Caribbean* (New York 1991)

Gruter, P. & Van de Mheen, D., *Cocainehandel in Nederland - Impressies van deelnemers aan Drugsdistributienetwerken* (Rotterdam 2005)

Hinojosa, V.J., *Domestic Politics and International Narcotics Control* (New York & Londen 2007)

Hobden, S & Hobson, J.M., *Historical Sociology of International Relations* (Cambridge 2002)

Ignatieff, M., *American Exceptionalism and Human Rights* (Princeton 2005)

Isacson, A., Olson, J. & Haugaard, L., *Below the Radar: U.S. Military Programs with Latin-America 1997-2007* (Washington 2007)

Kruit, P.J.J. van der, *Maritime drug interdiction in international law* (Utrecht 2007)

Lawson, G., 'The Promise of Historical Sociology in International Relations', International Studies Review 8 (2006)

Lumpe, L., *US Law Enforcement Involvement in Counternarcotics Operations in Latin America* (Washington 2002)

Mockaitis, T.R., *The "New" Terrorism* (Londen & Westport 2007)

Morris, M. A., *Caribbean Maritime Security* (Londen & New York 1994)

Oostindie, G., & Klinkers, I., 'Decolonising the Caribbean: Dutch policies in a comparative perspective' (Amsterdam 2003)

Randall, S.J., *Colombia and the United States: Hegemony and interdependence* (Athens & London 1992)

Rosheuvel, D.A., *De toekomst van de Nederlandse Antillen in staatsrechtelijke verhouding* (Leiden 2005)

Sutton, P.K. & Payne, A.J. (ed.), *Size and Survival: The Politics of Security in the Caribbean and the Pacific* (London 1993)

Viano, E.C. (ed.), *Global organized Crime and International Security* (Washington 1999)

Youngers, C.A. & Rosin, E. (ed.), *Drugs and Democracy in Latin America* (Boulder 2005)

Artikelen:

Aldrich, R.J., 'Transatlantic intelligence and security cooperation', International affairs 80:4 (2004)

Arana, A., 'The New Battle for Central America', Foreign affairs 80:6 (2001)

Ballvé, T., 'The Dark Side of Plan Colombia', The Nation (2009)

Brown, M., 'Mapping discursive closings in the war on drugs', Crime, media, culture 3:1 (2007)

Bryan, A.T., 'The New Clinton Administration and the Caribbean: Trade, Security and Regional Politics', Journal of inter-American studies and world affairs 39:1 (1997)

Castañeda, G.A. Palacio., 'Institutional Crisis, Parainstitutionality, and Regime Flexibility in Colombia: the place of Narcotraffic and Counterinsurgency', in: Huggins, M.K., Vigilantism and the State in Modern Latin America (New York & Londen 1991) 117

Chayes, A., 'How American Treaty Behavior Threatens National Security', International Security 33:1 (2008)

Chouvy, P & Laniel, L.R., 'Agricultural drug economies: cause or alternative to intra-state conflicts?', Crime, Law and Social Change 48:3 (2007)

Gamboa, M. & Zackrisson, J.W., 'Democratic Discourse and the Conflict in Colombia', Latin American perspectives 28:1 (2001)

- Gill, L., 'Colombia: What's Next?', NACLA report on the Americas 42:1 (2009)
- Guáqueta, A., 'Change and continuity in U.S.-Colombian relations and the war against drugs', Journal of drug issues 35:1 (2005)
- Isacson, A., 'Closing the "Seams": U.S. Security Policy in the Americas', NACLA report on the Americas 38:6 (2005)
- Isacson, A., 'Washington's 'New War' in Columbia: The War on Drugs Meets the War on Terror', NACLA report on the Americas 36:5 (2003)
- Joyce, E., Malamud, C. & Morales, W. Queiser, 'Latin America and the Multinational Drug Trade', Journal of inter-American studies and world affairs 41:2 (1999)
- Koonings, C.G., 'Political armies, security forces, and democratic consolidation in Latin America' in: Cawthra, G. & Luckham, R., Governing Insecurity: democratic control of military and security (Londen & New York 2003)
- Kruit, P.J.J. van der & Blocq, D.S., 'Drugsbestrijding door de Koninklijke Marine', Justitiële verkenningen 29:2 (2003)
- Little, W., 'International Conflict in Latin America', International Affairs 63:4 (1987)
- Meierhenrich, J., 'Analogies at War', Journal of conflict and security law 11:1 (2006)
- Morales, P., 'Cold War Terror in the Americas: A History Lesson', NACLA report on the Americas 41:5 (2008)
- Nieto, J. Zuluaga, 'U.S. Security Policies and United States–Colombia Relations', Latin American perspectives 34:1 (2007)
- Perl, R.F., 'Clinton's Foreign Drug Policy', Journal of inter-American studies and world affairs 35:4 (1993-1994)
- Perl, R., & Van de Velde, J.R., 'Drugs and Foreign Policy: A Critical Review', Journal of inter-American studies and world affairs 36:2 (1994)
- Scahill, J., 'Blackwater's Private Spies', The Nation (juni 2008)
- Sossai, M., 'The Internal Conflict in Colombia and the Fight against Terrorism: UN Security Council Resolution 1465 and Further Developments', Journal of international criminal justice 3:1 (2005)
- Stevenson, J., 'How Europe and America Defend Themselves', Foreign Affairs 82:2 (2003)
- Tokatlian, J.G., 'A New Doctrine of Insecurity? U.S. Military Deployment in South America', NACLA report on the Americas 41:5 (2008)
- Weeks, G., 'Fighting terrorism while promoting democracy: competing priorities in U.S. defense policy toward Latin America', Journal of Third World studies 23:2 (2006)
- Williams, M.J., 'The coming revolution in foreign affairs: rethinking American national security', International affairs (1944- ...) / Royal Institute of International Affairs 84:6 (2008)

Publicaties:

Amnesty International, 'Leave us in peace', Targeting civilians in Colombia's internal armed conflict', Amnesty International Publications (Londen 2008)

Antilliaanse Nieuwsbrief 43, Regeringsvoorlichtingsdienst, Kabinet van de Gevolmachtigde Minister van de Nederlandse Antillen (Den Haag 2002)

Blickman, T., *Een verkeerde stap in een foutieve richting* (Transnational Institute Amsterdam 1999)

Global Illicit Drug Trends 1999, UNODC & ODCCP Studies on Drugs and Crime (New York 1999)

Global Illicit Drug Trends 2000, UNODC & ODCCP Studies on Drugs and Crime (New York 2000)

Human Rights Watch, 'The "Sixth Division", Military-paramilitary Ties and U.S. Policy in Colombia', Human Rights Watch (New York, Washington, Londen & Brussel 2001)

Kikken, J., *Van Visie tot Uitvoering*, Universiteit Leiden (2003)

Klem, M.H., *Het Nederlandse veiligheidsbeleid in een veranderende wereld*, Webpublicatie nr. 42, Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (Den Haag 2010)

Kruit, van der, P.J.J., 'Onze man in Barbados – Drugsbestrijding in het Caraïbische gebied aangrenzend aan die van de Nederlandse Antillen en Aruba', Marineblad (1999)

Mark, van der, M., *Environmental Impacts of Coca Production and Eradication in Colombia* (Amsterdam 2002)

Rosin, E., 'The Impact of U.S. International Drug Control Policy on Democracy and Human Rights', Cross Currents (WOLA) 4:2 (Washington 2002)

Strategie Nationale Veiligheid (2007), via: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/crisis-en-nationale-veiligheid/strategie-nationale-veiligheid> (laatst geraadpleegd 10 juni 2010)

Websites:

www.conventions.coe.int - Europese verdragen

www.icj-cij.org - International Court of Justice

www.insightonconflict.org - Peace Direct

www.officielebekendmakingen.nl - Kamerstukken & Handelingen

www.state.gov - Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs

www.uscg.mil - United States Coast Guard

www.un.org - Internationale verdragen en regelingen

www.unchr.org - United Nations High Commissioner for Refugees

www.unodc.org - United Nations Office on Drugs and Crime

www.wola.org - Reports & Monitors: Colombia & War on Drugs

Lexis Nexis - Krantenartikelen Nederlandse dagbladen

BIJLAGEN

APPENDIX 1

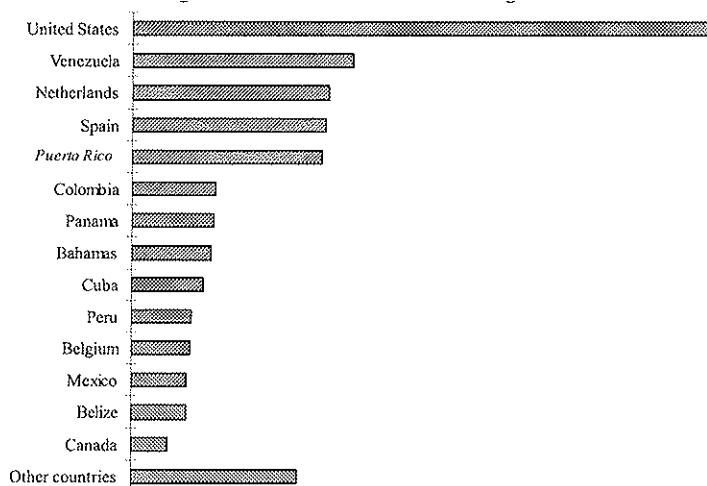
CARIBBEAN (WEST INDIES)



Bron: http://cnrsociety.org/images/Caribbean_Map1-s.gif

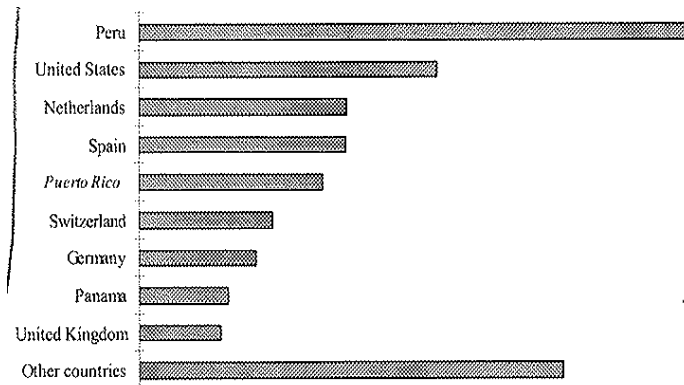
APPENDIX 2

Smokkel cocaïneproducten over zee (1997), naar onderschept aantal



Bron: Global Illicit Drug Trends 1999, UNODC & ODCCP Studies on Drugs and Crime (New York 1999) 47

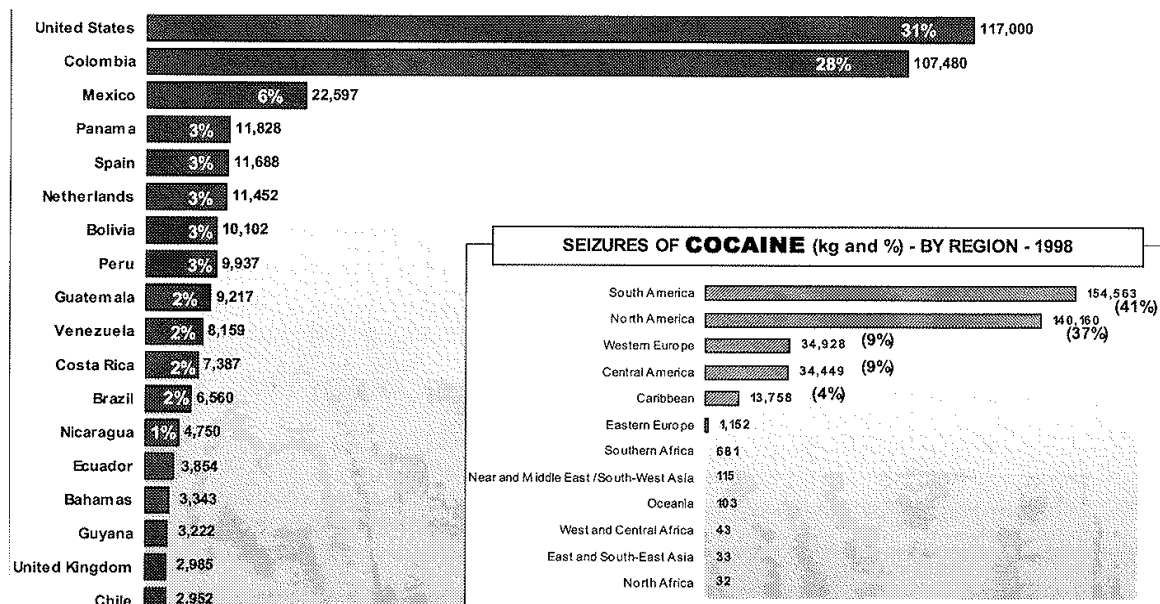
Smokkel cocaïneproducten in de lucht (1997), naar onderschept aantal



Bron: Global Illicit Drug Trends 1999, UNODC & ODCCP Studies on Drugs and Crime (New York 1999) 48

APPENDIX 3

Aantal cocaïneonderscheppingen, in (1)percentage van mondiaal totaal en (2)kilogram (1996)



Bron: Global Illicit Drug Trends 2000, UNODC & ODCCP Studies on Drugs and Crime (New York 2000) 92

APPENDIX 4

Budget Verenigde Staten voor Latijns-Amerika en het Caribisch gebied t.a.v. militaire en justitiële hulp van 1997 tot 2002

Table 2.2 U.S. Military and Police Aid to Latin America and the Caribbean, 1997–2002

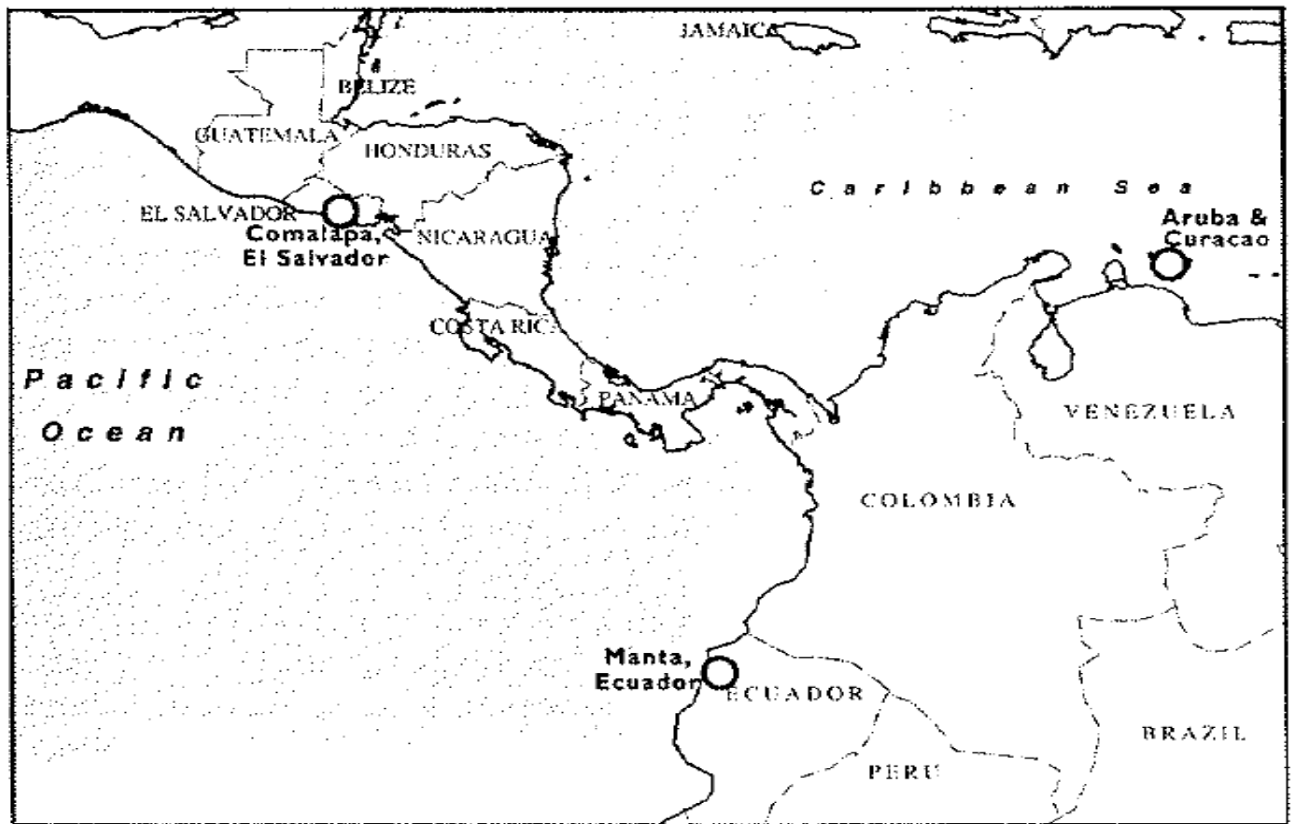
Program	Level of aid (millions of U.S. dollars)
Counterdrug Programs	More than 2,737 (92%)
International Narcotics Control	More than 1,769
Section 1004 (Defense Dept. Counternarcotics)	Approx. 705
Emergency Drawdowns	192
Section 1003 (Defense Dept. Counternarcotics)	61
Discretionary Funds from ONDCP	10
Nondrug Programs	More than 230 (8%)
Excess Defense Articles (EDA)	73
Foreign Military Financing (FMF)	71
International Military Education and Training (IMET)	62
Antiterrorism Assistance (ATA)	25
JCETs, exercises, intelligence agencies, etc.	Unknown

Source: Data compiled by Adam Isacson from numerous government reports, especially the Departments of State and Defense. See www.ciponline.org/facts/country.htm for a complete list of sources.

Bron: C.A. Youngers & E. Rosin, *Drugs and democracy in Latin America : the impact of U.S. policy* (Boulder 2005) 34

APPENDIX 5

Figure 2.1 Forward Operating Locations/Cooperative Security Locations



Bron: C.A. Youngers & E. Rosin, *Drugs and democracy in Latin America : the impact of U.S. policy* (Boulder 2005) 29

APPENDIX 6

In beslag genomen cocaïne – koeriers | slikkers 1999-2002

Jaar	Aantal kilogram	Aantal koeriers	Aandeel slikkers van koeriers
1999	2.067	618	166
2000	2547	769	196
2001	3341	1303	443
2002	6232	2165	867

Op basis van bron: P. Gruter, D. van de Mheen, *Cocaïnehandel in Nederland - Impressies van deelnemers aan drugsdistributienetwerken*, Rotterdam 2005 p41, via Koninklijke Marechaussee (in: CBA Latijns-Amerika, 2004)

APPENDIX 7

Handvest van de Verenigde Naties

D. Hoofdstuk XI Verklaring betreffende niet-zelfbesturende gebieden

Artikel 73

Leden van de Verenigde Naties die verantwoordelijkheid dragen of aanvaarden voor het bestuur van gebieden waarvan de bevolking nog geen volledig zelfbestuur heeft verworven, erkennen het beginsel dat de belangen van de inwoners van deze gebieden op de eerste plaats komen, en aanvaarden, als een heilige opdracht, de verplichting binnen het in dit Handvest vastgelegde stelsel van internationale vrede en veiligheid, het welzijn van de inwoners van deze gebieden naar beste krachten te bevorderen en, te dien einde:

- a. de politieke, economische en sociale vooruitgang van deze volken, alsmede hun vooruitgang op het gebied van het onderwijs, hun rechtvaardige behandeling en hun bescherming tegen misbruiken, te verzekeren, met inachtneming van de nodige eerbied voor hun cultuur;
- b. zelfbestuur te ontwikkelen, terdege rekening te houden met de politieke aspiraties van de volken en hen bij te staan bij de progressieve ontwikkeling van hun vrije politieke instellingen, overeenkomstig de bijzondere omstandigheden van elk gebied en zijn bevolking en hun verschillende stadia van ontwikkeling;
- c. de internationale vrede en veiligheid te bevorderen;
- d. de totstandkoming van constructieve op ontwikkeling gerichte maatregelen te bevorderen, het wetenschappelijk onderzoek aan te moedigen en samen te werken, zowel onderling als, zo daartoe aanleiding bestaat, met gespecialiseerde internationale lichamen, met het oog op de praktische verwezenlijking van de in dit artikel genoemde sociale, economische en wetenschappelijke doelstellingen; en
- e. met inachtneming van de door overwegingen van veiligheid en door constitutionele overwegingen opgelegde beperkingen, regelmatig aan de Secretaris-Generaal, ter informatie, statistische en andere gegevens van technische aard te doen toekomen, die betrekking hebben op de economische en sociale omstandigheden, alsmede op het onderwijs in de gebieden waarvoor zij onderscheidenlijk verantwoordelijkheid dragen en welke niet behoren tot de gebieden waarop de Hoofdstukken XII en XIII van toepassing zijn.

Bron: Art. 73, Hoofdstuk XI Verklaring niet-zelfsturende gebieden, Handvest Verenigde Naties, 24 oktober 1945 http://www.europa-nu.nl/id/vh9lpkb93no0/handvest_van_de_verenigde_naties (geraadpleegd 5 juli 2011;)

APPENDIX 8

RELEVANTE BEPALINGEN FOL-VERDRAG (Verdrag inzake samenwerking tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Verenigde Staten van Amerika betreffende toegang tot en gebruik van faciliteiten in de Nederlandse Antillen en Aruba voor drugsbestrijding vanuit de lucht; Oranjestad, maart 2000⁴⁸⁶); ondertekend door Miguel A. Pourier, minister-president van de Nederlandse Antillen, Jan, H. Eman, minister-president van Aruba en Richard C. Brown, Speciaal Onderhandelaar inzake het Westelijk Halfmond.

Preambule

Strekking: - Noodzaak versterkte internationale samenwerking bij drugsbestrijding

⁴⁸⁶ Verdrag inzake samenwerking tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Verenigde Staten van Amerika betreffende toegang tot en gebruik van faciliteiten in de Nederlandse Antillen en Aruba voor drugsbestrijding vanuit de lucht, (31 maart 2000) Tractatenblad Koninkrijk der Nederlanden 34

-“Tastbare bilaterale stap” die door het Interim-verdrag 13 april 1999 is gezet en de wens om in duurzame zin daarop voort te bouwen

- Financiële voordelen voor de Nederlandse Antillen en Aruba

Artikel I Begripsomschrijvingen

“Voor de toepassing van dit Verdrag:

lid f: wordt met ‘werknemers van aannemers’ bedoeld personen die in dienst zijn van een onderneming of persoon die in verband met dit Verdrag een overeenkomst heeft gesloten met de Regering van de Verenigde Staten, die aanwezig zijn in de Nederlandse Antillen of Aruba in verband met dit Verdrag en die geen ingezetene zijn geweest van de Nederlandse Antillen of Aruba twee jaar voorafgaande aan hun toelating tot voornoemde landen in verband met dit Verdrag.

lid g: wordt met ‘gespecialiseerde werknemers van aannemers’ bedoeld de werknemers van aannemers die zijn aangewezen door regeringsinstanties van de Verenigde Staten om de door de Verenigde Staten verlangde expertise te leveren voor inzet en onderhoud van luchtvaartuigen, bijbehorende taakondersteuning en bouwwerkzaamheden op de Faciliteiten in verband met dit Verdrag.

lid h: wordt met ‘luchtwarnemers’ bedoeld vertegenwoordigers van het gastland of samenwerkende derde staten die worden uitgenodigd deel te nemen aan vluchten om behulpzaam te zijn bij het uitvoeren van uit waarneming, volgen en onderscheppen bestaande drugsbestrijdingstaken in verband met dit Verdrag.”

Artikel II Doeleinden van het Verdrag; toestemming

[...]“uitsluitend in verband met drugsbestrijdingstaken vanuit de lucht bestaande uit waarneming, volgen en, indien van toepassing, onderscheppen in de naburige regio. De toegang en het gebruik toegestaan ingevolge dit Verdrag zijn beperkt tot personeel van de Verenigde Staten, luchtwarnemers, aannemers en werknemers van aannemers, alsmede vaartuigen en voertuigen gebruikt voor directe operationele en logistieke ondersteuning, en ongewapende luchtvaartuigen, ingezet door of uitsluitend ten behoeve van de Regering van de Verenigde Staten.”

Artikel III Uitvoeringsregelingen

“De Partijen treffen gedetailleerdere uitvoeringsregelingen als vereist voor de uitvoering van de bepalingen van dit Verdrag. Drugsbestrijding door personeel en luchtvaartuigen van de Verenigde Staten wordt verricht overeenkomstig bestaande en tussen de bevoegde autoriteiten van de Partijen nader overeengekomen uitvoeringsregelingen (onder andere regelingen inzake bevelvoering en controle).”

Artikel VII Binnenkomst, vertrek en reisdocumenten

lid 4: “Regeringsinstanties van de Verenigde Staten voorzien de bevoegde autoriteiten van de Nederlandse Antillen of Aruba, in routinematig ingediende vluchtplannen, van gegevens omtrent het aantal personen en gevaarlijke lading aan boord van door of uitsluitend ten behoeve van de Regering van de Verenigde Staten in verband met dit Verdrag ingezette luchtvaartuigen. Regeringsinstanties van de Verenigde Staten voorzien de bevoegde autoriteiten van de Nederlandse Antillen of Aruba van de passagiers- en vrachtlijsten bij aankomst van door of uitsluitend voor de Regering van de Verenigde Staten in verband met dit Verdrag ingezette luchtvaartuigen.”

Artikel X Aannemers

Strekking: Dat de Verenigde Staten op de eilanden opdrachten kunnen plaatsen voor de aanschaf van goederen en diensten en de bouw zelf. Zij verwelkomen hierbij offertes van de Nederlandse Antillen en Aruba.

Artikel XIX Vorderingen tot schadevergoeding

Strekking: Dat geen vorderingen door schade, verlies of vernietiging van overheidseigendommen voortvloeiend uit de activiteiten; evenmin letsel en/of dood toegebracht aan personeel van de strijdkrachten en ander overheidspersoneel tijdens de activiteiten. Voor derden betalen de Verenigde Staten naar toepasselijk recht schadevergoeding. Overleg is noodzakelijk door alle partijen bij 'bijzonder ernstige' vorderingen.

Artikel XXIII Politiek overleg

“De Partijen overleggen zo nodig op politiek niveau of via geëigende aangewezen personen ter bespreking en overweging van activiteiten ingevolge dit Verdrag en ter beoordeling van de gevolgen op dat bepaalde tijdstip en de mogelijke neveneffecten van dit Verdrag. Op basis van dit overleg kunnen de activiteiten omschreven in dit Verdrag geheel of gedeeltelijk worden herzien op verzoek van een van de Partijen.”

Artikel XXVI Inwerkingtreding en werkingsduur

Strekking: Dat het verdrag voorlopig wordt toegepast dertig dagen na ondertekening door diplomatieke notawisseling; dat het van toepassing blijft voor een eerste tijdvak van tien jaar en daarna verlengbaar is voor aanvullende tijdvakken van vijf jaar.