

# Colombia, de regio en de Verenigde Staten: beter goede buur dan verre vriend

Op 30 oktober 2009 tekenden de regeringen van de Amerikaanse president Barack Obama en de Colombiaanse president Álvaro Uribe Vélez het *Defense Cooperation Agreement* (DCA), waarmee de Verenigde Staten voor een periode van tien jaar toegang krijgen tot zeven Colombiaanse militaire bases. Het doel is, zo stelt het verdrag, in samenwerking met de Colombiaanse strijdkrachten guerrilla- en drugsbestrijdingsoperaties voor te bereiden in Colombia, een land dat al een halve eeuw geplaagd wordt door een intern conflict waarbij illegale gewapende groepen, zoals de linkse guerrillabewegingen FARC en ELN, rechtse paramilitaire organisaties en drugskartels betrokken zijn. Het verdrag is dan ook een logische aanvulling op het in 2000 opgezette *Plan Colombia* en past binnen de *política de Seguridad Democrática* (beleid van Democratische Veiligheid), een veelomvattende veiligheidsstrategie en stokpaardje van president Uribe.

Het DCA heeft echter, sinds onderhandelingen hierover afgelopen zomer in de openbaarheid kwamen, tot veel speculatie en debat geleid over de precieze intenties van een vergrote Amerikaanse militaire aanwezigheid op het continent. Gezien de historisch tweeslachtige betrekkingen tussen de Verenigde Staten en hun 'achtertuin' (Latijns-Amerika), waarbij de dubieuze Amerikaanse inmenging in de vorm van betrokkenheid bij staatsgrepen of conflicten in o.a. Chili, Guatemala, Panama, Nicaragua en Cuba nog vers in het Latijns-Amerikaanse geheugen liggen, is dit dan ook een onderwerp dat de gemoederen aardig in beroering brengt.

Op een gespannen top van de *Unión de Naciones Suramericanas* (UNASUR)<sup>1</sup> in augustus 2009 in Argentinië betitelde de Venezolaanse president Hugo Chávez Frías het pact alvast als een teken dat de 'winden van de oorlog begonnen te waaien'. Onder een bemiddelende rol van regionaal zwaargewicht Brazilië werden onderlinge meningsverschillen over het verdrag op tafel gelegd en concludeerde men dat buitenlandse militaire krachten niet de soevereiniteit of integriteit van welk land dan ook in de regio dienen te bedreigen. Dat zelfs traditioneel gematigde landen als Chili en Brazilië afwijzend reageerden op het akkoord, zal voor Washington als een onaangename verrassing zijn gekomen. Het is dan ook verwonderlijk dat Obama vooralsnog heeft nagelaten

meer licht te laten schijnen op het hoe en waarom van het verdrag, om zo de opeenhoping van verdenking en vijandige gevoelens te ontcrachten. Het verdrag heeft de betrekkingen tussen de Verenigde Staten en Colombia enerzijds en linksgeoriënteerde landen als Venezuela, Ecuador en Bolivia anderzijds nog verder onder druk gezet. De hantering van het verdrag vormt een toetssteen voor Obama's intentie de banden aan te halen met een werelddeel waar politieke leiders eerder openlijk kritiek leverden op het beleid van voorganger George Bush, maar waar Obama's boodschap van verandering en multilaterale diplomatie vooralsnog is verwelkomd.

## Een ondubbelzinnig verdrag?

De aanvankelijke geheimzinnigheid over de op handen zijnde overeenkomst werd pas doorbroken toen het Colombiaanse blad *Cambio* in juli 2009 een artikel publiceerde dat de aandacht vestigde op een militaire *deal*, waarbij Washington 46 miljoen dollar vrijmaakte om de Colombiaanse luchtmachtbasis *Palanquero* te 'opwaarderen'. *Palanquero* geldt als een van Zuid-Amerika's grootste en meest geavanceerde bases. Prompt organiseerde de Colombiaanse overheid een reeks persconferenties om groeiende speculaties in binnen- en buitenland over dubbelzinnige regionale ambities van Washington de wind uit de zeilen te nemen.<sup>2</sup> De bases zouden onder volledig Colombiaans gezag blijven, terwijl Amerikaanse militaire en civiele aanwezigheid binnen de perken zou blijven (maximaal 800 man), waarbij voor militaire operaties Colombiaanse toestemming nodig is.

Enige tijd na de officiële openbaarmaking van het verdrag op 3 november 2009 publiceerde het Colombiaanse weekblad *Semana* echter een document van de Amerikaanse luchtmobiele brigade (USAF), dat in mei 2009 ter goedkeuring aan het Amerikaanse Congres was voorgelegd, waarin een ietwat 'enthousiastere' reden voor de Amerikaanse aanwezigheid genoemd wordt. De nadruk in dit document ligt namelijk op mogelijkheden tot 'full-spectrum operations'<sup>3</sup> throughout South America' als onderdeel van een 'global en route strategy', niet alleen tegen bedreigingen die uitgaan van drugshandel en terrorisme, maar ook tegen 'anti-U.S. governments' in de regio. *The Associated Press* vermeldde zelfs dat volgens

Colombiaanse en Amerikaanse overheidsfunctionarissen de opzet is Colombia tot een 'regional hub for Pentagon operations' te maken.<sup>4</sup> Dit document lijkt aldus de uitgesproken bezorgdheid van Colombia's buurlanden te rechtvaardigen en het zet de toch al beladen verhoudingen nog verder onder druk.

### Regionale reacties en spanningen

Volgens weekblad *Semana* markeert het pact met de Amerikanen een escalatie van de huidige bewapeningsrace in de regio en 'doet het denken aan de Koude Oorlog'.<sup>5</sup> Het onthulde document biedt velen een reden te vermoeden dat een eventuele Amerikaanse interventie zich niet noodzakelijkerwijs hoeft te beperken tot Colombiaans grondgebied. De Amerikaanse troepen zouden hun aanwezigheid immers ook kunnen aanwenden om gevaren van 'anti-Amerikaanse regeringen' te neutraliseren, waarbij in dat geval allereerst Venezuela, maar ook Bolivia, Cuba, Ecuador en Nicaragua potentiële kanshebbers zijn.

Deze ontwikkelingen zijn dan ook koren op de molen van de zich een anti-imperialistische leidersrol aanmetende Hugo Chávez, die ervan overtuigd is

de territoriale integriteit van Ecuador, door vlak over de grens een FARC-kamp te bombarderen. Op de laptops van de bij deze aanval omgekomen FARC-topman 'Raúl Reyes' werd volgens de Colombiaanse autoriteiten onomstotelijk bewijs gevonden dat zowel president Rafael Correa van Ecuador als Hugo Chávez banden heeft met de FARC.<sup>9</sup>

De gespannen relaties in de regio werken dan ook negatief uit voor Washington, dat geassocieerd wordt met de rechtse politiek van president Uribe en dat merkt hoe assertiever wordende Latijns-Amerikaanse landen zich proberen te ontdoen van buitenlandse militaire en economische invloed en, niet onbelangrijk, aanspraak maken op het onafhankelijk beschikken over de eigen grondstoffen.

### Motieven voor Colombiaans-Amerikaanse samenwerking

Negatieve diplomatieke en economische consequenties staan voor zowel de Verenigde Staten als Colombia op het spel als het gaat om een concreet samenwerkingsverband. Toch lijken beide landen de prijs van regionale onrust te willen betalen en koste

### *De werkelijke bedoelingen van het samenwerkingsverdrag blijven duister*

dat de Verenigde Staten achter de mislukte coup van 2002 zaten, waarbij Chávez kortstondig werd afgezet, en dat Washington uit is op de grote olievoorraden van zijn land. Vanwege allerlei Amerikaanse militaire activiteiten in de regio (niet alleen in Colombia, maar ook elders in het Caribisch gebied)<sup>6</sup> heeft bij Chávez het idee postgevat dat zijn 'Boliviaanse Republiek' omsingeld is en weleens ten val gebracht zou kunnen worden via 'vazalstaat' Colombia, dat zijn soevereiniteit volgens Chávez heeft opgegeven. Daarom verbrak hij in november 2009 dan ook, overigens kortstondig, alle diplomatieke betrekkingen met Colombia, evenals de handelsrelaties, die in voorafgaande maanden toch al gehalveerd waren. Een grotere consequentie was echter dat hiermee ook een legitieme reden werd gevonden om de expansie van een groot militair apparaat nog verder op te voeren.<sup>7</sup> Betrekkingen tussen beide landen zijn de afgelopen jaren om beurten verbeterd en verslechterd. De toon werd hierbij gezet door beschuldigingen aan het adres van Chávez over steunverlening aan de FARC en drugskartels, en beschuldigingen aan het adres van Uribe over spionnen en het laten ontvoeren en vermoorden van FARC-strijders en paramilitairen op Venezolaans grondgebied.<sup>8</sup>

Ook de verhouding tussen Colombia en Ecuador is ernstig bekoeld, sinds Colombia op 1 maart 2008 een internationaal bekritiseerde inbreuk maakte op

wat kost hun betrekkingen te intensiveren. Een speciale veiligheidssamenwerking tussen beide landen gaat al terug tot de jaren '50, waarbij eerst de strijd tegen communisme en later de bestrijding van de drugshandel en daarmee geassocieerde linkse guerrillagroepen centraal stond. Hierbij speelt het in 2000 in werking getreden *Plan Colombia* een centrale rol. Het plan is onderdeel van de Amerikaanse *War on Drugs* en behelst een bedrag van ongeveer 7 miljard dollar, dat grotendeels bestemd is voor militaire training van Colombiaanse (anti-drugs)eenheden, de aanschaf van (Amerikaans) militair materieel en diensten, en de omstreden chemische besproeiing van de clandestiene cocateelt. Hiermee is Colombia de op twee na grootste ontvanger van Amerikaanse hulp ter wereld, na Israël en Egypte.

Het Plan is echter al te zeer gestoeld op een drugsgerelateerde analyse van de achtergrond van het binnenlands conflict, zonder dat het de onderliggende historische en sociale problemen echt aanpakt. Sinds de Verenigde Staten in 2002 besloten de strijd tegen narcotica te koppelen aan de strijd tegen terrorisme, worden de Colombiaanse illegale gewapende bewegingen – waarvan o.a. de FARC op de Amerikaanse lijst van terreurorganisaties staat – systematisch als 'narco-guerrilla' afgeschilderd. In de praktijk valt de directe connectie tussen de drugshandel en de guerrilla echter moeilijk te bewijzen. Opvallend is dat een

groot deel van de middelen onder het Plan is gebruikt om (Amerikaanse) oliepijpleidingen te beschermen die de guerrilla van tijd tot tijd met bommen onklaar maakt. Vele deskundigen vragen zich dus af of er wel een scheiding te maken is tussen de Amerikaanse inspanningen op het gebied van drugsbestrijding en de politieke en economische belangen die de Verenigde Staten op het continent hebben.

President Uribe verdedigt het *Defense Cooperation Agreement* door te stellen dat meer militaire samenwerking een absolute voorwaarde is om het land te bevrijden van de FARC, die vele Colombianen nog steeds als de grootste bedreiging van Colombia's democratie en economische voorspoed zien. De Colombiaanse Raad van State oordeelde echter dat het verdrag vaag en onevenwichtig is en dat Colombia de teugels uit handen geeft. Een advies het vervolgens te onderwerpen aan een parlementair debat heeft Uribe uiteindelijk nooit opgevolgd; hij zag zich al voldoende gesteund door een overwegend positieve houding van de Colombianen. Uribe's populariteit is de laatste jaren sterk vergroot door zijn doortastend en effectief veiligheidsbeleid en door de bevrijdingsactie van gijzelaar Ingrid Betancourt. De kans is dan ook groot dat het hem lukt via een volksreferendum de grondwet voor de tweede keer te wijzigen, waardoor hij in september herkozen kan worden om aan zijn derde presidentstermijn te beginnen. Het democratisch gehalte van de Colombiaanse staat komt hiermee wel verder in het gedrang.

Een mogelijk voordeel voor Colombia is dat door de verhoogde Amerikaanse militaire aanwezigheid de wapeningsbalans tussen Colombia en zijn buurlanden Venezuela en Brazilië meer gelijkgetrokken wordt. In die zin dient het pact dus als een waarborg tegen een eventuele militaire dreiging van Venezuela. Ook het imago van Colombia als meest loyale en betrouwbare bondgenoot van Washington wordt door het verdrag opgewaardeerd. Dit is ook nodig om het controversiële Amerikaans-Colombiaanse vrijhandelsverdrag (FTA) te kunnen afsluiten, dat het Amerikaanse Congres vooralsnog tegenhoudt vanwege, onder andere, Colombia's slechte staat van dienst betreffende de bescherming van mensenrechten.

Het is misschien niet verwonderlijk dat sommige Latijns-Amerikaanse landen *a priori* sceptisch zijn over een verhoogde Amerikaanse betrokkenheid in nationale en regionale politiek. Washington steunt in hun ogen nog steeds op een 'Koude-Oorlog'-beleid van interventionisme. De verdere integratie van het continent en de gegroeide zelfverzekerdheid van progressieve Zuid-Amerikaanse staten (o.a. Brazilië, Venezuela, Bolivia) die non-conformistische internationale betrekkingen aangaan, is ook voor Obama een punt van zorg. Met het gevoel de greep op zijn eigen

'achtertuin' te verliezen, waarvan het nog steeds behoorlijk afhankelijk is als het gaat om grondstoffen en politieke samenwerking, ziet Washington een noodzaak strategische banden met Colombia aan te halen.

### Regionale samenwerking geboden

In de wereld van na de Koude Oorlog doet zich een paradox voor: conflicten zijn steeds kleiner van schaal en meer lokaal geworden, terwijl de wereld steeds meer 'globaliseert' en verbonden raakt. Interne conflicten zoals die in Colombia hebben dan ook externe consequenties, zoals Colombia's buurlanden sinds de jaren '90 in toenemende mate hebben gemerkt, en waarbij de stabiliteit van de gehele regio is aangetast. Miljoenen vluchtelingen zijn de grenzen overgestoken en in Colombia zelf zijn sinds 1985 meer dan vier miljoen interne vluchtelingen geregistreerd. De vrees voor regionale instabiliteit en de mondiale *impact* van een sterker wordende drugshandel en -criminaliteit gelden voor de Verenigde Staten als reden de financiële en militaire steun aan Colombia flink op te voeren.

Vragen blijven bestaan over de werkelijke bedoelingen, voordelen en betekenis van het *Defense Cooperation Agreement*. Velen denken dat het om meer gaat dan enkel de strijd tegen drugshandel en narcoterrorisme. Met dit verdrag zullen nog meer middelen beschikbaar worden gesteld om Uribe's controversiële politiek van Democratische Veiligheid mogelijk te maken. Het door Uribe in 2004 in het leven geroepen *Plan Patriota* heeft als onderdeel van dit veiligheidsbeleid grote delen van het Colombiaans grondgebied al weten te heroveren op de strijdkrachten van de FARC, die volgens de regering thans op hun laatste benen lopen. De druk op Uribe om te presteren is echter hoog en de prijs die Colombia betaalt voor successen zijn onder andere een slechte reputatie op het gebied van mensenrechten, grote aantallen vluchtelingen en regionale diplomatieke geschillen. Het varen van een rechtse, conservatieve koers en het zich schikken naar de wensen van de Verenigde Staten en hun geopolitieke en economische plannen zouden Colombia verder in een geïsoleerde positie kunnen drijven dan het oorspronkelijk verwacht had.

Hoewel eventuele (kleinschalige) militaire aanvaringen tussen Colombia en zijn meer 'opvliegende' buurlanden niet uit te sluiten zijn, gezien de aanhoudende nationalistische retoriek en oplopende wapenening, is de kans hierop gering. Een relatief grote economische afhankelijkheid tussen de drie landen zorgt, tenminste op korte termijn, voor een effectieve diplomatiek stabiliserende factor.<sup>10</sup> Venezuela en Colombia zouden bijvoorbeeld een jaarlijkse onderlinge handel van bijna 7 miljard dollar niet serieus op het spel willen zetten.

Het *Defense Cooperation Agreement* is, behalve hulp aan Colombia in zijn strijd tegen drugs en terrorisme, ook een goede manier voor de Verenigde Staten om hun aanwezigheid te garanderen. Tot nu toe heeft de Amerikaanse interventie nog niet bijzonder veel geholpen om Colombia's problemen op te lossen en een nog verdere expansie van militaire macht heeft dan ook waarschijnlijk geen blijvend effect. Een rapport van de *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) uit 2009 laat zien dat *Plan Colombia* slechts wisselende resultaten heeft gebracht. Het vernietigen van coca-velden met de hand (gevaarlijk en kostbaar) of door besproeiing met verdelgingsmiddelen vanuit de lucht (slecht voor het milieu en de gezondheid van mens en dier) blijkt geen duurzaam effect te hebben, omdat coca-plantages simpelweg ergens anders weer opduiken en de productie zich ook verplaatst naar bijvoorbeeld Peru en Bolivia. Een bijkomend averechts effect is bovendien dat dit beleid de bestaansmogelijkheden van arme coca-telende boeren allesbehalve verbetert en dat groepen zoals de FARC dus gemakkelijker aanhangers kunnen rekruteren. Recente overwinningen op de FARC zullen van korte duur zijn, zolang de onderliggende grote sociale problemen onopgelost blijven en er een gebrek aan overheidsinvesteringen op andere terreinen heerst. Ook zal de drugshandel gewoon doorgaan zolang er een sterke vraag vanuit markten zoals de Verenigde Staten blijft bestaan. Een voorstel tot legalisering van cocaïne, wellicht de enige echte oplossing, zou in Washington echter politieke zelfmoord betekenen.

Zonder een meer omvattende aanpak van de hoofdoorzaken van het interne conflict en zonder serieuze onderkenning van het belang van goede regionale samenwerking en stabiliteit zal het effect van het Amerikaans-Colombiaanse beleid beperkt blijven. De ontwikkelingshulp die de Verenigde Staten aan Colombia geven om de bevolking met niet-militaire middelen te helpen, stelt bijvoorbeeld weinig voor in verhouding tot het geld dat aan anti-narcotica- en anti-terrorisme-operaties besteed wordt. Het in stand houden van de militarisering en een daaruit voortvloeiend regionaal wantrouwen en gebrek aan transparantie zijn niet bevorderlijk voor verbetering van de situatie.

Onderliggende problemen en transnationale irritaties kunnen waarschijnlijk alleen door en vanuit de regio zelf effectief beteugeld worden. Hierbij is het bevorderen van een sterke, autonome en consequente samenwerking tussen Latijns-Amerikaanse landen onontbeerlijk. Een organisatie zoals UNASUR,<sup>11</sup> inclusief zijn recentelijk opgerichte Zuid-Amerikaanse Defensieraad, zou wat dat betreft zeer goed de vinger aan de pols moeten blijven houden en vooral moeten doorgaan met eigen en concrete initiatieven.

## Noten

- 1 De Unie van Zuid-Amerikaanse Naties is een in 2008 opgericht samenwerkingsverband van 12 Zuid-Amerikaanse staten, gestoeld op het voorbeeld van de Europese Unie, met het doel politieke, sociale en economische integratie te bevorderen en samen te werken op het gebied van o.a. regionale veiligheid, onderwijs en sociale ontwikkeling.
- 2 Het *State Department* verklaarde dat het akkoord bedoeld is om effectieve bilaterale samenwerking inzake veiligheidsvraagstukken in Colombia, inclusief de productie van en handel in narcotica, terrorisme, alle vormen van illegale smokkel, en humanitaire- en natuurrampen mogelijk te maken.
- 3 *Full-spectrum operations* is Pentagon-jargon voor het langlopende doel met nucleaire en conventionele wapens, overal ter wereld en in de ruimte, zich van slagkrachtige militaire superioriteit te verzekeren.
- 4 The Associated Press, [www.nytimes.com](http://www.nytimes.com), 15 juli 2009.
- 5 'Bases militares en Colombia recuerdan la Guerra Fria', [www.semana.com](http://www.semana.com), 5 augustus 2009.
- 6 De Verenigde Staten opereren in de regio met *Forward Operating Locations* (FOL). Dit zijn militaire steunpunten bij de drugsbestrijding in het Caraïbisch gebied. Twee ervan zijn op Aruba en Curaçao gevestigd.
- 7 'Unsettling Revelations Regarding U.S. Lease of Colombian Military Bases', Council on Hemispheric Affairs.
- 8 'Se calienta clima de guerra fria entre Colombia y Venezuela', in: *El Tiempo*, 1 november 2009.
- 9 'Interpol says Colombia FARC laptop files authentic', [www.reuters.com](http://www.reuters.com), 15 mei 2008.
- 10 Colombia, Bolivia, Ecuador en Peru maken deel uit van het handelsblok *Comunidad Andina* (Andesgemeenschap). Venezuela is in 2006 uitgetreden.
- 11 De UNASUR-conferentie in Bariloche op 28 augustus 2009 stemde bijvoorbeeld in met het opzetten van een multilaterale strategie om drugs- en wapenhandel, terrorisme en andere transnationale criminaliteit in de regio aan te pakken.

---

**Frans Schram** is Opleidingscoördinator/Onderzoeker bij het *Clingendael Diplomatic Studies Programme* (CDSP).