
Vergaderjaar 1997–1998

25 535

**Regiobeleidsdocumenten/
landenbeleidsdocumenten**

Nr. 5

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 8 juni 1998

Onder verwijzing naar laatstelijk mijn brief d.d. 29 april jl. gelieve U hierbij aan te treffen **het Regiobeleidsdocument Caraïbisch Gebied**.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. A. F. M. O. van Mierlo

Regiobeleidsdocument

Caraïbisch gebied

Inhoudsopgave

1.	INLEIDING	5	ANNEXEN:¹	
2.	SAMENVATTING EN BELEIDS- VOORNEMENS	6	Annex 1	Overzicht van de staatkundige status van de verschillende landen per regio
			Annex 2	Overzicht van de bevolkingsomvang en groei per land, alsook het oppervlak van de landen in km ²
3.	HET CARAÏBISCH GEBIED IN KORT BESTEK	11		
3.1	Geschiedenis en cultuur	12		
3.2	Duurzame sociaal-economische ontwikke- ling	13	Annex 3	Overzicht van het Bruto Nationaal Product (BNP) van de verschillende landen in de regio
3.2.1	Economie	13		
3.2.2	Handel	15	Annex 4	Overzicht van de lopende rekening in US\$ van de landen
3.2.3	Ontwikkelingsproblematiek	17		
3.3	Democratie en rechtshandhaving	19	Annex 5	Overzicht van de omvang van de buitenlandse schuld van de verschillende landen
3.3.1	Overheid, democratie en mensenrechten	19		
3.3.2	Rechtshandhaving/drugs	20	Annex 6	Nederlandse handelsrelatie met het Caraïbisch gebied
3.4	Regionale en bilaterale samenwerking	22		
3.4.1	De belangrijkste regionale organisaties	22	Annex 7	Import en export van het Caraïbisch gebied
3.4.2	Relatie tussen het Caraïbisch gebied en de Europese Unie	24	Annex 8	Overzicht van alle preferentiële handelsovereenkomsten waar het Caraïbisch gebied begunstigde van is
3.4.3	Bilaterale relaties	25		
			Annex 9	Overzicht van de scores op sociale indicatoren (werkloosheid, human development index, kindersterfte en alfabetisering)
4.	HOOFDLIJNEN VAN EEN BELEIDS- STRATEGIE	26		
4.1	Duurzame sociaal-economische ontwikke- ling	27	Annex 10	Overzicht van de netto-«Official Development Aid» (ODA) ontvangen door de landen in 1990
4.1.1	Handel en investeringen	27		
4.1.2	Ontwikkelingssamenwerking	29	Annex 11	Een overzicht van de verschillende organisaties die zich bezig houden met drugsbestrijding en controle van witwaspraktijken in het Caraïbisch gebied
4.2	Democratie, mensenrechten en rechtshandhaving	33		
4.3	Regionale en bilaterale samenwerking	34		
			Annex 12	De belangrijkste regionale organisaties in het Caraïbisch gebied

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Afkortingenlijst

ACS	Associatie van Caraïbische Staten
CAFTA	Central American Free Trade Agreement
CAREC	Caribbean Research and Epidemiological Center
CARICOM	Caribbean Community and Common Market
CARIFORUM	Caraïbisch Forum
CARIFTA	Caribbean Free Trade Association
CBI	Caribbean Basin Initiative
CBI	Centrum tot Bevordering van de Import uit Ontwikkelingslanden
CCE	Caribbean Council for Europe
CCLEC	Caribbean Customs Law Enforcement Council
CDB	Caribbean Development Bank
CDCC	Caribbean Development and Cooperation Committee
CEDA	Caraïbisch Bureau voor Exportontwikkeling
CET	Common External Tariff
CFATF	Caribbean Financial Action Task Force
CTO	Caribbean Tourism Organisation
DSO	Directe Steun aan Onderwijsinstituten in Ontwikkelingslanden
ECLAC	Economic Commission for Latin America and the Caribbean
ECOSOC	Economic and Social Council
EOF	Europees Ontwikkelings Fonds
FMO	Financieringsmaatschappij Ontwikkelingslanden
FTAA	Free Trade Agreement of the Americas
GEF	Global Environment Facility
GSP	Generalised System of Preferences
IDB	Inter-American Development Bank
IMF	Internationaal Monetair Fonds
IMO	International Maritime Organisation
JIATF	Joint Interagency Task Force
JICC	Joint Information Coordination Centre
LCP	Lokale Culturele Projecten
LGO	Landen en Gebiedsdelen Overzee
MERCOSUR	Mercado Común del Cono Sur
MILIEV	Milieu en Economische Verzelfstandiging
NAFTA	North American Free Trade Agreement
NEI	Nederlands Economisch Instituut
OAS	Organisatie van Amerikaanse Staten
OCT	Overseas Countries and Territories
ODA	Official Development Assistance
OECS	Organisatie van Oost-Caraïbische Staten
ORET	Ontwikkelingsrelevante Exporttransacties
PAHO	Pan American Health Organisation
PESP	Programma Economische Samenwerkingsovereenkomsten
PUM	Programma Uitzending Managers
REMPTEIC	Regional Marine Pollution Emergency, Information and Training Centre
RNTC	Radio Netherlands Training Centre
SAP	Structureel Aanpassings Programma
SDF	Special Development Fund
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
SIDSNET	Small Island Development State Network
SIDSTAP	Small Island Development State Technical Assistance Program

UNA	Universiteit van de Nederlandse Antillen
UNDCP	United Nations International Drugs Control Program
UNDP	United Nations Development Program
UNEP	United Nations Environment Program
UNFPA	United Nations Fund for Population Activities
UNICEF	United Nations Children's Fund
UP	Ultra Perifeer Gebied
UWI	University of the West Indies
WTO	World Trade Organisation

1. INLEIDING

Met de Nederlandse Antillen en Aruba maakt het Koninkrijk deel uit van het Caraïbisch gebied. Dit verklaart dat in overleg met de regeringen van de Nederlandse Antillen en Aruba werd besloten met voorrang een document op te stellen waarin op systematische wijze het beleid wordt uiteengezet dat het Koninkrijk en zijn constituerende landen in de komende jaren in het Caraïbisch gebied zullen uitdragen. Dit beleid dient vanzelfsprekend in nauwe samenhang gezien te worden met het beleid inzake overige delen van het Westelijk Halfrond.

De opstelling van dit beleidsdocument sluit aan bij twee belangrijke ontwikkelingen in de afgelopen jaren. In de eerste plaats is bij het aantreden van het kabinet Lubbers III in 1990 aan Nederlandse zijde een nieuwe impuls gegeven aan de samenwerkingsgedachte, die inherent is aan het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden. In plaats van de tot dan toe door Nederland – al dan niet expliciet – gevoerde politiek van voorbereiding van de Nederlandse Antillen en Aruba op de onafhankelijkheid werd het accent gelegd op samenwerking in een duurzame relatie binnen het Koninkrijk. De wens om deze Koninkrijksband te continueren bleek zeer duidelijk te bestaan op de Nederlandse Antillen alsook Aruba, dat met kracht en succes heeft gestreefd naar schrapping van het artikel in het Statuut, waarin werd bepaald dat voor wat betreft Aruba de Koninkrijksbanden in 1996 zouden worden beëindigd. De tweede belangrijke ontwikkeling betreft de herijking van het buitenlands beleid. Deze had zeker niet de pretentie een volstrekt nieuw beleid te formuleren: met betrekking tot het Caraïbisch gebied is op het terrein van buitenlandse betrekkingen dan ook sprake van een grote mate van continuïteit. Wel beoogde de herijking tot een meer geïntegreerde benadering van de buitenlandse betrekkingen te komen.

Krachtens het Statuut is het Koninkrijk verantwoordelijk voor o.a. de buitenlandse betrekkingen, defensie en nationaliteitskwesties. Op andere terreinen, bijvoorbeeld economisch beleid, zijn de Rijksdelen autonoom. De interne Koninkrijksrelaties vallen in beginsel buiten het kader van dit document. Het is echter voor de effectiviteit van het Koninkrijksbeleid naar buiten toe van belang dat een coherent beleid wordt uitgedragen, e.e.a. met behoud van de eigen manoeuvreerruimte bij de externe behartiging van autonome belangen en met inachtneming van de bepalingen van het Statuut en de belangen van het Koninkrijk en zijn landen.

In het beleid van het Koninkrijk met betrekking tot het Caraïbisch gebied kan een drietal pijlers worden onderscheiden. Allereerst wordt een duurzame sociale en economische ontwikkeling van de landen in de regio nagestreefd. Ten tweede wordt getracht goed bestuur, de «rule of law», democratie en respect voor mensenrechten te bevorderen. Instrumenteel voor de beide vorige is de derde pijler: betere regionale en bilaterale samenwerking in de regio, waarbij naast de eilanden wordt gedacht aan de relaties met Venezuela, Suriname en de iets verder gelegen, maar als factor in de regio bijzonder belangrijke Verenigde Staten. Het beleid is er dus op gericht om het welzijn van de Caraïbische gemeenschappen en de stabiliteit in de regio te bevorderen; als rode draad loopt hier doorheen het streven van de Caraïbische Rijksdelen zich beter in hun regio te profileren.

In hoofdstuk 2 worden het document en de beleidsvoornemens samengevat, in hoofdstuk 3 wordt een analyse gemaakt van het Caraïbisch gebied in zijn diverse facetten; in hoofdstuk 4 worden vervolgens aan de hand van dezelfde facetten de hoofdlijnen van een beleidsstrategie uiteengezet. Tenslotte zijn twaalf annexen aan het document toegevoegd.

2. SAMENVATTING EN BELEIDSVOORNEMENS

Algemeen

1. Het einde van de koude oorlog heeft voor de Caraïbische regio minder positieve effecten dan in andere delen van de wereld. Weliswaar is hierdoor de kans op grootschalige conflicten verkleind, maar als gevolg heeft vooral de VS veel van zijn traditionele belangstelling voor de regio verloren: de aandacht beperkt zich thans voornamelijk tot de strijd tegen de drugs, terwijl een belangrijke oorzaak van dit probleem, nl. de minder gunstige sociaal-economische ontwikkeling van de regio juist zou pleiten voor additionele aandacht. Gevaar voor politieke onrust heeft daardoor plaatsgemaakt voor gevaar voor sociale onrust en voortgaande economische migratie. Additionele aandacht, op bilateraal, maar met name ook op multilateraal niveau, voor versterking van de economische en sociale structuur van deze eilanden is derhalve noodzakelijk. Nederland zal, samen met het VK, Frankrijk en Spanje, een actiever EU-beleid voor deze regio blijven entameren.
2. De stabiliserende invloed die van het Koninkrijk als geheel uitgaat op de regio, wordt met name ook door de landen, die aan de Caraïbische Zee grenzen (VS, Venezuela en Mexico) gewaardeerd. In de bilaterale contacten tussen het Koninkrijk en omliggende landen zou van deze waardering meer gebruik gemaakt kunnen worden.
3. In het kader van het belang dat wordt gehecht aan de regio is het essentieel dat het Koninkrijk en de individuele landen in de regio goede contacten met elkaar onderhouden. Het feit dat het Koninkrijk bijzondere belangen heeft in het Caraïbisch gebied moet worden weerspiegeld in het niveau waarop bewindslieden uit de regio worden ontvangen. Ook vanuit Nederland zal zo nu en dan bezoek op politiek niveau aan landen in de regio gebracht moeten worden.
4. De belangen van het Koninkrijk in het Caraïbisch gebied zijn in relatie tot de Caraïbische Rijksdelen evident, doch verdienen ook van Nederland uit gezien meer aandacht. Het gaat immers toch om 16 stemhebbende VN-leden, die in verschillende internationale fora een niet te onderschatten rol spelen. Dit laatste geldt onder meer bij onderwerpen als klimaat, vervoer van gevaarlijke stoffen over zee, zeerecht, vredeshandhaving en non-proliferatie.

Economie, handel, ontwikkelingssamenwerking

5. Kenmerkend voor het Caraïbisch gebied is het gebrek aan economische integratie, dat wordt geïllustreerd door het feit dat zich slechts een relatief beperkt deel van de buitenlandse handel tussen de eilanden onderling voltrekt. De belangrijkste handelspartners van het gebied zijn de VS, Europa en Latijns-Amerika. De mogelijkheden voor handel tussen de Caraïbische eilanden zijn ook beperkt: men produceert veelal dezelfde goederen terwijl geografische en klimatologische omstandigheden weinig andere mogelijkheden bieden.
6. Afgezien van de petrochemische sector en delfstoffen zijn de bestaande industriële en agrarische activiteiten in de Caraïbische regio in belangrijke mate afhankelijk van vigerende preferentiële systemen (Lomé, LGO, CBI, etc.). Deze stelsels komen in multilateraal kader (WTO) onder toenemende druk te staan. In de verklaring inzake de landen en gebieden overzee bij het Verdrag van Amsterdam is overeengekomen:

- de economische en sociale ontwikkeling van de LGO doeltreffender te bevorderen.
 - de economische betrekkingen tussen de LGO en de Europese Unie te ontwikkelen.
 - meer rekening te houden met de diversiteit en de specifieke kenmerken van de onderscheiden LGO, mede wat de vrijheid van vestiging betreft.
 - de doeltreffendheid van het financieel instrument te verbeteren.
7. Een punt van zorg vormt de bananenproblematiek. Nederland heeft zich in EU-kader steeds tegen discriminerende elementen in het vigerende handelsbelemmerende invoer-regime verzet. Dit regime is inmiddels in WTO-kader ook in hoger beroep veroordeeld. Het wegvallen van de EU-bescherming kan evenwel ernstige consequenties hebben voor eilanden, die in belangrijke mate van deze culture afhankelijk zijn. De EU zal, in samenwerking met de VS, moeten zoeken naar een oplossing waarbij enerzijds vooralsnog een zekere preferentiële behandeling voor ACS-bananen, voorzover niet in strijd met WTO-bepalingen, blijft bestaan en anderzijds de betreffende landen zullen worden gesteund bij het zoeken naar wegen om hetzij hun bananensector concurrerend te maken of om alternatieve inkomstenbronnen aan te boren.
8. Nederland heeft, naast de relatie met Suriname, een bilaterale OS-relatie met Haïti (het armste land op het westelijk halfrond) en Jamaica. In deze relaties wordt prioriteit gegeven aan samenwerking op het gebied van goed bestuur/ democratisering, gezondheid, plattelandontwikkeling (Haïti), stedelijke ontwikkeling (Jamaica), vrouwen en ontwikkeling en milieu. Deze relaties worden voortgezet, maar vooralsnog wordt niet overwogen het aantal bilaterale hulprelaties uit te breiden. In andere landen geconstateerde knelpunten zullen zoveel mogelijk in een regionaal perspectief geplaatst worden, immers een regionale aanpak krijgt prioriteit binnen het beleid. Hiervoor zullen middelen worden ingezet die voor een speciaal thema zijn bestemd. In dit verband kan gedacht worden aan bijv. kustwaterbescherming, stedelijke milieuproblematiek, bescherming van de biodiversiteit, aidspreventie en de problematiek van een-oudergezinnen. Ook bij universitair en hoger beroepsonderwijs zou een regionale aanpak enerzijds tot «economies of scale» kunnen leiden en anderzijds de regionale integratie kunnen bevorderen.
- Tevens zal worden bestudeerd in hoeverre met Guyana en de Dominicaanse Republiek samengewerkt kan worden m.b.t. grensoverschrijdende problemen, die in Suriname resp. Haïti onder het Nederlandse bilaterale OS-programma vallen.
9. De Koninkrijkspartners zullen er naar blijven streven zoveel mogelijk op de regio gerichte activiteiten, vooral in de dienstensector (w.o. verbetering infrastructuur en aansluiting op internationale telecom-netwerken), op de Nederlandse Antillen en Aruba te bevorderen; dit geldt zowel voor particuliere activiteiten als voor overheidsdiensten. Het bedrijfsleven uit de Nederlandse Antillen, Suriname en Nederland heeft via de bijeenkomst «Samen in de markt» (VNO-NCW, september 1996) een eerste aanzet gegeven voor verdere initiatieven in deze richting; dergelijke particuliere initiatieven worden door de overheden ondersteund.
10. De Nederlandse Antillen en Aruba hebben traditioneel een springplankfunctie voor het Nederlands bedrijfsleven voor activiteiten in Latijns-Amerika en de rest van het Caraïbisch gebied. Desalniettemin

beperken de meeste aldaar gevestigde bedrijven zich tot lokale activiteiten. Bedrijfsleven en overheden zullen in gezamenlijk overleg analyseren welke knelpunten uitbouw van de springplank-functie in de weg staan.

11. Wat betreft overheidsdiensten wordt geanalyseerd in hoeverre bepaalde Nederlandse OS-thema-activiteiten t.b.v. de Caraïbische regio (in ruime zin) via de Nederlandse Antillen en Aruba gekanaliseerd kunnen worden teneinde te stimuleren dat de Rijksdelen zich op dat terrein ontwikkelen tot centra van expertise. Thema's waaraan in dit kader gedacht kan worden zijn bijvoorbeeld milieu (Willemstad), preventieve gezondheidszorg en gender. Het centraliseren van onderwijs en onderzoek zou gestimuleerd kunnen worden door het verstrekken van beurzen aan studenten uit de regio voor bepaalde studies op de Nederlandse Antillen (bijv. Universiteit van de Nederlandse Antillen) en Aruba (Universiteit van Aruba en de Hotelschool). Wat betreft milieu wordt hierbij tevens gedacht aan het betrekken van de Caraïbische Rijksdelen in de samenwerking in het kader van de Duurzame Ontwikkelingsverdragen, in het bijzonder dat met Costa Rica.
12. Voor de Nederlandse Antillen en Aruba is de toeristische sector van cruciaal belang. Gezien de beperkte mogelijkheden voor verdere capaciteitsuitbreiding moet de aandacht zich vooral richten op betere capaciteitsbezetting en productverbetering. Activiteiten gericht op grotere geografische en seizoenmatige spreiding, alsmede op «multi-destination» toerisme, krijgen verdere ondersteuning uit Nederland en van de posten. De onderscheiden delen van het Koninkrijk onderzoeken hoe zij elkaar kunnen steunen bij voortgaande versterking van de infrastructuur terzake, zoals verdere uitbreiding van het aantal luchtvaartverbindingen en van de faciliteiten voor het cruise-toerisme. Ook verdere aandacht voor ontwikkelingen op het terrein van duurzaam/ecologisch toerisme is in dit kader van belang.
13. Hoewel de kleinschaligheid van de Caraïbische economieën hun aantrekkingskracht op het bedrijfsleven zal blijven beperken, kunnen handelsvoorlichting en -promotie (vooral gericht op kansrijke markt/sector-combinaties), sectorale missies (op beperkte schaal) en goede contacten met de betrokken overheden bijdragen aan versterking van de belangen van de Koninkrijkspartners in de regio. De handels- en investeringsbevordering t.b.v. de Nederlandse Antillen en Aruba wordt, waar nodig, beter geïntegreerd in het Nederlandse systeem, bijvoorbeeld door het opnemen van Antilliaanse en Arubaanse adressenbestanden. Een actieve inzet van de posten en de EVD is in verband met bovenstaande van essentieel belang. De posten kunnen tevens een belangrijke rol spelen bij het inventariseren van handelsbelemmeringen, waarmee het bedrijfsleven geconfronteerd wordt.
14. Als Cuba «open gaat» zal het land een belangrijke zuigkracht uitoefenen op de westerse wereld en in vele opzichten het beeld van het Caraïbisch gebied beïnvloeden, vooral als gevolg van de zeker in het begin zeer lage lonen. In de nieuwe constellatie zal veel afhangen van de rol van de Cubaanse gemeenschap in de VS. De toeristische sector, lucht- en scheepvaart, taxfree zones, etc. moeten anticiperen op nieuwe marktkansen, maar ook op sterk toenemende concurrentie; het nu reeds uitbouwen van de contacten met Cuba lijkt een probaat middel om een vinger aan de pols te houden; de economische activiteiten van Hr. Ms. Ambassade in Havanna zullen hiertoe worden geïntensiveerd. Teneinde adequaat op de veranderingen in te kunnen

spelen is het zinvol hier nu reeds op te anticiperen. In dit verband kan worden ingegaan op de kansrijke sectoren alsook op de inzet van een aantal instrumenten, zoals het PESP.

15. Suriname streeft een verbreding van zijn betrekkingen met de regio na. In het Protocol van Bonaire en het Raamverdrag is vastgelegd dat het Koninkrijk dit streven ondersteunt. Er wordt derhalve naar gestreefd ook Suriname actief bij eerdergenoemde regionale OS-inspanningen te betrekken, waarbij wellicht gebruik kan worden gemaakt van het lidmaatschap van dat land in CARICOM. Samenwerking tussen de Nederlandse Antillen, Aruba en Suriname wordt ondersteund.
16. Culturele betrekkingen vormen een belangrijk onderdeel van het integratieproces in de regio. In januari 1997 is een culturele overeenkomst tussen Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba getekend. In dit kader zal worden gezien of de beschikbare fondsen kunnen worden aangewend voor cultuur in de Caraïbische regio.

Democratie, mensenrechten en rechtshandhaving

17. In het algemeen getroosten de meeste landen van de regio zich veel inspanningen om goed bestuur, «rule of law» en democratische besluitvorming te verwezenlijken, terwijl ook op het gebied van de mensenrechten redelijk wordt gescoord: de internationale normen worden door de meeste landen als leidraad aanvaard, zij het dat deze niet altijd worden uitgevoerd (bijvoorbeeld m.b.t. rechten van de vrouw). Notoire uitzondering vormt Cuba, dat op alle fronten als rechtsstaat faalt. In het streven van Nederland om hierin verbetering te bewerkstelligen geldt de «common position» van de EU als uitgangspunt. Gezien het belang dat het Cubaanse regime hecht aan herintegratie in de (Caraïbische- en Latijns-Amerikaanse) regio, is politieke beïnvloeding vanuit die hoek evenzeer gewenst.
18. Behoorlijk bestuur verdient de aandacht van de landen van het Koninkrijk als instrument voor handhaving van democratie en naleving van de mensenrechten, vrede en stabiliteit in de Caraïbische regio. In 1995 leverde Nederland onder meer een bijdrage aan de vredesmacht voor Haïti. Om uitdrukking te geven aan de wens een bijdrage te leveren aan de stabiliteit in de regio, zal het Koninkrijk ook in de toekomst goed bestuur blijven ondersteunen en militaire deelname aan eventuele vredesmachten in het Caraïbisch gebied blijven overwegen.
19. Problemen i.v.m. drugs en drugshandel blijven een grote bedreiging voor de stabiliteit, de economische en sociale ontwikkeling en de democratie in het Caraïbisch gebied vormen. Ondanks serieuze pogingen om deze problemen het hoofd te bieden, blijft ook in deze regio sprake van een gebrek aan samenwerking en coördinatie, overgevoeligheden over nationale soevereiniteit, corruptie, wantrouwen en niet-geharmoniseerde wetgeving, waarvan drugs-handelaren dankbaar gebruik maken. Het Koninkrijk benadrukt de noodzaak dat de aanpak van deze problemen betekent dat de landen in de regio partij dienen te worden (voor zover nog niet geschied) bij de drugsverdragen van de VN en deze ook daadwerkelijk implementeren.
20. De Koninkrijksdelen spelen in bovengenoemde drugsbestrijding een actieve rol; de beleidsdoelstellingen terzake komen voor de onderscheiden delen van het Koninkrijk overeen. E.e.a. heeft voor de Nederlandse Antillen en Aruba geresulteerd in wetgeving, resp. wetsvoorstellen, die een voorbeeldfunctie vervullen in de regio.

Desalniettemin is de buitenwereld (met name de VS) er nog verre van overtuigd dat dit tot een effectief terugdringen van de drugshandel leidt. Integrale uitvoering van de betreffende wetgeving is cruciaal. Het Koninkrijk in zijn totaliteit wordt hierop aangesproken en zal proberen haar geloofwaardigheid en imago terzake te versterken. Bovenstaande geldt evenzeer t.a.v. de strijd tegen witwaspraktijken. Op dit terrein verdienen de activiteiten van de Caribbean Financial Action Task Force (CFATF) verdere ondersteuning.

21. Naast reactieve vormen zal het beleid over de drugsproblematiek ook gericht moeten worden op het voorkomen van drugsgebruik en vraagvermindering. In regionaal verband en in samenwerking met UNDCP en de EU zijn en worden daartoe initiatieven ontplooid.
22. Een belangrijk instrument in de strijd tegen de drugshandel is de Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba. De kustwacht zal in de loop van 1998 volledig operationeel worden. De bestaande intensievere samenwerking op het gebied van drugscontrole in het Caraïbisch gebied met de VS zal verder worden uitgebouwd. Ook de samenwerking met Frankrijk en het VK is van belang. Voorts zal verder worden gewerkt aan de ontwikkeling van de verdragsrechtelijke afspraken die gemaakt zijn met Venezuela, alsmede aan die met andere landen in de regio.

Regionale en bilaterale samenwerking

23. Betere samenwerking met de landen in het Caraïbisch gebied noopt tot opwaardering van de status van het Koninkrijk respectievelijk de onderscheiden Koninkrijksdelen in de regio. In relatie tot ontwikkelingssamenwerking spelen de verschillende regionale VN-instellingen een belangrijke rol. Daar waar het economische samenwerking betreft zijn Caricom, ACS en CTO (Caribbean Tourism Organisation) het meest relevant. Vooral als gevolg van de homogeniteit in economische mogelijkheden van de Caraïbische eilanden is CARICOM, ondanks nuttige initiatieven, nooit een echt succes geworden; de omvang van de onderlinge handel van de leden is beperkt gebleven. Potentieel biedt de ACS, vanwege de bredere samenstelling, meer mogelijkheden. Deze organisatie staat echter nog in de kinderschoenen en moet zich nog bewijzen. Bovendien brengt het op zichzelf welkome lidmaatschap van Cuba en het ontbreken van de VS onder de huidige omstandigheden onwillekeurig een politiek element in deze organisatie.
24. Het is in dit kader tevens van belang partij te worden in een aantal regionale verdragen en het aantal bilaterale samenwerkingsverdragen op enkele terreinen uit te breiden, met name op economisch gebied (investeringsbeschermingsovereenkomsten, luchtvaartverdragen, etc.) en op het gebied van rechtshandhaving.
25. In het verlengde van aanbeveling 10 zou een actiever beleid moeten worden gevoerd opdat meer regionale internationale organisaties de Antillen of Aruba als regionale of sub-regionale uitvalsbasis kiezen; in dit kader is het van belang de activiteiten van het op Curaçao gevestigde REMPTIC (bescherming maritiem milieu) voort te zetten en te institutionaliseren. Ook moet getracht worden meer internationale conferenties op de Antillen en Aruba te laten plaatshebben.
26. De illegale migratiestroom vormt een toenemend probleem, in het bijzonder voor de Nederlandse Antillen en Aruba, waar de hogere levensstandaard vooral veel Dominicanen, Haïtianen, Venezolanen,

Colombianen, Peruanen, Jamaicanen, Guyanezen en Surinamers aantrekt. Bij de aanpak van de illegale immigratie is het van belang het consulaire beleid beter te coördineren, zowel binnen het Koninkrijk als met landen in de regio.

Tenslotte

Het bovenstaande beleidsdocument over het Caraïbisch gebied is de vrucht van een nauwe samenwerking tussen de Koninkrijkspartners. Het is geschreven vanuit het besef dat een coherent en effectief buitenlands beleid voor deze regio slechts mogelijk is wanneer prioriteiten en belangen van de Koninkrijkspartners nauw op elkaar worden afgestemd. Dit document beoogt een kader te verschaffen voor het beleid dat in de komende vier jaren in de regio zal worden uitgedragen. Voor een goede uitvoering van dit beleid is een nauwe samenwerking noodzakelijk tussen het departement van Buitenlandse Zaken, het Bureau Buitenlandse Betrekkingen en de Directie Buitenlandse Betrekkingen. Het spreekt vanzelf dat dezelfde geest van samenwerking die tot de opstelling van dit document heeft geleid ook als leidraad zal moeten fungeren bij de uitvoering van het beleid.

3. HET CARAÏBISCH GEBIED IN KORT BESTEK

Voor de beschrijving van het gebied is het allereerst noodzakelijk dit ruimtelijk te begrenzen. Wat die begrenzing betreft worden immers diverse varianten gehanteerd:

- alleen de eilanden;
 - de culturele begrenzing: eilanden plus Guyana, Frans Guyana, Suriname en Belize;
 - een ruime begrenzing: Caraïbische Zee plus omliggende landen.
- Het gebruik hangt doorgaans af van de discipline, van waaruit het gebied wordt benaderd: in politieke zin beperkt men zich doorgaans tot de eilanden, bij een culturele benadering worden, gezien de culturele verwantschap, ook de Guyana's en Belize meegenomen (immers de overige kuststaten zijn vooral Latijns-Amerikaans) en waar het om de commercieel-economische entiteit gaat worden veelal ook de kuststaten (Venezuela, Columbia, de Midden-Amerikaanse landen en Mexico) meegerekend. Waar voor dit document is gekozen voor een thematische benadering zullen ook deze begrenzingen afhankelijk van het thema naast elkaar gebruikt worden. Echter in twijfelgevallen zal expliciet van de eilanden, resp. de Caraïbische regio dan wel de Caraïbische regio in ruime zin worden gesproken.

De Caraïbische regio wordt gekenmerkt door eenheid en verscheidenheid¹. Vergelijkbare historische achtergronden, migratiestromen binnen het gebied, familiebanden, etc. hebben een identificeerbare Caraïbische cultuur gevormd. Diezelfde historische achtergrond heeft echter voor een verscheidenheid aan talen, onderwijssystemen etc. gezorgd. Qua economisch potentieel is sprake van belangrijke parallellen tussen de diverse eilanden. De homogeniteit op dat terrein (kleinschaligheid, geografie en klimaat) is er echter de oorzaak van dat de eilanden min of meer hetzelfde pakket goederen en diensten kunnen aanbieden en daardoor onvermijdelijk elkaars concurrenten zijn. Waar nauwere samenwerking de voor de hand liggende oplossing is om de kleinschaligheid het hoofd te bieden, vormt deze homogeniteit juist de voornaamste remmende factor daartoe. De kleinschaligheid maakt de landen kwetsbaarder voor de activiteiten van georganiseerde criminaliteit, met name op het terrein van drugshandel en daaraan gerelateerde witwaspraktijken. Dit risico geldt voor het hele gebied, maar verschillende

¹ In de annexen 1 en 2 staan overzichten van de staatkundige situatie van de landen in de regio, van de bevolkingsomvang en de groei per land alsook de oppervlakte van de landen.

ontwikkelingen terzake hebben de verscheidenheid tussen de eilanden versterkt. Op sociaal-economisch gebied alsook op het gebied van rechtshandhaving wordt de regionale en bilaterale samenwerking steeds verder geïntensiveerd.

3.1 Geschiedenis en cultuur

Veel landen in het Caraïbisch gebied, met name de kleinere oostelijke eilandstaatjes, benaderen voor velen de fantasie over het aardse paradijs. De natuur is veelal overweldigend en verschilt van land tot land. Er zijn tropische landen, bedekt met uitgestrekte regenwouden; andere zijn aride en moeten water van elders importeren.

Net zoals het landschap van eiland tot eiland verschilt, zo verschillend zijn ook de sporen die de veelbewogen geschiedenis heeft achtergelaten. Na een prekoloniale periode, waarin de oorspronkelijke bevolking, de vreedzame Arawakken, grotendeels werden verdreven door de agressievere Caraïben (die hun naam aan de regio hebben gegeven), zette Columbus in 1492 voet aan land op het eiland Hispaniola. Een groot deel van de Caraïbische bevolking kwam vervolgens om door met de komst van de Europeanen geïntroduceerde ziektes of werd uitgemoord. Ondanks het hevige verzet van de Caraïben op de kleine eilandstaatjes stond het grootste deel van het Caraïbisch gebied halverwege de 17e eeuw onder gezag van de belangrijkste koloniale mogendheden: Engeland, Frankrijk, Spanje en Holland. De Europeanen die naar West-Indië trokken waren afkomstig uit verschillende sociale klassen. Sommigen waren welvarend, zij zagen in de plantage-economie een methode om snel nog rijker te worden. Zij vormden de kern van de grootgrondbezitters, de «planto-cratie». Daarnaast waren er de armeren, zij hoopten op werk of een eigen stuk land. Oorspronkelijk waren evenwel ook veel Britten, Fransen, Nederlanders e.a. naar het gebied getrokken omdat de eilanden aantrekkelijke uitvalsbases vormden voor aanvallen op Spaanse goud- en zilveraljoenen. Dit gebeurde zowel illegaal (piraterij) als met machtiging van de regering (kaapvaart). In de beginjaren van de West-Indische Compagnie vormde kaapvaart een van de belangrijkste bronnen van inkomsten van deze Compagnie. Hoogtepunt was de verovering in 1628 van de Spaanse zilvervloot door Piet Hein.

Het invoeren van de slavernij in 1501 bracht verdere diepgaande veranderingen teweeg in de regionale demografie en legde de basis voor de hedendaagse unieke Caraïbische cultuur. De honderdduizenden slaven die door de Europese slavenhandelaren uit Afrika werden gehaald, zorgden ervoor dat de bevolking uit kleine blanke minderheden (meest mannen) en grote zwarte meerderheden ging bestaan. Uit de verhoudingen tussen deze groepen werden kinderen geboren: mulatten, kleurlingen of «gens de couleur». Toen de slavenarbeid halverwege de 19e eeuw werd afgeschaft, ontstond er opnieuw een tekort aan arbeidskrachten. De plantagehouders trachtten door het aantrekken van contractarbeiders uit Afrika, China en vooral India dit tekort te dekken. Trinidad, Suriname en Guyana behoorden tot de landen die het grootste deel van de Indische immigranten aantrokken.

De (koloniale) geschiedenis heeft in het Caraïbisch gebied geleid tot een etnische en culturele diversiteit die nog steeds haar weerslag heeft op de huidige samenlevingen in de regio. De huidige traditie van verhalen vertellen, die van generatie op generatie overgaan, muziek en dans (reggae en salsa) dragen duidelijk sporen van een Afrikaans verleden en zijn ondanks de eeuwenlange onderdrukking toch behouden gebleven. Ook religieuze en spirituele uitingen blijken de officiële censuur te hebben overleefd. Deze Afrikaanse elementen hebben zich vermengd met de

Europese culturele invloeden, zoals de Europese talen, die in de meeste landen als officiële taal gelden, architectuur, religie en institutionele vormen in het openbaar bestuur. Daarnaast is de invloed van de Verenigde Staten op het Caraïbisch gebied groot geweest.

De soms nog steeds schrijnende maatschappelijke tegenstellingen, de tegenstellingen tussen blank en zwart alsook de sociale positie van vrouwen zijn eveneens in grote mate historisch bepaald. Vrouwen in het Caraïbisch gebied beschikken over grotere economische en sociale autonomie dan in veel andere delen van de wereld. Dit wordt bijvoorbeeld geïllustreerd door het relatief hoge percentage door vrouwen geleide huishoudens, dat in de oostelijke staten boven de 40% ligt. Hoewel de Caraïbische vrouw sterk heeft leren zijn, dient niet voorbij te worden gegaan aan de oorzaken (migratie mannen/vaders, ongehuwde moeders, passagierende vaders) en effecten van de matrifocaliteit. Vrouwen kampen nog steeds met discriminatie op de arbeidsmarkt en in het politieke leven.

3.2 Duurzame sociaal-economische ontwikkeling

3.2.1 Economie

De welvaartsverschillen tussen de verschillende eilanden zijn groot (zie annex 3 en 4): Haïti, het armste land van het Westelijk Halfrond, heeft een BBP per hoofd van US\$ 400, terwijl dit op Bermuda US\$ 30 000 bedraagt (1995). Dit gaat uiteraard gepaard met grote verschillen tussen de loonkosten op de verschillende eilanden. Ook de dynamiek van de verschillende economieën verschilt sterk. Gemiddeld blijven de groei-cijfers voor de gehele regio de laatste jaren achter bij die van andere regio's, zoals Latijns-Amerika. De regio blijkt minder te kunnen profiteren van economische hervorming dan overige delen van de wereld. Het aantal personen dat onder de armoedegrens leeft neemt in grote delen van de regio niet af. Tegelijkertijd kunnen de programma's om de ergste effecten van structurele aanpassing op te vangen niet doeltreffend genoemd worden en is het, gezien het uitblijven van economische groei, vrijwel onmogelijk geweest om de overheidsinvesteringen ten behoeve van de sociale sector te verhogen.

De natuurlijke omstandigheden als grond en klimaat hebben in de meeste Caraïbische landen in sterke mate de agrarische mogelijkheden van het gebied beperkt. Van oudsher was suikerriet het belangrijkste agrarische product dat bewerkt tot suiker met name voor de export werd gebruikt. De jaren '50 luidden echter het begin van een recessie in binnen de suiker-industrie. Door de goedkopere productie van suiker op basis van suikerbieten in Europa en andere delen van de wereld werd de Caraïbische suiker uit de markt geconcentreerd en werden producenten gedwongen hun agrarische (export)productie te diversifiëren. De landen die voor hun inkomsten voor een groot deel afhankelijk waren van de landbouw, zoals Guyana, Dominica, Suriname en Haïti, richtten zich sindsdien in toenemende mate op de bananenteelt, die vanaf 1992 via quotasystemen onder de Lomé-regeling beschermd wordt tegen de veel grootschaliger en goedkoper geproduceerde «dollarbananen» uit Latijns-Amerikaanse landen. De export van bananen wordt echter bedreigd doordat, ten gevolge van de beleidsvoorkeur voor verdere handelsliberalisatie, preferentiële systemen als Lomé in toenemende mate onder druk komen te staan. De agrarische productie van het Caraïbisch gebied is vooral bestemd voor de export en voorziet nauwelijks in de binnenlandse voedselbehoefte, zodat de meeste landen bijna volledig afhankelijk zijn van voedselimporten.

De kleine markten van met name de Oost-Caraïbische eilanden bieden weinig mogelijkheden voor de afzet van industriële producten, behalve die van de meest simpele alledaagse consumptiegoederen. Deze beperkte afzetmogelijkheid remt industriële bedrijvigheid af, voor zover gericht op markten in de regio.

Slechts de Guyana's en Cuba beschikken over een ruime hoeveelheid grondstoffen (o.a. bauxiet, goud en hout). Daarnaast heeft Trinidad en Tobago olie en Jamaica bauxiet. In de grotere landen, zoals de Dominicaanse Republiek, Haïti, Guyana, Jamaica en Cuba, bestaan als gevolg van de lagere arbeidskosten en de grotere markt meer industriële activiteiten. Deze activiteiten concentreren zich in de lichte (export-) industrie, zoals de textiel- en kledingbranche, alsmede in de voedselverwerkende en drankindustrie (rum).

De verruiming van de toegang tot de Amerikaanse markt, het belangrijkste doel van het Caribbean Basin Initiative (CBI), is gedurende de jaren '80 een stimulans geweest voor de ontwikkeling van de exportindustrie. Sinds 1992, toen het vrijhandelsverdrag tussen Mexico, Canada en de VS werd gesloten, ondervindt het Caraïbisch gebied met name in de textiel- en kledingindustrie steeds meer concurrentie van Mexico. Indien Cuba in de nabije toekomst economisch toegankelijker wordt, zal ook dit land met zijn relatief grote markt en overschot aan geschoolde en goedkope arbeidskrachten grote aantrekkingskracht uitoefenen op buitenlandse investeerders.

Met de voornaamste agrarische exporten in gevaar en de industriële productie onderhevig aan toenemende concurrentie wordt het exporteren van diensten en de verdere ontwikkeling van toerisme gezien als de economische toekomst voor het Caraïbisch gebied. De toeristische industrie is in veel Caraïbische landen reeds in hoge mate ontwikkeld en levert een zeer aanzienlijke bijdrage aan de buitenlandse deviezenvoorraad, de werkgelegenheid en de economische groei. St. Maarten is bijvoorbeeld, met 70% van haar beroepsbevolking werkzaam in de toeristische sector, volledig afhankelijk van de voornamelijk Amerikaanse en Europese (cruise)toeristen. De voortdurende stijging in toeristische bezoeken eist echter haar tol van het Caraïbische milieu en dreigt het toeristische potentieel op die manier te ondermijnen. Er komt daarom steeds meer belangstelling voor eco-toerisme. Daarnaast zijn er aanwijzingen dat in enkele landen de groei van het toerisme een evenredige groei van de sexindustrie veroorzaakt en dat steeds grotere aantallen vrouwen en meisjes, als gevolg van de schaarse perspectieven en lage lonen op de arbeidsmarkt in deze branche verzeild raken.

De Caraïbische eilanden genieten in zekere mate een comparatief voordeel bij enkele andere vormen van moderne dienstverlening. Op scheepvaartgebied is sprake van een toename van ladingstromen van Latijns-Amerika naar Noord-Amerika en Europa, hetgeen ca. US\$ 500 mln aan investeringen heeft gegenereerd in de bouw respectievelijk uitbreiding van containerterminals in de regio. De geografische nabijheid, talenkennis en de culturele affiniteit met de Noord-Amerikaanse markt maken het Caraïbisch gebied geschikt voor de export van dienstverlening in informatica (dataverwerking), financiële en offshore activiteiten, gezondheidszorg en de amusementsector (film- en muziekstudio's). Echter, deze sectoren behoeven meer ondersteuning van overheden. De expansie van de export van diensten is wereldwijd sterk, maar de concurrentie hierbij eveneens.

Vele eiland- en kuststaten hebben exclusieve economische zones afgekondigd, waar sprake is van exploitatie van de grootste natuurlijke rijkdom van het Caraïbisch gebied, de zee. Deze exploitatie vindt echter grotendeels plaats door landen van buiten de regio.

Volgens schattingen van de UNCTAD (United Nations Conference on Trade And Development) heeft het buitenland per 1995 voor in totaal ruim US\$ 40 mrd. in het Caraïbisch gebied geïnvesteerd. Dat is 1,5% van de totale voorraad directe buitenlandse investeringen in de wereld. Het betreft hier voornamelijk het doorsluizen van kapitaalstromen (N.b.: US\$ 28,4 mrd. ging naar Bermuda). In de periode 1992 t/m 1996 heeft het Nederlandse bedrijfsleven voor bijna f 8 mrd. in de Caraïbische regio geïnvesteerd, waarvan ongeveer f 7 mrd. op de Nederlandse Antillen en Aruba.

De publieke sector is over het algemeen groot in het Caraïbisch gebied. In vergelijking tot andere laag tot midden-inkomenslanden besteden de Caraïbische landen een groot deel van hun BNP aan overheidsuitgaven, namelijk 37% in verhouding tot 25%.

De belangrijkste uitgavenposten zijn salarissen, investeringen in sociale voorzieningen (m.n. in de gezondheidszorg en onderwijs) en rente en aflossing van buitenlandse en binnenlandse schulden (zie annex 5). Deze schuldenlast is ontstaan in de jaren '80 en drukt zwaar op de betalingsbalans van vele landen van het Caraïbisch gebied. Landen als de Dominicaanse Republiek, Guyana en Jamaica zijn begin jaren '90 in ruil voor leningen van het IMF gestart met het uitvoeren van structurele aanpassingsprogramma's. Deze programma's trachten door overheidsbezuinigingen en privatisering van staatsbedrijven de overheidssector te verkleinen, begrotingstekorten terug te dringen en belastingstelsels en het investeringsklimaat te verbeteren. Deze programma's leiden in een aantal gevallen tot een verslechtering van de sociale structuur (vide para. 3.2.3). Het schuldenprobleem valt samen met een afname van de financiële hulp en zachte leningen van donorlanden en internationale instellingen.

3.2.2 Handel

De Caraïbische eilanden zijn in vergelijking met het Latijns-Amerikaanse continent altijd al in grote mate gericht geweest op handel. De relatief hoge import/BNP ratio, die in veel Caraïbische landen oploopt tot 50% of meer, gecombineerd met de grote schuldenlasten, maakt de landen afhankelijk van hoge exportinkomsten.

Hun aandeel in de wereldhandel is echter gering; wat marktpotentieel betreft blijft de kleine schaal van de meeste markten en het ontbreken van regionale distributiesystemen een knelpunt. Alleen Cuba en de Dominicaanse Republiek hebben een BNP boven US\$ 10 mrd. De totale Nederlandse uitvoer naar het Caraïbisch gebied bedroeg in 1996 f 694 mln., terwijl de totale invoer f 963 mln. beliep (zie annex 6). Circa de helft van de uitvoer van de Nederlandse Antillen heeft de buurlanden in Latijns-Amerika en het Caraïbisch gebied als bestemming. Samen met Trinidad en Tobago vervullen de Nederlandse Antillen een belangrijke rol als toegangspoort tot Latijns-Amerika.

Op Cuba, de grootste markt van de Caraïbische regio, is voorsnog geen sprake van enigerlei vrije marktwerking of economische hervorming; de staatsinmenging is nog altijd groot. Ook vormen de beperkingen die de Helms-Burton Act het bedrijfsleven oplegt een belemmering voor het zaken doen met Cuba. De ontwikkelingen in Cuba worden door de rest van de wereld nauwlettend gevolgd. Naar verwachting zal de Cubaanse gemeenschap in de VS bij een «opengaan» van Cuba enorm in dat land investeren; of ook sprake zal zijn van een massale terugkeer wordt betwijfeld. Niettemin is Cuba qua importen een belangrijke handelspartner in het gebied en de 4e exportmarkt na de Nederlandse Antillen, de Britse Maagdeneilanden en Suriname. Dit verschaft Nederland en de Nederlandse Antillen een goede uitgangspositie bij een opengaan van de markt. Dit is echter geen automatisme, immers concurrerende landen zijn

reeds zeer actief bij het uitbouwen van hun commerciële betrekkingen. Hoewel de Dominicaanse Republiek nog een lange weg te gaan heeft, zijn hier de groeiperspectieven voor Nederland en de Nederlandse Antillen interessant. Op een wat kleinere schaal kan tenslotte Trinidad en Tobago worden genoemd. Voor het overige beperkt het commerciële belang zich hoofdzakelijk tot incidentele projectfinancieringen.

De regio heeft met name een sterke handelsrelatie met de VS. Voor de meeste landen geldt de VS als belangrijkste handelspartner, zowel bij import als export (zie annex 7). Daarnaast onderhouden bepaalde landen nog steeds belangrijke economische banden met hun Europese (ex-)moederlanden.

Deze relaties worden gestimuleerd door speciale handelsafspraken die onder andere de Europese Unie en de VS met het gebied hebben gemaakt (zie annex 8). Preferentiële overeenkomsten als Lomé, LGO (Landen en Gebieden Overzee) en het CBI (Caribbean Basin Initiative) bieden de Caraïbische landen handelsvoordelen, zoals heffingvrije toegang tot markten voor de meeste regionale exporten, quotaregelingen en bepaalde prijsmechanismen, waarvan andere ontwikkelingslanden geen gebruik kunnen maken. Helaas hebben deze preferenties niet tot een wezenlijke toename van de export geleid; de waarde van de exporten verhandeld onder deze akkoorden is zelfs gedaald, het marktaandeel van het Caraïbisch gebied binnen de preferentiële exportmarkten is afgenomen ten opzichte van het aandeel van andere ontwikkelingslanden en het negatieve saldo op de handelsbalans van het Caraïbisch gebied is toegenomen. Het onvoldoende profiteren van deze preferenties is enerzijds te wijten aan geografische omstandigheden (gebrek aan landbouwareaal en grondstoffen) en anderzijds aan de beperkingen, die aan de preferenties verbonden zijn. Veel Caraïbische landen zijn voor hun inkomsten uit handel echter wel voor een groot deel afhankelijk van deze preferentiële systemen en hebben momenteel geen alternatief. Om de kwetsbaarheid van de regio te verminderen moet naar andere mogelijkheden tot verbetering van de concurrentiepositie van het Caraïbische gebied binnen het internationale handelssysteem worden gezocht.

De intraregionale handel omvat slechts 10% van de totale handel van de Caraïbische eilanden. De oorzaak hiervoor is met name de beperkte diversificatie van markten in de regio met als gevolg dat de verschillende landen vaak elkaars concurrent zijn in productie en export.

Door het instellen van een Common External Tariff (CET) en het verlagen van tarieven tracht de Caribbean Community and Common Market (CARICOM) de intraregionale handel en economische samenwerking in het Caraïbisch gebied te stimuleren. Het verschil in omvang en economisch gewicht van de vele Caraïbische markten bemoeilijkt dit proces van handelsliberalisatie. Het Caraïbisch forum (CARIFORUM) is in het leven geroepen om de gezamenlijke Caraïbische belangen bij externe handelspartners, zoals de Europese Unie, te vertegenwoordigen. Recentelijk is door CARIFORUM het Caraïbisch Bureau voor Exportontwikkeling (CEDA) opgezet, dat in het kader van Lomé IV moet dienen als uitvoerend orgaan voor het programma voor handelsontwikkeling.

NAFTA (North American Free Trade Agreement) en de MERCOSUR (Mercado Común del Cono Sur) vergroten de economische kwetsbaarheid van het Caraïbisch gebied. Oprichting van NAFTA heeft geleid tot een verder verlies van het reeds tanende comparatieve voordeel in de textiel- en kledingindustrie ten gunste van Mexico. Hoewel deelname aan NAFTA zou betekenen dat de tot nu toe eenzijdige tariefpreferenties die de Caraïbische landen genieten onder CBI-regelingen wederkerig zullen worden, lijkt de regio weinig andere keus te hebben dan aansluiting te zoeken bij deze blokken, die uiteindelijk zouden kunnen worden samenge-

smolten tot een vrijhandelszone voor het gehele Westelijk Halfrond in 2005: de Free Trade Agreement of the Americas (FTAA). De CARICOM-landen zijn reeds bezig een forum op te richten om preferentiële toegang van het Caraïbisch gebied tot de NAFTA-markt te bewerkstelligen. Daarnaast wordt overwogen aansluiting te vinden bij MERCOSUR, waarin CARICOM reeds waarnemer is, of de Central American Free Trade Agreement (CAFTA) en zo de stap naar de FTAA te zetten.

3.2.3 Ontwikkelingsproblematiek

De zwakke economische structuur van de Caraïbische landen leidt bijna overal tot hoge werkloosheid. Zelfs in het oostelijk deel van de Caraïben, dat een redelijk welvarend beeld vertoont, ligt het werkloosheidspercentage tussen de 12 en 20%. In Haïti liep dit cijfer in 1996 op tot boven de 60% (zie annex 9).

Deze hoge percentages hangen vooral samen met het afnemende belang van de landbouwsector, die door de steeds sterkere concurrentie op de wereldmarkt onder druk staat. Dit brengt een groeiende, moeilijk omkeerbare trek naar de stad teweeg, waar de verpaupering verder toeneemt en de armen veelal afhankelijk zijn van activiteiten in de informele sector. De relatieve positie van Haïti in de regio wordt nog het best geïdentificeerd door het feit dat dit land de hoogste moedersterfte, zuigelingensterfte en kindersterfte vertoont. Uit onderzoek dat vóór het embargo is uitgevoerd komt een cijfer naar voren van 1 000 gevallen van moedersterfte op elke 100 000 geboren. Meer dan 53% van de Haïtiaanse kinderen lijdt aan ondervoeding. De levensverwachting ligt niet hoger dan 56,8 jaar en slechts 45,8% van de volwassenen kan lezen en schrijven. Ongeveer 10% van de beroepsbevolking van Haïti bestaat uit kinderen tussen 5 en 9 jaar. Zo'n 120 000 kinderen, voor 85% meisjes, werken onbetaald in andermans huishouden, de zgn «restaveks». Sommige zijn niet ouder dan 5 of 6 jaar en worden naar de stad gestuurd om bij families te wonen en te werken in omstandigheden die vaak gepaard gaan met misbruik en mishandeling en in vele opzichten gelijk staan aan slavernij. Deze omstandigheden schenden het verdrag van de rechten van het kind en de internationale verdragen over slavernij, dwangarbeid en uitbuiting van kinderen. Hoewel Guyana, het op één na armste land in de regio, sinds 1992 een periode doormaakt van liberalisering en in 1996 een groei van het BNP haalde van ca. 7%, kampt het grootste deel van de bevolking met een voortgaande daling van hun levensstandaard. De Dominicaanse Republiek is jarenlang gebukt gegaan onder dictatuur. De huidige democratisch gekozen regering doet serieuze pogingen om de sterk beschermde economie te hervormen. Deze hervormingen drukken echter zwaar op de sociale ontwikkeling van het land, hetgeen tot uiting komt in toenemende sociale onrust en emigratie naar andere landen in de regio. Cuba scoort laag wat betreft het inkomen per hoofd van de bevolking, doch relatief hoog wat betreft de sociale indicatoren; ook hier is echter de laatste jaren sprake van een zorgwekkende neergaande trend.

Goed bestuur is een randvoorwaarde voor sociaal-economische ontwikkeling. De overheden richten zich in de uitvoering van hun beleid veelal op de verbetering van de macro-economische structuur en laten de oplossing voor de sociale problemen ten dele over aan onder andere NGO's en de internationale donorgemeenschap. In vrijwel alle landen in de regio zijn de overheidsstructuren te zwak om de sociale problemen goed aan te pakken. Hoewel in de jaren '80 de toegang tot allerlei basisvoorzieningen op het gebied van onderwijs en gezondheidszorg voor veel mensen in het Caraïbisch gebied is verbeterd en de cijfers over levensverwachting, kindersterfte, vruchtbaarheid en voeding relatief

gunstig afsteken bij andere «middle income countries», is de laatste jaren een trend waarneembaar van nieuwe vormen van armoede.

Eén van deze nieuwe vormen van armoede uit zich in toenemend drugsgebruik door de bewoners van de Caraïbische regio zelf (cocaïne, crack, ganja – een soort marihuana – en in mindere mate heroïne). Eenduidige gegevens op het terrein van drugsverslaving in het Caraïbisch gebied zijn niet voorhanden. Daarom wordt momenteel door UNDCP (United Nations International Drug Control Program) in opdracht van het Nederlands Ministerie van VWS een projectvoorstel geformuleerd om de onderzoekscapaciteit in de regio te verbeteren.

Drugsverslaving gaat veelal gepaard met snelle verspreiding van het HIV-virus, met name door het gebruik van crack, waardoor jongeren en (zich prostituerende) kinderen vervallen tot onveilig seksueel gedrag. Eind 1994 waren er ruim zesduizend gevallen van aids geregistreerd in het gebied. De grote mobiliteit binnen de regio en de enorme toeristische toestroom vanuit Europa en de VS verhogen het risico op een snelle verspreiding.

De UNAIDS-missie van najaar 1996 concludeert dat regionale samenwerking in het geval van AIDS-bestrijding noodzakelijk is. Aan UNAIDS zijn een aantal organisaties als co-sponsor gelieerd, zoals de WHO/PAHO (World Health Organisation/Pan American Health Organisation), UNDP (United Nations Development Program), UNICEF (United Nations Children's Fund). Met het UNDCP wordt nauw samengewerkt.

Verder hebben het verschil in levensstandaard op de eilanden en de instabiele politieke situatie op enkele eilanden tot omvangrijke migratiestromen geleid. Op de economisch sterkere eilanden leiden gebrekkige controle op arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden en onvoldoende sancties tegen het in dienst nemen van illegalen in een aantal gevallen tot ernstige uitbuiting en tot toenemende werkloosheid onder de lokale bevolking. In de «leeglopende landen» geeft de emigratie op korte termijn een positieve impuls: het geld dat vanuit het buitenland wordt gestuurd vormt een belangrijke bron van inkomsten en de emigratie van jonge arbeidskrachten biedt meer ruimte op de arbeidsmarkt voor de achterblijvers. Op langere termijn heeft het verlies van geschoolde werknemers echter diepgaande gevolgen voor de economische ontwikkeling van een land. Sinds de jaren '60 zijn veel van de best opgeleiden naar de VS en Canada geëmigreerd.

Tot slot staat de ecologische structuur van de landen onder toenemende druk. Intensieve landbouw, toename van de bevolking alsook verdere exploitatie van het tropisch regenwoud (Guyana, Suriname) leiden tot ontbossing, landdegradatie en gebrek aan waterbuffering, waardoor de precare voedselsituatie nog versterkt wordt. De toch al schaarse watervoorraden vervuilen steeds meer door lozing van afvalstoffen en chemicaliën. Afval wordt vaak direct in zee of op landfills gestort door gebrek aan technische en financiële middelen om het afval in te zamelen. In augustus 1995 deed zich in Guyana een milieuramp voor, toen door een lekkage in een goudmijn 4 mrd. kubieke meter afvalwater vervuild met cyanide en andere zware metalen wegstroomde in twee rivieren. Orkanen treffen de eilanden met regelmaat. Omdat de ecologische structuur (eiland/tropisch bos) van het Caraïbisch gebied erg kwetsbaar is, zijn de gevolgen van natuur- en milieurampen zeer ingrijpend. Daarnaast vormt massatoerisme in toenemende mate een bedreiging voor natuur en milieu. Nadat eerst de planters van suikerriet de natuurlijke omgeving van de binnenlanden grondig veranderden, zijn het nu de toeristen die beslag leggen op de kustgebieden. Dicht bij de mooiste koraalriffen worden grote hotels gebouwd en plezierhavens aangelegd. Op Jamaica werd Montego Bay's internationale vliegveld aangelegd in een waardevol wetland en

Ocho Rios, een uitgestrekt moerasgebied, veranderde in een toeriste-noord waar per dag 4000 toeristen kunnen toeven.

De belangrijkste hulpontvangende landen zijn Jamaica, Haïti, Suriname, Guyana en de Dominicaanse Republiek (zie annex 10). De hulp van de internationale financiële instellingen richt zich voornamelijk op macro-economische steun, transport, communicatie, energie, water, industriële ontwikkeling en mijnbouw. De Caribbean Development Bank (CDB), die een belangrijke rol vervult in de economische ontwikkeling van het Caraïbisch gebied, keurde in 1996 ± US\$ 120 mln. aan harde en zachte leningen goed. De multi- en bilaterale donoren richten zich vooral op het leveren van technische assistentie ter verbetering van het bestuur van de verschillende overheden, versterking van justitie en politie (met name Canada, de VS en de EU) en het verbeteren van de toegang van kansarme groepen tot de basisvoorzieningen. De EU, één van de grootste donoren in de regio, is in een breed scala van sectoren actief, zoals landbouw, handel, midden en kleinbedrijf, toerisme, transport, communicatie, milieu en het trainen van mensen op allerlei gebied.

De hulp van bilaterale donoren gaat vooral naar die landen waarmee historische en/of staatkundige banden worden onderhouden. Naast deze landen heeft Nederland sinds de jaren '70 een bilaterale ontwikkelingsrelatie met Jamaica vanwege de in dat land gevoerde sociaal-economische politiek. Met Haïti is de bilaterale relatie opgebouwd na de terugkeer van de democratie in 1994.

De laatste jaren lopen de donoractiviteiten, met name van de VS, in de regio terug. Alleen de EU (met een hulpstroom van ± 560 MECU voor de periode 1990–95) en Nederland (in 1995 bedroeg het totaal van lopende committeringen f 51 mln., te weten f 45,1 mln. voor Jamaica en 5,9 mln. voor Haïti) houden de omvang van de hulp min of meer constant. De afnemende hulpstroom is onder meer het gevolg van het einde van de koude oorlog en het daardoor wegvallen van de Cuba-dreiging. Hoewel vermindering van de omvang van de hulp een wereldwijd verschijnsel is, treft dit verschijnsel het Caraïbisch gebied in het bijzonder. En hoewel de Caraïbische landen, met name de grote, particuliere investeringen uit de gehele wereld blijven aantrekken, zijn deze onvoldoende om de vermindering van officiële hulpstromen te compenseren. Dit vormt, naast de toenemende concurrentie op de wereldmarkt en verminderende afzetmogelijkheden van de traditionele producten, een extra risico van verdere marginalisering van het Caraïbisch gebied.

3.3 Democratie en rechtshandhaving

3.3.1 Overheid, democratie en mensenrechten

De politieke systemen in de meeste landen van het Caraïbisch gebied zijn democratisch; de mensenrechten worden goed tot redelijk nageleefd. Een punt van zorg blijft wel het functioneren van justitie en politie; excessief geweld door politie, overvolle gevangenissen en langdurige detentie komen veel voor. Oorzaken hiervan zijn met name de toenemende criminaliteit en het overbelaste politieke en justitiële apparaat. Binnen het politie- en gevangeniswezen is de kennis van en daardoor het respect voor mensenrechten nog zwak ontwikkeld. Hoewel alle landen van de regio partij zijn bij het verdrag inzake uitbanning van alle vormen van discriminatie tegen vrouwen (CEDAW, in het kort het vrouwenverdrag), komt nationale naleving van de bepalingen in de vorm van wetgeving en vergroting van de capaciteit voor rechtshandhaving nog maar mondjesmaat tot stand. De overheden zijn nog onvoldoende uitgerust om democratische normen en waarden, met name veiligheid van de burger, ook daadwerkelijk te kunnen garanderen. Waar deze garantie in de landen

zelf al een steeds groter knelpunt vormt, is van rechtshandhaving op zee, zoals bij de bestrijding van milieu-delicten en piraterij, nauwelijks sprake.

Op Cuba is de mensenrechtensituatie, vooral wat betreft de klassieke burgerrechten, verontrustend. Deze is de laatste tijd eerder verslechterd dan verbeterd. Vele politieke gevangenen zitten lange straffen uit, van vrijheid van meningsuiting is geen sprake en de Cubaanse burger heeft nauwelijks toegang tot radio, tv of lectuur uit het buitenland. Er wordt geen oppositie geduld, elke samenscholing van meer dan 3 personen is strafbaar en repressie beheerst het dagelijkse leven volledig. Onafhankelijk toezicht op het respecteren van mensenrechten, vanuit bijvoorbeeld de Verenigde Naties, wordt bovendien ernstig beperkt. De slechte score op mensenrechtenterrein betekent overigens niet dat het land zich hiermee isoleert: er is sprake van toenemende diplomatieke en institutionele contacten tussen de Caraïbische landen en Cuba en van toenemende handel en samenwerking, ondermeer op het gebied van toerisme en gezondheidszorg. Met het einde van de koude oorlog is het gevaar dat Cuba zijn revolutie naar de regio zou exporteren, zo goed als verdwenen. Desalniettemin blijft de relatie met de VS gespannen en blijft deze spanning het wereldpolitieke beeld beïnvloeden (Helms-Burton Act).

De kleinschaligheid van vele eilanden brengt risico's met zich mee voor de stabiliteit. Immers in kleine gemeenschappen ligt de scheiding tussen overheid en burger soms minder duidelijk en doet zich sneller een situatie voor waar een via familiebanden verstrengelde elite teveel macht naar zich toe trekt. Dit kan leiden tot een ondemocratisch systeem, tot corruptie en bevoordeling. De drugshandel heeft deze risico's nog pregnanter gemaakt.

3.3.2 Rechtshandhaving/drugs

Evenals een aantal andere regio's in de wereld wordt het Caraïbisch gebied geconfronteerd met vier facetten van drugs, namelijk productie, consumptie, handel en witwaspraktijken. De productie van drugs beperkt zich tot de teelt van marihuana (ganja) en is deels gericht op uitvoer. De marihuana- en ganjateelt is geconcentreerd op Jamaica, Trinidad en Tobago, St. Vincent en in Guyana. In het kader van het UNDCP worden de nodige activiteiten ontplooid om de productie te reduceren, onder andere met behulp van programma's voor de aanplant van andere gewassen. Een wezenlijk probleem voor een aantal landen is de toename van de consumptie van drugs, die in de regio veelal voor relatief lage prijzen verkregen kunnen worden. De onopgeloste sociaal-economische problemen, waaronder hoge werkloosheid, zijn een vruchtbare voedingsbodem voor deze ontwikkeling. UNDCP tracht o.a. de consumptie met behulp van zogenaamde masterplans, die in overleg met de landen zelf worden opgesteld, aan te pakken. De Caraïbische regio speelt een cruciale rol als doorvoerhaven tussen het grootste drugs producerende gebied ter wereld – Latijns-Amerika –, en de grootste afzetmarkten – de VS en Europa. De landen zelf zijn niet blind voor deze rol, maar wijzen erop dat indien de vraag in de afzetmarkten zou afnemen, zij minder met deze doorvoer en alle ontwrichtende gevolgen hiervan geconfronteerd zouden worden. Naast drugshandel staat thans de strijd tegen witwaspraktijken sterk in de aandacht. Het gebied wordt gezien als een belangrijke locatie voor het witwassen van crimineel verkregen vermogens, met name uit de drugshandel. Vast staat dat enige landen financiële faciliteiten en belastingwetgeving kennen, waarin weinig of geen drempels voor witwaspraktijken zijn ingebouwd.

De rechtshandavingsproblematiek wordt sterk gedomineerd door drugs. Er is echter ook sprake van stijgende criminaliteit op daarmee niet gerelateerde terreinen, met name op Jamaica.

De internationale gemeenschap, inclusief de betrokken landen, is op veel fronten actief om de drugsproblemen het hoofd te bieden, vooral in multilateraal kader (zie annex 11). In deze context werden door UNDCP in mei 1996 op Barbados en in december 1997 in Santo Domingo belangrijke regionale conferenties gehouden. Tijdens eerstgenoemde bijeenkomst werd een regionaal actieplan ter bestrijding van drugs vastgesteld. Dit actieplan is inmiddels door de EU onderschreven. De EU-lidstaten werken samen met de Europese Commissie aan de uitvoering ervan. Het gaat hierbij om de aanpak van de vier facetten van de drugsproblematiek. Bij de strijd tegen witwaspraktijken speelt een ander samenwerkingsverband, de Caribbean Financial Action Task Force (CFATF) een hoofdrol. Met het bijeenroepen van een bijeenkomst van deskundigen in juni 1990 heeft Aruba aan de wieg gestaan van dit samenwerkingsverband. De CFATF is geen uitvoerende organisatie, maar heeft een belangrijke stimulerende rol bij de opstelling en afkondiging van wetgeving, gericht op de bestrijding van witwaspraktijken. De Nederlandse Antillen en Aruba tonen zich bijzonder actief op dit vlak en zijn inmiddels op het gebied van de wetgeving verder gevorderd dan de meeste andere landen in de regio. Daarnaast bestaan op de Nederlandse Antillen en op Aruba meldpunten ongebruikelijke transacties.

Voor de VS heeft veel geïnvesteerd in de maritieme rechtshandhaving. Daarbij wordt nauw samengewerkt met andere landen, niet in de laatste plaats met het Koninkrijk. Het afgelopen jaar heeft de VS ook het initiatief genomen tot het afsluiten van maritieme samenwerkingsovereenkomsten. In deze overeenkomsten wordt o.m. op reciproke basis bepaald dat opsporingsambtenaren aan boord van een schip of luchtvaartuig opsporingsbevoegdheden kunnen verkrijgen ter bestrijding van drugs-handel. Tijdens een topontmoeting tussen president Clinton en een groot aantal Caraïbische leiders op 10 mei 1997, te Barbados, is ruime aandacht besteed aan de drugsbestrijding, waarbij zeer nadrukkelijk naar voren kwam dat niet alleen een gemeenschappelijke inspanning van de betrokken landen en de VS vereist is, maar dat ook landen van de Europese Unie hierbij betrokken zouden moeten worden. In dit verband moet gedacht worden aan Frankrijk met overzeese departementen in de regio, het Verenigd Koninkrijk met afhankelijke gebieden, Spanje met historische banden en een grote belangstelling voor de ontwikkelingen in het gebied en vanzelfsprekend het Koninkrijk. De samenwerking met de Amerikaanse autoriteiten op de Nederlandse Antillen en Aruba is reeds lang intensief. Ook de Koninklijke Marine werkt al een aantal jaren zeer nauw samen met de Amerikaanse Marine en Kustwacht. Met de oprichting van de Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba en de taken die hieraan in het kader van de drugsbestrijding zijn toegewezen zal de samenwerking met de VS verder geïntensiveerd worden. De aanzienlijke kosten – f 60 mln. aan investeringen en f 40 mln. aan jaarlijkse exploitatiekosten – worden door de drie landen van het Koninkrijk gemeenschappelijk gedragen. Goede ervaring is opgedaan met Amerikaanse Law Enforcement Detachments (LEDETS) die opereren vanaf schepen van de Koninklijke Marine. De Commandant Zeemacht van het Koninkrijk in de Caraïben is daarenboven ondercommandant in de Amerikaanse Joint Interagency Task Force East. Onder leiding van Nederland is in mei 1997 een studie afgerond naar een betere maritieme samenwerking tussen de kustwachten in de Caraïbische regio, zodat de doorvoer van drugs effectiever kan worden aangepakt. De studie werd uitgevoerd door een internationaal team van experts uit onder meer landen in de regio, de VS, Frankrijk en het VK. De aanbevelingen van de studie zijn op de eerdergenoemde regionale conferentie te Santo Domingo aanvaard. De uitvoering is in januari 1998 van start gegaan.

Evenzeer vermelding verdient de samenwerking van de donor-gemeenschap in de zo genaamde Dublin-groep (EU, VS, Canada, Japan, Australië, UNDCP, de Europese Commissie en de OAS). Op lokaal niveau overleggen vertegenwoordigers van deze landen onderling en met het gezag aldaar over drugsgerelateerde problemen en de wijze waarop deze gereduceerd zouden kunnen worden. Nederland heeft tot ultimo 1997 het voorzitterschap van de Caraïbische subgroep bekleed en heeft daarin getracht een bijdrage te leveren aan betere samenwerking in de regio.

3.4 Regionale en bilaterale samenwerking

3.4.1 De belangrijkste regionale organisaties

De regionale samenwerking in het Caraïbisch gebied richt zich, na een mislukte poging van het Engelstalige deel om een politieke unie te vormen (de Federation of the West Indies, opgericht in 1958 en opgeheven in 1961), in eerste instantie op marktvergroting en op economische blokvorming. In het huidige, meer op export gerichte, economische klimaat is daar versterking van de concurrentiepositie van de regio bijgekomen. Daarnaast vragen steeds meer problemen in de regio, zoals migratie, aidsverspreiding en drugstransport om een regionale aanpak.

Vanuit het geloof dat de Caraïbische eilanden samen sterker staan dan alleen, komen initiatieven tot stand. Echter, de samenwerking is meer uit nood geboren dan uit eigen vrije wil. De veranderende internationale verhoudingen dwingen landen gezamenlijke strategieën te bepalen, hetgeen mede de moeizame gang van de samenwerking bepaalt. Immers, het proces stuit op de wens van de afzonderlijke landen vast te houden aan soevereiniteit en insularisme. (Zie annex 12 voor de belangrijkste regionale organisaties)

In 1968 werd de Caribbean Free Trade Association (CARIFTA) opgericht, de voorloper van CARICOM, de Caribbean Community and Common Market, die in 1973 werd opgericht in Trinidad. De «Community» dient ter bevordering van de politieke samenwerking tussen de leden, de «Common Market» dient ter versterking, coördinatie en regulering van de economische en handelsrelaties. Eén van de concrete resultaten van CARICOM is de invoering van gemeenschappelijke invoertarieven. De tarieven van niet agrarische producten zijn inmiddels teruggebracht van 45% naar 25–30%. Het streven is om deze in 1998 verder terug te brengen tot maximaal 20%. Deze verlagingen gaan overigens nauwelijks verder dan de reductie-verplichting van de individuele landen in het kader van de World Trade Organisation (WTO). Het terugdringen van het protectionistische beleid gaat traag; ook blijft de implementatie van besluiten problematisch. De nationale wetgeving biedt de leden van CARICOM voldoende ruimte om de uitvoering van de besluiten te trainen. Tot voor kort was CARICOM een organisatie die uitsluitend uit Engelssprekende landen bestond. Sinds de toetreding van Suriname in 1996 is dit veranderd. Inmiddels is ook Haïti toegetreden en wordt met de Dominicaanse Republiek onderhandeld over het lidmaatschap van de gemeenschap. De Nederlandse Antillen en Aruba hebben de waarnemersstatus bij diverse standing committees van CARICOM.

In het verlengde van de samenwerking in CARICOM-verband ligt ook de samenwerking met de CDB (zie paragraaf 3.2.3). De bank verstrekt via het Special Development Fund (SDF) zachte financieringen aan de armste landen in de regio. Nederland is geen lid van de Caribbean Development Bank (CDB), maar is betrokken bij de activiteiten van de bank in het Caraïbisch gebied via deelname aan het SDF. Nederland heeft voor de periode 1997–1999 in totaal US\$ 5,6 mln. toegezegd. Nederland heeft in

samenwerking met de Nederlandse Antillen en Aruba onderzocht in hoeverre lidmaatschap van het Koninkrijk of de afzonderlijke delen haalbaar c.q. aantrekkelijk is. De kosten van het lidmaatschap blijken vooralsnog niet op te wegen tegen de eventuele voordelen.

In 1981 werd de Organisatie van Oost-Caraïbische Staten (OECS) opgericht. Hiermee werd een proces van reeds langer bestaande samenwerking in het oostelijk deel van het Caraïbisch gebied meer vaste vorm gegeven. Al sinds 1968 kennen deze eilanden één munt en één Hooggerechtshof. Omdat alle leden van OECS ook lid zijn van CARICOM, manifesteert de OECS zich tevens als een soort pressiegroep binnen CARICOM, opkomend voor de belangen van de kleinere eilanden.

Het in 1991 opgerichte CARIFORUM heeft een ander karakter dan de hierboven beschreven vormen van samenwerking. Alle landen die in aanmerking komen voor steun van het Europees Ontwikkelings Fonds (EOF, een fonds dat dient ter uitvoering van de overeenkomsten van Lomé) hebben zich in deze organisatie verenigd, d.w.z. alle onafhankelijke CARICOM-landen plus Haïti en de Dominicaanse Republiek. Het is vooralsnog het enige mechanisme dat de EU in staat stelt de programma's samen te initiëren, begeleiden, coördineren en bewaken.

De meest recente ontwikkeling is de oprichting in 1995 van de Associatie van Caraïbische Staten (ACS), een brede Caraïbische organisatie die tot doel heeft belangrijke kwesties op het gebied van economische en sociale ontwikkeling aan de orde te stellen. Alle CARIFORUM-landen, Cuba en de landen die aan de Caraïbische zee grenzen (behalve de VS) maken deel uit van de ACS. De ACS heeft een bevolkingsomvang van 220 mln. en een BNP van US\$ 500 mrd. en heeft daarmee de potentie uit te groeien tot een belangrijke regionale organisatie op het westelijk halfrond. De ACS streeft onder meer naar snelle vooruitgang op het gebied van toerisme, transport en handel. Zo is het verbeteren van de infrastructuur tussen de eilanden van groot belang voor het bevorderen van de handel. Het is momenteel eenvoudiger om goederen van Mexico naar Europa te transporteren dan van Mexico naar Jamaica of Trinidad en Tobago.

Alle Caraïbische staten zijn lid van de VN en participeren in de meeste activiteiten van gespecialiseerde VN-organisaties. De VN-Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) en haar subregionale orgaan Caribbean Development and Cooperation Committee (CDCC) verrichten onderzoek naar actuele onderwerpen en thema's op economisch en sociaal terrein die specifiek voor de regio relevant zijn. De ECLAC werkt nauw samen met een aantal VN-organisaties, waaronder UNDP, UNFPA (United Nations Fund for Population Activities) en UNEP (United Nations Environment Program). Eerder werd al verwezen naar UNDCP en UNAIDS.

De Caraïbische landen werken op het gebied van bescherming van het (maritieme) milieu samen onder de Cartagena Conventie, waarvan de activiteiten gecoördineerd worden door de UNEP. Een protocol onder deze conventie regelt het terugdringen en bestrijden van olieverontreinigingen. Op initiatief van de Nederlandse Antillen, ondersteund door de VS Kustwacht en Nederland, is onder de Cartagena Conventie besloten op tijdelijke basis (3 jaar) een Regional Marine Pollution Emergency Information and Training Centre (REMPTEIC) voor het Caraïbisch gebied in ruime zin te stationeren op Curaçao. REMPTEIC is in juni 1995 gestart met haar werkzaamheden. De regering van de Nederlandse Antillen heeft het kantoor beschikbaar gesteld en de International Maritime Organisation (IMO) voert het management over de activiteiten, die voor een belangrijk deel worden gefinancierd door Nederland.

De Organisatie van Amerikaanse Staten (OAS) heeft voor de landen in het Caraïbisch gebied, zeker voor de kleine onder hen, een functie als overlegforum, waarbinnen zij op voet van gelijkheid contact kunnen hebben met de landen in Noord- en Zuid-Amerika. Dit geeft hun de mogelijkheid invloed uit te oefenen op regionale processen en gezamenlijke standpuntbepaling. De gespecialiseerde organisaties van de OAS vormen een kader voor praktische informatie-uitwisseling en voorzien in opleidingen en trainingen.

Het streven naar meer samenwerking en integratie geniet ook bij de vrouwenbeweging hoge prioriteit. Regionale netwerken, waaronder CAFRA (Caribbean Association for Feminist Research Action) spelen een belangrijke rol, bijvoorbeeld op het gebied van beleidsbeïnvloeding en uitvoering van akkoorden.

Van de vele andere kleinere regionale organisaties die voor de regio relevant zijn, verdient nog één te worden vermeld: de Caribbean Tourism Organisation (CTO), waarvan overigens ook Cuba lid is. Deze organisatie, een regionale organisatie onder de World Tourism Organisation vormt een belangrijk forum voor verdere afstemming van het beleid op het gebied van toerisme, met bijzondere aandacht voor duurzaam toerisme.

Tenslotte is van belang de CCLEC (Caribbean Customs Law Enforcement Council) te vermelden, waarvan 38 landen lid zijn. Kern van de organisatie vormt het Customs Enforcement Network dat met douanerecherche belaste ambtenaren van de deelnemende landen wordt onderhouden. Naast het Koninkrijk zijn ook de Nederlandse Antillen en Aruba zelfstandig in dit netwerk opgenomen.

3.4.2 Relatie tussen het Caraïbisch gebied en de Europese Unie

In deze relatie zijn drie categorieën landen en territoria te onderscheiden: de drie Franse overzeese departementen in de hoedanigheid van ultra perifere gebieden (UP's), de twee Nederlandse en vijf Britse landen en gebiedsdelen overzee (LGO's) en de vijftien onafhankelijke Caraïbische staten die verdragspartner zijn bij de Lomé Conventie (ACP).

De Franse overzeese departementen (DOM's), Guadeloupe, Frans Guyana en Martinique, vormen een integraal onderdeel van de Europese Gemeenschap. De vier vrijheden van de interne markt (goederen, diensten, kapitaal en personenverkeer) en het gemeenschappelijk douanetarief zijn direct van toepassing op deze departementen. Bovendien genieten de DOM's alle voordelen van het EU Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, Transportbeleid, Energiebeleid, Handelsbeleid en Regiobeleid (structuurfondsen).

De Nederlandse en Britse LGO's vormen daarentegen geen onderdeel van het grondgebied van de Europese Gemeenschap. De relatie tussen de LGO's en de EU wordt bepaald door de constitutionele banden van deze LGO's met de beide lidstaten van de Europese Unie. Het LGO-handelsregime verleent producten volkomen of gedeeltelijk vrije toegang tot de communautaire markt; de origineregels van het besluit zijn ruim geformuleerd. De in het LGO-besluit voorziene regels met betrekking tot producten uit «derde landen» hebben aanleiding gegeven tot een exponentiële groei van de export van rijst afkomstig uit met name Suriname en Guyana (ACP-landen) naar de LGO's. Als gevolg hiervan is spanning ontstaan tussen het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid van de EU en de doelstellingen van deel IV van het EG-Verdrag, waarin de relatie met de LGO's is vastgelegd. Dat heeft geleid tot een tussentijdse

herziening van het LGO-besluit (lopend tot 1 maart 2000), die per 1 december 1997 is afgerond.

De ACP-landen in het Caraïbisch gebied ontvangen EU-steun enerzijds via het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) en anderzijds via preferentiële markttoegang zoals vastgelegd in het Verdrag van Lomé. Onder de handelsprovisies van Lomé heeft ongeveer 97% van de door de ACP-landen naar Europa geëxporteerde producten bovendien tariefvrije toegang tot de Europese markt.

Desondanks zijn de exportprestaties van de ACP-landen in het algemeen, en specifiek het Caraïbisch gebied, niet verbeterd.¹ Er is dan ook een continue discussie gaande betreffende de effectiviteit van deze preferentiële overeenkomsten als een instrument om de export en (industriële) ontwikkeling van de betreffende landen te bevorderen. Desondanks biedt de Lomé Conventie de nodige bescherming voor de toch al kwetsbare Caraïbische economieën binnen het in hoge mate aan concurrentie onderhevige wereldhandelssysteem. Het valt te verwachten dat de hulpstromen bij het aflopen van Lomé IV in 1999 herzien, c.q. gedifferentieerd zullen worden. Afgezien van de programmeerbare middelen zijn instrumenten als Stabex, Sysmin, structurele aanpassing, noodhulp en rentesubsidies beschikbaar en worden via de Europese Investerings Bank leningen verstrekt.

Met name de EU-marktordening voor bananen en Stabex is voor een aantal bananenproducenten van groot belang. Het EU-bananenbeleid is echter op belangrijke onderdelen strijdig bevonden met de WTO-regels en veroordeeld door een WTO-panel. Met name de wijze waarop de ACP-bananen worden begunstigd op de Europese markt ten opzichte van bananen afkomstig uit andere derde landen dient aangepast te worden. Tijdens de VS-Caraïbische Top op Barbados (mei 1997) bleek overigens dat de VS thans doordrongen lijkt van de noodzaak een zekere preferentiële behandeling voor het Caraïbisch gebied te handhaven.

In het kader van versterking van de positie van de Caraïbische staten in het Lomé overleg is naast CARIFORUM de vanuit het Caraïbische bedrijfsleven gevormde Caribbean Council for Europe (CCE) van belang. Met haar kantoor in Brussel tracht deze organisatie de besluitvorming omtrent Lomé te beïnvloeden.

3.4.3 Bilaterale relaties

Op politiek gebied maakt de VS zich in eerste instantie druk om veiligheidsaspecten binnen de regio. Hierin werkt vooral de status van de Caraïbische regio als doorvoercentrum van drugs en de slechte relatie tussen Cuba en de VS verontrustend. De positie van de Caraïbische landen inzake Cuba is veelal ambivalent; aan de ene kant zoeken zij zowel nationaal als in regionaal verband toenadering tot Cuba, terwijl zij tegelijkertijd voortdurend op hun hoede zijn de VS hiermee niet voor het hoofd te stoten. De economische afhankelijkheid van het Caraïbisch gebied van de VS, waar al eerder aan werd gerefereerd in paragraaf 2.2.2, versterkt de grote politieke invloed die de VS reeds heeft in het gebied. Deze invloed manifesteert zich thans met name op het gebied van de drugsbestrijding, o.a. in de politieke druk die de VS heeft uitgeoefend op nationale regeringen om te komen tot shiprider agreements. Landen die niet aan de VS-wensen inzake de drugsbestrijding voldoen, worden «gedecertificeerd», hetwelk repercussies op andere terreinen (bijv. hulp of handel) kan krijgen. Anderzijds lopen de hulpinspanningen van de VS sterk terug, met uitzondering van steun ter bestrijding van de internationale drugshandel. Hoewel de Amerikaanse regering voorstander is van het actief bevorderen van stabiliteit en democratie in de regio, wil de huidige meerderheid van het Congres zich niet inlaten met kostbare initiatieven met een gering uitzicht op welslagen.

¹ Het aandeel van de ACP-landen in de totale EU-importen is sinds het ingaan van de handelspreferentiële systemen onder Lomé gedaald in plaats van gestegen (van 6,7% in 1976 naar 3,7% in 1992). Ook het Caraïbische aandeel in de EU-markt vertoont een daling van 0,8% in 1976 naar 0,3% in 1992.

Dit spanningsveld beïnvloedt niet alleen de bilaterale relaties met de VS, maar remt ook de multilaterale samenwerking bij genoemde drugsbestrijding. Een andere negatieve factor in de relaties is de neiging van de VS tot unilateralisme, niet alleen op handelsgebied (o.a. de Helms-Burton Act), maar ook bijvoorbeeld bij de drugsbestrijding (certificatie).

Landen als Mexico, Colombia en Venezuela voelen zich vooral verwant met Spaanstalige landen en maken zich wat betreft Cuba zorgen over de verhouding van dat land met de VS. Als buurland is Venezuela van groot belang. Door de geografische nabijheid van de ABC eilanden bestaan vele nauwe persoonlijke en familiebanden met Venezolanen. De nauwe banden blijken ook uit de frequentie van ministeriële contacten. In economisch opzicht is de relatie met Venezuela, in het bijzonder voor Curaçao van levensbelang. Olie is lange tijd de kurk geweest waarop het eiland dreef. Ook met een verbreding van de economische basis blijft de raffinage van Venezolaanse olie van zeer groot belang voor Curaçao, zowel voor het genereren van deviezen als voor de werkgelegenheid. De Venezolaanse staatoliemaatschappij PDVSA is huurder van de ISLA raffinaderij en de grootste (buitenlandse) werkgever op het eiland. De handel tussen Venezuela en de Rijksdelen op het westelijk halfrond is overigens, voor zover het geen aardolie producten betreft, voor de Rijksdelen van relatief bescheiden omvang. Wat betreft de economische relatie van Nederland met Venezuela zijn voornamelijk de investeringen aldaar relevant.

Er bestaan duidelijke overeenkomsten tussen Suriname en de Caraïbische eilanden, vooral op het gebied van cultuur, bevolkingssamenstelling (behoudens de Javaanse bevolkingsgroep in Suriname en de Latijns-Amerikaanse bevolkingsgroepen op veel Caraïbische (ei)landen) en economische kleinschaligheid. Desondanks is er in het verleden nauwelijks sprake geweest van enige politieke en/of economische integratie van het land in de regio. Zowel Suriname als het Caraïbisch gebied hebben het streven geuit de onderlinge relaties te willen intensiveren. Met de toetreding van Suriname op 4 juli 1995 tot de CARICOM, na dertien jaar waarnemerschap, is definitief gestalte gegeven aan dit streven. Participatie in regionale belangenorganisaties als CARICOM, de ACS en de CDB kan voor lokale ondernemingen een stimulans vormen voor de export, door verbeterde afzetmogelijkheden. Producten die, gezien de bestaande productiestructuren, in aanmerking komen voor export naar CARICOM-markten zijn rijst, bos- en houtproducten, visproducten inclusief aquacultuur, voedingsmiddelen en dagverse groenten en fruit. Surinaams lidmaatschap van CARICOM betekent, dat de Surinaamse autoriteiten gedwongen zullen zijn tot verdere deregulering en liberalisatie van de economie, hetgeen in overeenstemming is met het Structurele Aanpassing Programma (SAP).

De oprichting van een bilaterale ondernemerskamer tussen de Nederlandse Antillen en Trinidad en Tobago, waartoe is besloten tijdens de in november 1996 georganiseerde Antilliaanse handelsmissie, is een voorbeeld van regionale samenwerking. Van groot belang is hierbij de rol en de bijdrage van de particuliere sector van de beide landen.

4. HOOFDLIJNEN VAN EEN BELEIDSSTRATEGIE

Dit hoofdstuk presenteert de hoofdlijnen van een beleidsstrategie uitgaande van de drie in de inleiding genoemde pijlers en de instrumenten die daarbij kunnen worden ingezet.

Zoals vermeld zijn de economische perspectieven voor een aantal van de eilanden somber, terwijl tegelijkertijd de hulpstroom, met name vanuit de VS, afneemt. De duurzame sociale en economische ontwikkeling, de eerste pijler van het beleid t.a.v. de regio, wordt hierdoor bemoeilijkt. Voortzetting van de Nederlandse hulp aan de regio en intensivering hiervan op enkele beleidsterreinen is dan ook meer dan ooit noodzakelijk, niet alleen bilateraal, maar vooral ook – in samenwerking met andere partners met Caraïbische belangen – in Europees kader. Teneinde duurzame sociaal-economische ontwikkeling te bevorderen is de onderlinge samenhang tussen armoedebestrijding, economische groei en behoud van het milieu van groot belang. Deze samenhang verschilt al naar gelang de specifieke sociaal-culturele, politieke, economische en fysieke context van het land of de regio's daarbinnen verschillen. Het accent van het beleid zal liggen op de veelal met hun kleinschaligheid samenhangende structurele problemen van deze eilanden. Immers, door de moeilijke controleerbaarheid van de grenzen weerspiegelen de sociaal-economische problemen zich in de toename van de illegale migratie en de verscherping van de drugsproblematiek in de gehele regio.

Het Koninkrijk hecht grote waarde aan de bevordering van de rechtsstaatelijkheid van de landen in de Caraïbische regio, zoals democratische structuren, goed bestuur, de «rule of law» en respect voor mensenrechten (de tweede pijler). Hierbij kan gemakkelijk worden aangeknoopt aan de aspiraties, waarden en principes, die de landen in de regio zelf koesteren. De kleinschaligheid brengt met zich mee dat de fijnmazigheid van de rechtsstaat niet steeds ten volle gerealiseerd kan worden.

Er is ruimte voor een actievere rol van het Koninkrijk en zijn onderscheiden delen in het Caraïbisch gebied, zowel in regionaal als in bilateraal verband (de derde pijler); er zal in dit kader geparticipeerd worden in de regionale samenwerking ter verdere ontwikkeling van de regio. Naast goede relaties met de eilanden dienen vooral ook de betrekkingen met Venezuela en de VS verdere beleidsprioriteit te krijgen. Ook een verhoging van het profiel van de onderscheiden delen van het Koninkrijk op terreinen waar deze een autonoom beleid voeren, zal het profiel van het Koninkrijk in totaliteit versterken.

4.1 Duurzame sociaal-economische ontwikkeling

4.1.1 Handel en investeringen

Op commercieel terrein hebben de Koninkrijksdelen alle een reëel en toenemend belang bij zo ruim mogelijke toegang tot de markten van derde landen. Nederland streeft tevens naar verbeterde markttoegang van ontwikkelingslanden, in het bijzonder van de minst ontwikkelde. Verdere liberalisering van de handel, primair in WTO-kader maar ook regionaal, zal een positieve impuls geven aan de handel in goederen en diensten in de regio. Programma's gericht op een betere participatie van de regio in het wereldhandelssysteem verdienen in dit verband ondersteuning, in combinatie met maatregelen die een verdere tweedeling van de samenleving (of sociale uitsluiting van kansarme groepen) helpen tegengaan. Hetzelfde geldt voor programma's, gericht op het ontwikkelen van beter concurrerende exportproducten (bijv. hulp aan bananen-exporterende eilanden). In hoofdstuk 3 werd al vermeld dat de regeling voor de invoer van bananen in Europa, o.a. afkomstig uit het Caraïbisch gebied, door enkele Latijns-Amerikaanse landen en de VS in WTO-kader aangevochten is. De EU is door de WTO veroordeeld en dient voor 1 januari 1999 in overleg met de betrokken landen een WTO-conforme invoerregeling te treffen. Toch zal een vorm van preferentie voor ACP-bananen op de EU-markt

noodzakelijk blijven voor de betrokken landen. Overigens erkent de VS dat de Caraïbische bananenproducerende eilanden bijzondere handicaps hebben, waardoor zij feitelijk niet in staat zijn te concurreren met de bananenproducenten in Latijns-Amerika (zgn. dollarbananen).

Door kleinschaligheid en het ontbreken van een substantiële thuismarkt zal het Caraïbisch gebied echter in mindere mate profijt kunnen trekken uit de liberalisering dan andere regio's. Een waar mogelijk handhaven van de huidige preferentiële systemen en aansluiting onder zo gunstig mogelijke voorwaarden aan de zich ontwikkelende grote regionale vrijhandels-systemen (NAFTA, MERCOSUR, en mogelijk later FTAA) is voor deze regio van evident belang. De steun dient gericht te zijn op de verbetering van productiestructuren en afzetmogelijkheden en de regelingen dienen vooral gericht te zijn op het diversificeren van de economie. Het Koninkrijk als geheel heeft er belang bij dat het Caraïbisch gebied niet in dit proces wordt gemarginaliseerd. De Nederlandse Antillen en Aruba hebben er bovendien belang bij dat de marktopening niet tot preferentie-erosie ten koste van hen (en andere LGO's) leidt. Nederland zal zich er vooral in EU-kader voor blijven inzetten de Nederlandse Antillen en Aruba waar mogelijk te laten profiteren van speciale handelspreferenties.

Bij de export hebben de overheden vooral een kaderscheppende en stimulerende functie. In het algemeen zijn de infrastructuur en andere randvoorwaarden voor het bedrijfsleven voor handel in goederen en diensten met de regio goed, maar vooral voor moderne dienstverlening niet goed genoeg. Knelpunten, verband houdend met de kleinschaligheid, spelen vooral bij het transport een rol. De vraag naar additionele lucht- en scheepvaartverbindingen tussen de eilanden is veelal onvoldoende om exploitatie te rechtvaardigen. Echter ook mogelijkheden, waarbij schaalgrootte geen rol speelt, zoals aansluiting op internationale telecomnetwerken, worden onvoldoende benut.

De internationalisering van de economie in combinatie met de technologische vooruitgang hebben niet alleen de concurrentie tussen ondernemingen, maar ook die tussen landen bij het aanbieden van vestigingsplaatsen, doen toenemen. Om buitenlandse investeerders aan te trekken zullen de Nederlandse Antillen en Aruba hun vestigingsplaatsfactoren zodanig dienen toe te snijden op de wereldwijde trends van flexibilisering en globalisering dat ze de scherpe concurrentie aan kunnen gaan. Behalve door algemene beleidsmaatregelen ter verbetering van het ondernemingsklimaat, kan de belangstelling voor deze regio verhoogd worden door meer bilaterale verdragen (investeringsbeschermingsovereenkomsten, belastingverdragen, luchtvaartverdragen, etc.) en door verbetering van de verbindingen met de regio (transport en telecom). Bij de exportbevorderende rol kan gedacht worden aan versterking van de handelsafdelingen van de posten (bijv. Cuba) en Kamers van Koophandel (bijv. de Nederlandse KvK in de Dominicaanse Republiek en oprichting van een bilaterale ondernemerskamer van de Nederlandse Antillen en Trinidad en Tobago), aan het organiseren van handelsmissies (bijv. de Antilliaanse missie naar Trinidad), alsmede deelname aan congressen en beurzen (bijv. het in september 1997 gehouden Universeel Congres over de toekomst van het Panamakanaal). Voor het bevorderen van het toerisme binnen de regio zelf (bijv. multideestination toerisme) is het van belang om de kwaliteit van de lucht- en zeeverbindingen (inclusief veiligheid) te verbeteren.

Hoewel additionele transportverbindingen lastig commercieel te exploiteren zijn, kan het bevorderen van pakketreizen en de samenwerking tussen luchtvaartmaatschappijen hierin verbetering brengen. Het

forum van de ACS biedt goede mogelijkheden om op een gezamenlijke manier de sectoren transport, toerisme en handel de nodige aandacht te geven.

Daarnaast bestaat een breed scala van instrumenten om handel en investeringen direct of indirect te bevorderen, zoals kredietfaciliteiten (exportfinanciering en exportkredietverzekering), projectgerichte financieringen, zoals onderdeel Programma Economische Samenwerkingsprojecten (PESP), ORET en MILIEV¹, financiële deelnemingen (Financieringsmaatschappij Ontwikkelingslanden, FMO), het PUM-programma (Programma Uitzending Managers) en de programma's van het CBI (Centrum tot Bevordering van de Import uit ontwikkelingslanden). Deze programma's staan open voor de meeste Caraïbische landen en verdienen derhalve aandacht.

Ook vanuit het bedrijfsleven zelf worden initiatieven genomen, speciaal gericht op het stimuleren van handel met en investeringen in het Caraïbisch gebied. Een recent voorbeeld daarvan is de bijeenkomst «Samen in de markt», georganiseerd door VNO/NCW, september 1996, waarin een eerste aanzet werd gegeven voor een gecombineerde marktbenadering door het bedrijfsleven uit de Nederlandse Antillen, Suriname en Nederland, gebruik makend van de comparatieve voordelen van de onderscheiden landen in deze markt (resp. LGO, lidmaatschap CARICOM en technische know-how). Waar mogelijk verdienen dergelijke initiatieven ondersteuning door de overheden. Veel Nederlandse bedrijven hebben een vestiging op de Nederlandse Antillen en/of Aruba, doch deze bedrijven richten zich voornamelijk op de lokale markt; er is zelfs een trend waar te nemen dat op de rest van de regio gerichte activiteiten naar elders overgebracht worden. Als redenen dat de Rijksdelen slechts in zeer beperkte mate als springplank worden gebruikt voor activiteiten in het Caraïbisch gebied en/of Latijns-Amerika worden onder meer aangevoerd: onvoldoende gekwalificeerd personeel, onvoldoende infrastructuur (vooral onvoldoende regionale luchtverbindingen, maar ook achterblijvende toegang tot geavanceerde telecom-netwerken) en trage en ondoorzichtige administratieve procedures.

4.1.2 Ontwikkelingssamenwerking

Het uiteindelijke doel van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking met het Caraïbisch gebied is bij te dragen aan armoedebestrijding en economische verzelfstandiging. Bijzondere aandacht moet hierbij worden besteed aan het versterken van de overheid, met name op lokaal niveau, de ontwikkeling van het menselijk potentieel middels onderwijs en scholing en het verbeteren van de sociale voorzieningen, waaronder gezondheid. In dat kader kan zinvol aangesloten worden bij sociale investeringsfondsen. Voorts wordt gestreefd naar een ontwikkelingsrelatie, die economische samenwerking in de sectoren, die op termijn levensvatbaar zijn, stimuleert: hulpprojecten kunnen een opstap zijn voor handel en investeringen. Activiteiten op het gebied van werk- en inkomensgenerering zullen voortbouwen op succesvolle ervaringen met de ontwikkeling van het kleinbedrijf en kredietsystemen voor de stedelijke armen. Daarnaast dient de samenwerking zich te richten op werk- en inkomensgenerering, stedelijk milieu, bescherming en beheer van natuurlijke hulpbronnen, management en participatie.

¹ Het Oret-programma, dat staat voor Ontwikkelingsrelevante Exporttransacties, is toegankelijk voor Belize, Dominica, de Dominicaanse Republiek, Grenada, Guyana, Haïti, Jamaica, St.Vincent en Grenadinen en Suriname. Op de landenlijst van MILIEV, programma voor Milieu en Economische Verzelfstandiging, komen alleen Haïti en Jamaica voor.

Nederland zal de bilaterale relaties met Jamaica voortzetten en die met Haïti intensiveren. Uitbreiding van het aantal bilaterale relaties wordt vooralsnog niet overwogen. Wel zullen in landen, waarmee nog geen ontwikkelingsrelatie bestaat middelen worden ingezet die voor speciale thema's zijn bestemd, bijvoorbeeld milieu, goed bestuur, onderwijs en

gezondheid. Ook kunnen bestaande programma's in Suriname, Jamaica en Haïti naar omliggende landen worden uitgebreid. Op deze wijze kan meer aandacht worden gegeven aan Guyana en de Dominicaanse Republiek. Immers, in het geval van Guyana pleiten de armoedesituatie, milieuproblemen en historische banden voor een OS-relatie. De Dominicaanse Republiek, het qua bevolking op één na grootste land van het gebied, verdient mede aandacht met het oog op de migratieproblematiek in de regio.

De Nederlandse Antillen en Aruba zullen sterker worden betrokken bij de uitvoering van het OS-beleid in de regio. Dit kan bijvoorbeeld door bestaande instellingen op de eilanden te versterken en in te zetten bij de uitvoering van door Nederland (mede)gefinancierde activiteiten.

Hieronder volgt een meer uitvoerige beschrijving van instrumenten die worden ingezet op het gebied van onderwijs en cultuur, gezondheid en milieu. Goed bestuur komt in paragraaf 4.2 aan de orde. Verwacht wordt dat het Koninkrijk op deze terreinen met relatief weinig middelen een zinvolle bijdrage kan leveren aan de ontwikkeling van de regio.

Onderwijs en cultuur

Het Nederlands beleid t.a.v. internationaal onderwijs is geformuleerd in de nota «Ontwikkelingssamenwerking en Onderwijs in de jaren 90». Hierin wordt het belang van onderwijs voor ontwikkeling vastgesteld: onderwijs als doel (beter onderwijs voor meer mensen) en onderwijs als middel (als instrument ter verbetering van prestaties in andere sectoren). Met betrekking tot ontwikkelingen in het Caraïbisch gebied zal het accent op onderwijs als middel kunnen vallen. Dus het steunen van regionale onderwijsactiviteiten voor zover deze instrumenteel zijn voor het bereiken van andere doelen die zijn genoemd (ondersteunen integratie van de eilanden in de regio, economische en sociale ontwikkeling, bevorderen van naleving van mensenrechten, veiligheid en rechtshandhaving).

Meer in concreto kunnen reeds lopende, succesvolle activiteiten in het kader van het Nederlands onderwijsprogramma worden uitgebreid, bijv. het DSO-programma (Directe Steun aan Onderwijsinstellingen in Ontwikkelingslanden). Samenwerking tussen onderwijs- en onderzoeksinstituten in de regio zelf wordt gestimuleerd (zuid-zuid samenwerking), bijvoorbeeld tussen de University of the West Indies (UWI), de Universiteit van de Nederlandse Antillen (UNA) en de Universiteit van Aruba. Andere mogelijkheden betreffen de uitbreiding van de samenwerking met de University of Technology van Jamaica (ontwikkelingsplanning) en MICO (opleiding van onderwijzers voor speciaal onderwijs). Ook kan aansluiting gezocht worden bij de programma's van Radio Nederland Wereldomroep en het Radio Netherlands Training Centre (RNTC) op het gebied van communicatie en culturele uitwisseling. Voorts heeft Nederland goede contacten opgebouwd met onderzoeksinstituten in de regio op sociaal en economisch terrein en onderwijsdeskundigheid ontwikkeld die op projectbasis meer kan worden ingezet. Door, waar mogelijk, meer beurzen te verstrekken aan kandidaten uit de Caraïbische regio in ruime zin voor opleidingen op de Nederlandse Antillen en Aruba kan, afgezien van mogelijke kostenbesparing, een bijdrage geleverd worden aan de verdere integratie van de Rijksdelen in de regio, kan de «brain-drain» naar Europa en de VS worden verminderd en wordt bijgedragen aan mogelijke schaalvergroting van de betreffende instellingen. In dit kader kan bijvoorbeeld gedacht worden aan cursussen op de UNA en de Universiteit van Aruba of opleidingen aan de hotelschool van Aruba of Bonaire. Al sinds jaar en dag gaan Antilliaanse en Arubaanse studenten in de regio studeren, hetgeen goedkoper is dan opleidingen in Nederland en de VS.

Hier komt nog bij dat het studeren dichter (ook cultureel) bij huis geschiedt in nagenoeg eenzelfde omgeving als de Nederlandse Antillen en Aruba.

Culturele samenwerking is een belangrijk instrument ter ondersteuning van het buitenlands beleid en vormt een onmisbaar onderdeel van de uitbouw van (bilaterale) relaties met andere landen. Het Koninkrijk als geheel kan een bijdrage leveren aan de culturele samenwerking binnen de regio in het algemeen en aan de versterking van de culturele relaties tussen de Nederlandse Antillen, Aruba en de overige landen in de regio in het bijzonder. Culturele samenwerking en uitwisseling tussen de Rijksdelen is in eerste aanleg een interne Koninkrijksaangelegenheid, doch met een belangrijke uitstraling naar buiten. De Koninkrijksbanden stimuleren een wederkerige verrijking van de cultuur van de onderscheiden delen. Het Caraïbische element in de Nederlandse cultuur is de laatste decennia sterker geworden vooral als gevolg van de immigratie (bijvoorbeeld het Caraïbisch carnaval in Rotterdam). De invloed van andere culturen is in Nederland altijd groter geweest dan in de meeste omliggende landen en heeft in belangrijke mate tot de eigen identiteit binnen Europa bijgedragen. Het is van belang dit culturele element levend(ig) te houden. Anderzijds geeft het Nederlandse element de «Dutch Caribbean» een specifieke dimensie in de regio. De architectuur van met name Willemstad is hier een sprekend voorbeeld van. Bijvoorbeeld voor het cruise-toerisme is deze verscheidenheid een belangrijk pluspunt. De Caraïbische pijler van het Koninkrijk zal naar buiten toe meer accent moeten krijgen. In januari 1997 is een culturele overeenkomst tussen Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba getekend. De Nederlandse, Nederlands Antilliaanse en Arubaanse autoriteiten zullen over de invulling van de overeenkomst nader overleg voeren, waarbij mogelijke besteding van KabNA-gelden voor cultuur in de Caraïbische regio aan de orde zal worden gesteld.

Gezondheid

Voor 1997 zijn twee kwantitatieve kwaliteitsdoelstellingen op het terrein van sociaal beleid gesteld: 20% van de Nederlandse ODA-middelen zal besteed worden aan basis sociale voorzieningen en 4% aan reproductieve gezondheid. In Haïti, waar gezondheid in de OS-relatie hoge prioriteit heeft, en in Jamaica lopen reeds programma's ter verbetering van de gezondheid.

Voor het oostelijk deel van het Caraïbisch gebied, waar de aidsproblematiek toeneemt en de sociale desintegratie een bedreiging voor de ontwikkeling van de eilanden vormt, zullen gelijksoortige regionale programma's worden ontwikkeld, waarbij aansluiting gezocht zal worden bij bestaande activiteiten op de Nederlandse Antillen en Aruba. Internationale Organisaties die in de regio reeds actief zijn op het gebied van gezondheid, zijn onder meer PAHO, UNICEF, UNFPA, UNAIDS, UNDCP en de Wereldbank. Het Koninkrijk steunt de rol van deze organisaties in de regio middels een actieve betrokkenheid bij de voorbereiding en uitvoering van hun beleid. Afstemming van beleid en samenwerking van het Koninkrijk met deze instellingen is van groot belang. De Nederlandse Antillen en Aruba zijn, na vele jaren van geassocieerd lidmaatschap, volledig lid geworden van het Caribbean Research and Epidemiological Center (CAREC), een regionale organisatie met een zeer goede reputatie.

Milieu

De specifieke milieuproblematiek van de eilanden is in paragraaf 2.2.3 aan de orde geweest. In 1994 is op Barbados een «Global Conference on the Sustainable Development of Small Island Developing States» gehouden.

Deze conferentie heeft geresulteerd in een actieprogramma terzake. Sinds 1995 zijn in VN-verband diverse initiatieven ontplooid teneinde dit Barbados actieprogramma uit te voeren. UNDP werkt aan een programma gericht op technische ondersteuning van eilanden (Small Island Development State Technical Assistance Program, SIDSTAP) en op een informatienetwerk (Small Island Development State Network, SIDSNET). Daarnaast zijn initiatieven ontwikkeld gericht op rampenbestrijding (bijv. door UNEP). In november 1997 is, eveneens op Barbados, een ministeriële vergadering gehouden over de implementatie van het actieprogramma, waarin besloten werd tot een regionaal implementatie-mechanisme, ter verbetering van de coördinatie.

Nederland zal de reeds bestaande inspanningen op het gebied van bescherming en duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen verder stimuleren. Duurzaam beheer van eiland-ecosystemen en kustzones, het behoud van biodiversiteit, het behoud van bodemvruchtbaarheid, de bescherming van het maritieme milieu en het bevorderen van duurzaam toerisme zijn van wezenlijk belang voor de ontwikkelingsperspectieven van de regio. Om de specifieke eilandproblematiek het hoofd te bieden is nauwere regionale en mondiale samenwerking van belang. Het Nederlands beleid in het Caraïbisch gebied zal zich richten op gezamenlijke activiteiten en programma's via multilaterale kanalen zoals GEF (Global Environment Facility), UNDP, het «Multilateral Fund for the Implementation of the Montreal Protocol» (aantasting van de ozonlaag als gevolg van CFK- uitstoot), het Klimaatverdrag, het «Technical Cooperation Trust Fund» van het verdrag van Bazel (handel in afval) en het Caribbean Action Program van UNEP. Gedacht wordt aan het opzetten van een regionaal centre of excellence op Curaçao, met als doel kennis te vergaren op bovengenoemde terreinen, de kennis te verspreiden aan betrokkenen in de regio en deskundigen op dit terrein op te leiden. Daarnaast worden mogelijkheden voor bilaterale activiteiten verder onderzocht. Ook wordt hierbij gedacht aan een rol van de Caraïbische Koninkrijksdelen in de Duurzame Ontwikkelingsverdragen, met name dat met Costa Rica. Hierdoor zou het wederkerigheidsaspect van deze verdragen beter tot zijn recht komen. Mogelijkheden in dit kader liggen bijvoorbeeld op het terrein van samenwerking (met Costa Rica) bij de bescherming van maritiem milieu en bij duurzaam eco-toerisme.

De aandachtsgebieden op het terrein van milieu waar de Caraïbische eilanden zich gezamenlijk op richten zijn: afval en water, waarbij wordt samengewerkt met het Wider Caribbean Initiative on Ship Generated Waste; olie en milieu; toerisme, milieu en natuur, waarbij wordt samengewerkt met de International Hotel Association, het International Hotels Environment Initiative en UNEP. De samenwerking tussen de eilanden in het Caraïbisch gebied komt onder meer tot uiting in de bundeling van krachten tegen nucleair transport in de Caraïbische wateren.

Guyana kampt met een aantal ernstige milieuproblemen. In het kader van mogelijke samenwerking op dit gebied moet een identificatie van deze problemen worden uitgewerkt. Het uitgangspunt hierbij is te zoeken naar die problemen, waarvoor Nederland, in samenwerking met de Guyanese autoriteiten en reeds actieve donoren, mogelijke oplossingen kan bieden (duurzaam beheer van tropisch regenwoud, watervoorziening, drainage). Tevens kan gebruik worden gemaakt van de expertise die is opgebouwd in relatie tot Suriname.

4.2 Democratie, mensenrechten en rechtshandhaving

Een belangrijke doelstelling van het Koninkrijk is het consolideren van de democratie en de relatief goede naleving van mensenrechten. Belangrijk instrument hiertoe is het verder bevorderen van goed bestuur. In meer enge zin betekent dit het versterken en verbeteren van de kwaliteit van regeringsorganen, waaronder begrepen ministeries, hoge colleges van staat, justitie, politie en gevangeniswezen. Voorts het steunen van activiteiten op het gebied van wetgeving en de wetgevende macht en van verkiezingsprocessen. Goed bestuur en democratie moeten zich niet beperken tot het centrale niveau, dus navenante ondersteuning moet mogelijk zijn op departementaal en gemeentelijk niveau, met name als het gaat om het bevorderen van decentralisatie van bestuur. Waar mogelijk zal Nederland het suppletieprogramma inzetten.

Teneinde het imago op het gebied van de drugsproblematiek te verbeteren, werkt het Koninkrijk actief aan oplossingen op een viertal terreinen, zoals het ontmoedigen van handel en productie, het bestrijden van witwassen van met drugshandel verdiende gelden en de ontwikkeling van een beleid gericht op de vermindering van de vraag naar drugs. Naast voortzetting van dit beleid is het van belang dat derde landen voldoende van deze inspanningen doordrongen worden. De activiteiten van de Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba, waar nauw met de VS wordt samengewerkt, vormen hiertoe een geschikt instrument. Teneinde het effectief opereren van de kustwacht te bevorderen, zullen regionale afspraken dienen te worden gemaakt. De internationale aanpak van de drugsproblematiek is des te meer van belang, vanwege het kleinschalig karakter van de staatkundige eenheden in de regio en het feit dat de regio extra hard getroffen wordt door de doorvoer van drugs vanuit Latijns-Amerika naar de VS en West Europa en door stijgend lokaal drugsgebruik.

In het kader van dreigende unilaterale maatregelen van de VS tegen landen, die in Amerikaanse ogen onvoldoende medewerking verlenen aan de strijd tegen narcotica-benden en handelaren (geen certificaat van goed gedrag krijgen, de zgn. «decertificatie») hebben de inspanningen van Aruba er inmiddels toe geleid dat President Clinton dit land begin april 1997 voor het eerst in 10 jaar het «certificaat van volledige medewerking» heeft toegekend. Wel blijft Aruba, evenals de Nederlandse Antillen, «de bijzondere aandacht houden» van de VS. Wat de multilaterale aanpak betreft is de coördinerende taak toevertrouwd aan UNDCP. Nauwe afstemming met landen uit de regio en westerse donoren alsook met de OAS/CICAD en de EU blijft daarbij van groot belang. De Europese Commissie heeft inmiddels 20 mln ECU toegezegd als bijdrage aan de uitvoering van het regionale actieplan.

Van de landen in de regio zijn met Canada, Suriname en de Verenigde Staten verdragen tot stand gebracht met betrekking tot uitlevering en rechtshulp. Voor de landen die aangesloten zijn bij het VN drugsverdrag van 1988, opent dit verdrag bepaalde mogelijkheden voor wat betreft drugsdelicten. Het Koninkrijk der Nederlanden en Venezuela hebben in 1988 een overeenkomst gesloten inzake de preventie, controle en beteugeling van misbruik van, de ongeoorloofde handel in en de ongeoorloofde productie van verdovende middelen, psychotrope stoffen en de daarmee in verband staande chemische middelen. Het verdrag voorziet voor de uitvoering in een Gemengde Commissie, die in 1997 voor het eerst bijeen is geweest. Bovendien is – met name gelet op de belangen van de Nederlandse Antillen en Aruba – in 1996 met Venezuela een verdrag gesloten inzake de overbrenging van gevonnen personen. Colombia heeft een voorstel ingediend voor een algemeen bilateraal Rechtshulpverdrag, dat thans wordt bestudeerd.

4.3 Regionale en bilaterale samenwerking

De Caraïbische Rijksdelen worden sinds lang gezien als oases van rust, stabiliteit en democratie. Afgezien van het belang dat het Koninkrijk zelf hecht aan stabiliteit in de regio, wordt de stabiliserende rol, die van de Koninkrijksrelatie uitgaat, als belangrijk pluspunt bij investeringsbeslissingen aangemerkt en is deze ook voor het toerisme van belang. Op politiek niveau bestaat met name in Washington en Caracas waardering voor die rol. Ook bijvoorbeeld met de deelname aan de vredesoperatie in Haïti heeft het Koninkrijk aan de stabiliteitshandhaving bijgedragen. Tenslotte levert Nederland een belangrijke bijdrage aan de stabiliteit van de regio via ontwikkelingssamenwerking (bilateraal en multilateraal). Zeker nu de Koninkrijksbanden gehandhaafd zullen blijven, is het zaak deze stabiliserende rol, bij landen die daar gevoelig voor zijn (vooral de VS en Venezuela), te accentueren en waar nodig uit te buiten.

Betere samenwerking met de landen in het Caraïbisch gebied noopt tot opwaardering van de status van het Koninkrijk respectievelijk de onderscheiden Koninkrijksdelen in de regio. Een actievere rol betekent een sterkere betrokkenheid bij de voorbereiding en uitvoering van beleid van de internationale organisaties. Bij een aantal organisaties, met name in VN-kader, is het Caraïbisch gebied reeds zeer nauw betrokken en wordt actief deelgenomen aan overleg over thema's die voor de regio belangrijk zijn. Als voorbeelden kunnen genoemd worden klimaat (samenwerking in AOSIS, Alliance of Small Island States), vervoer van gevaarlijke stoffen over zee, duurzame ontwikkeling (Commissie voor Duurzame Ontwikkeling in het kader van ECOSOC) en zeerechtonderwerpen in het kader van het Zeerechtverdrag. Dit zijn alle onderwerpen die ook het Koninkrijk na aan het hart liggen. De Caraïbische regio, met o.a. 16 stemhebbende leden in de VN, is dan ook niet te veronachtzamen. Ook kandidaturen verdienen in dit kader de aandacht (bijvoorbeeld met het oog op de kandidatuur van het Koninkrijk in de Veiligheidsraad). Het Koninkrijk is momenteel waarnemer in OAS. De Nederlandse Antillen en Aruba zijn waarnemer in een aantal standing committees van CARICOM en geassocieerd lid van ECLAC/CDCC (het Koninkrijk is lid van ECLAC). Daarnaast is het van belang regionale organisaties die op de Nederlandse Antillen zijn gevestigd te versterken of nieuw op te richten (vertegenwoordigingen van) regionale en multilaterale organisaties aan te trekken. Speciale aandacht dient uit te gaan naar de continuïteit en institutionalisering van REMPTIC, genoemd in paragraaf 3.4.1.

De genoemde beleidsintensivering op regionaal c.q. multilateraal niveau zou hand in hand moeten gaan met nauwere bilaterale contacten in de regio. De politieke invloed die het Koninkrijk via de bilaterale contacten kan uitoefenen, is weliswaar bescheiden, doch de neiging bestaat de mogelijkheden te onderschatten. Deze invloed is in zijn algemeenheid afhankelijk van de wederzijdse belangen (economische belangen, hulpstromen), vriendschappelijke banden en van «carrots» en «sticks» die de vragende partij bereid is in een specifiek geval in te zetten om wensen kracht bij te zetten.

Betere regionale integratie van de Caraïbische Rijksdelen in de regio zou een positief effect kunnen hebben op deze vriendschappelijke banden. Ook verdienen wat deze vriendschappelijke banden betreft bezoeken over en weer meer aandacht; persoonlijke banden zijn in de regio immers zeer belangrijk. Daarnaast dient hoog bezoek uit het Caraïbisch gebied aan Nederland zoveel mogelijk op geëigend niveau te worden ontvangen en zou de frequentie van uitgaande bezoeken kunnen worden opgevoerd.

Voor het Koninkrijk zijn vooral de relaties met Venezuela, de VS en Suriname van belang. Door de geografische nabijheid van de ABC

eilanden bestaan vele nauwe persoonlijke en familiebanden met Venezolanen. De nauwe banden blijken ook uit de frequentie van ministeriële contacten. In de relatie met Nederland is het van belang dat Nederland na de VS de tweede buitenlandse investeerder is. In verband met de economische belangen hechten de landen van het Koninkrijk grote waarde aan een toename van de rechtszekerheid in Venezuela. In verband met de gemeenschappelijk grens hecht het Koninkrijk evenzeer aan de intensivering van de samenwerking tussen de Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba en de marine van Venezuela, met name in verband met de strijd tegen de drugshandel, maar daarnaast in verband met «search and rescue» en andere calamiteiten in het grensgebied. Overigens wordt in het overleg met Venezuela gebruik gemaakt van het in 1985 ingestelde Consultatief Mechanisme, in welk kader Venezuela, het Koninkrijk, de Nederlandse Antillen en Aruba op informele wijze over elk relevant geacht thema van gedachten kunnen wisselen. Alle bij het Mechanisme betrokken partijen onderkennen het belang ervan en willen het waar mogelijk benutten.

De dominante rol van de VS in het gebied is hiervoor reeds uitvoerig aan de orde geweest. In de context van deze paragraaf is het van belang nog eens te benadrukken welk belang het Koninkrijk als geheel en de drie landen afzonderlijk hechten aan goede betrekkingen met dit land. In de Caraïbische regio gaat het daarbij zeker niet alleen om maritieme samenwerking, hoe belangrijk dit ook is. De banden van de Caraïbische Rijksdelen bestaan reeds zeer lang. In de huidige tijdspanne zijn naast de relaties op politiek gebied de economische betrekkingen van bijzonder belang: niet alleen veel goederen worden uit de VS geïmporteerd, maar ook als afzetgebied is de VS in sommige opzichten van belang. Het Amerikaanse toerisme naar de «Dutch Caribbean» is van doorslaggevende betekenis. Dit geldt met name voor Aruba en Sint Maarten. In verband hiermee heeft Aruba in het douane pre-clearance verdrag van 1994 reeds zeer vergaande afspraken met de VS gemaakt over de controle op de passagiers die richting VS vliegen: Amerikaanse functionarissen kunnen deze controletaak op basis van dat verdrag op de luchthaven uitvoeren. De samenwerking op andere terreinen is eveneens intensief, waarbij ondermeer gedacht kan worden aan kwesties die op enigerlei wijze met drugshandel en witwaspraktijken te maken hebben. De presentie van VS-functionarissen wordt daarom verwelkomd. Dat geldt in bijzondere mate voor de Amerikaanse consulaire presentie in Willemstad, die zowel voor de Nederlandse Antillen als voor Aruba van belang is. Het Koninkrijk zal daarom tezamen met andere betrokkenen blijvend streven naar behoud van het Consulaat-Generaal, dat eerder op de nominatie heeft gestaan te worden gesloten.

Frankrijk heeft een bijzondere relatie met het Koninkrijk door de gemeenschappelijke grens op Sint Maarten. De autoriteiten aan beide zijden van de grens hebben het vaste voornemen de samenwerking te intensiveren. Daarbij gaan de gedachten onder meer uit naar bestrijding van milieuvervuiling, huisvestingsproblematiek, zorg voor de Simpsonbaai en beheer van regenwater. Van Franse zijde bestaat daarnaast grote belangstelling voor maatregelen ter voorkoming van de komst van illegale immigranten. Het Franse parlement heeft in dat verband reeds het verdrag met het Koninkrijk inzake de personencontrole op de luchthavens op Sint Maarten van mei '94 geratificeerd. De ratificatieprocedure binnen het Koninkrijk is nog niet afgerond. Frankrijk is daarnaast als mogendheid met een relatief grote maritieme presentie in de regio van belang als partner in de bestrijding van de drugshandel. De samenwerking op dit terrein verloopt reeds voorspoedig, maar het beleid is er op gericht deze verder uit te bouwen tot andere aspecten van de rechtshandhaving.

Het Koninkrijk heeft een bijzondere band met Suriname en wordt daar in internationaal verband ook op aangesproken. De vroegere koloniale relatie, de nog altijd doorwerkende onderlinge afspraken die bij de onafhankelijkheid van Suriname in 1975 werden gemaakt, de herbevestiging van de bijzondere betrekkingen van het Koninkrijk met Suriname bij het in juni 1992 gesloten Raamverdrag en de uitgebreide familiebanden die tussen de bewoners van Nederland en de Nederlandse Antillen en Aruba enerzijds en Surinamers anderzijds bestaan, zijn de factoren die deze verhouding bepalen. Het verhogen van de graad van culturele, politieke en economische samenwerking tussen Suriname en de Koninkrijksdelen in het Caraïbisch gebied is een gedeeld verlangen en verdient ondersteuning.

De omvang van de migratie in het Caraïbisch gebied als gevolg van de sociaal-economische ongelijkheid tussen landen in de regio neemt zorgwekkende omvang aan. Waar de legale migratie slechts kan worden verminderd door verbetering van de sociaal-economische structuur, dient de illegale migratie te worden bestreden door onder andere betere coördinatie van het consulaire beleid. Vooral de Consulaten Generaal in Port au Prince en Santo Domingo spelen een belangrijke rol in de bestrijding van illegale emigratie naar de Antillen en Aruba.

Voor intensivering van beleid in de regio dient extra ruimte te worden overwogen in het postennet. Inzake detachering van Antilliaanse en Arubaanse ambtenaren op posten in de regio zal nader overleg worden gevoerd tussen de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister-Presidenten van de Nederlandse Antillen en Aruba. Goede onderlinge afstemming tussen de Koninkrijkspartners teneinde optimaal gebruik te maken van de beschikbare menskracht is vereist.