EUROPÄISCHE
KOMMISSION

HOHE VERTRETERIN DER
EUROPÄISCHEN UNION FÜR
AUSSEN- UND
SICHERHEITSPOLITIK

Brüssel, den 27.6.2014
JOIN(2014) 21 final/2

CORRIGENDUM
This document corrects document JOIN(2014) 21 final of 19.5.2014.
Concerns all language versions.
Addition of text on page 2.

GEMEINSAME MITTEILUNG AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

Elemente einer EU-Strategie für öffentliche Sicherheit in Zentralamerika und der Karibik

GEMEINSAME MITTEILUNG AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

Elemente einer EU-Strategie für öffentliche Sicherheit in Zentralamerika und der Karibik

I. Öffentliche Sicherheit — ein gemeinsames Anliegen

Die Europäische Union ist durch eine breit angelegte strategische Partnerschaft mit Lateinamerika und der Karibik verbunden, die anlässlich des jüngsten Gipfeltreffens der EU und der Gemeinschaft der lateinamerikanischen und karibischen Staaten (CELAC) im Januar 2013 in Santiago de Chile erneuert und gestärkt wurde. Die beiden Regionen pflegen politische, wirtschaftliche und soziale Beziehungen zueinander, die vom Umfang und Inhalt her beispiellos sind. Sie arbeiten eng zusammen und führen einen umfassenden politischen Dialog auf regionaler, subregionaler (Zentralamerika, Karibik, Andengemeinschaft und Mercosur) und bilateraler Ebene. Die EU ist auch ein wichtiger Partner für die Entwicklung Lateinamerikas und der Karibik, wobei der Schwerpunkt auf sozialem Zusammenhalt, wirtschaftlicher Entwicklung, Umweltfragen und Klimawandel sowie Sicherheit liegt.

Die öffentliche Sicherheit ist ein wichtiges Anliegen in Lateinamerika. Regierungen, Organisationen der Zivilgesellschaft und die Öffentlichkeit sind der Auffassung, dass der Mangel an öffentlicher Sicherheit die Entwicklungsaussichten der Region entscheidend beeinträchtigt. Wie im Bericht des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) über die menschliche Entwicklung in Lateinamerika 2013/14 betont wird, ist die Region wirtschaftlich stärker geworden, die Armut ist zurückgegangen und die demokratischen Systeme wurden gefestigt. Schwachpunkte bleiben die Kriminalität und der Mangel an Sicherheit. In der Erklärung von Havanna, die am 29. Januar 2014 beim Gipfeltreffen der CELAC abgegeben wurde, wird ebenfalls hervorgehoben, dass Kriminalität und Gewalt ein Hindernis für die umfassende Entwicklung Lateinamerikas und des karibischen Raums darstellen und ein regionaler Konsens über eine die menschliche Entwicklung fördernde Strategie für die öffentliche Sicherheit erzielt werden muss. Beim Gipfeltreffen EU-CELAC in Santiago de Chile wurden hohe Beamte beider Seiten damit beauftragt, Möglichkeiten zur Einbeziehung des Themas öffentliche Sicherheit in den gemeinsamen biregionalen Aktionsplan zu prüfen.

Die Herausforderungen im Zusammenhang mit weitverbreiteter Kriminalität, tödlicher Gewalt und der allgemeinen Verschlechterung der öffentlichen Sicherheit sind in

Zentralamerika und der Karibik besonders akut und erfordern dringendes Handeln. Viele Länder in diesen beiden benachbarten Subregionen sind aufgrund ihrer Größe und geografischen Lage für diese Probleme in besonderer Weise anfällig. Dort verfügen Polizei und Justiz nur über begrenzte Kapazitäten, sehen sich jedoch mächtigen transnational operierenden kriminellen Gruppen gegenüber. Ergebnis ist ein besorgniserregendes Maß an Straflosigkeit und eine zunehmende Gefahr für die öffentliche Sicherheit. Indem die kriminellen Gruppen ihren Einfluss über diese Länder hinaus ausweiten, könnte er auch Europa erreichen. Sowohl die Länder des karibischen Raums als auch die Staaten Zentralamerikas haben regionale Sicherheitsstrategien verabschiedet, die die Grundlage für die regionale Zusammenarbeit bilden und auch die Forderung nach internationaler Unterstützung beinhalten.

Der EU kann diese Situation nicht gleichgültig sein. Sie ist seit vielen Jahren ein wichtiger Partner im Rahmen von Kooperationsprogrammen in den Bereichen Verbrechensverhütung und Justiz in den Ländern der Region. Die EU-Mitgliedstaaten haben ihre eigenen, oft komplementären Aktivitäten und Projekte durchgeführt. Angesichts der Größe der Gefahr und ihrer Bedeutung für die Entwicklungspartnerschaft der EU mit Zentralamerika und der Karibik sind allerdings neue, gemeinsame Überlegungen zum Thema öffentlicher Sicherheit in dieser Region notwendig. Zweck dieser Mitteilung ist es, einen Beitrag zur Ausarbeitung einer kohärenten und koordinierten EU-Strategie für die öffentliche Sicherheit in Zentralamerika und der Karibik mit besonderem Schwerpunkt auf dem Schutz der Menschenrechte und der Förderung von Reformen zu leisten.

Die Strategie der EU zielt auf Folgendes ab:

1. Entwicklung einer gemeinsamen Agenda für den Bereich öffentliche Sicherheit als Teil einer umfassenden politischen und entwicklungspolitischen Partnerschaft mit der Region;

2. Verbesserung der Fähigkeit der Regierungen zur Bekämpfung von Unsicherheit bei gleichzeitiger Wahrung der Menschenrechte und Stärkung der Prävention;

3. Förderung der regionalen und internationalen Zusammenarbeit zur Bewältigung der transnationalen Dimension von Bedrohungen der öffentlichen Sicherheit.

II. Zentralamerika und die Karibik — eine besonders dringende Herausforderung

In Zentralamerika und der Karibik kreuzen sich wichtige globale Handelsrouten. Dort stehen strategische Interessen auf dem Spiel. Dies birgt Potenzial für die verstärkte Entwicklung der Region - insbesondere durch Handel und Investitionen. Allerdings beeinträchtigt die weit verbreitete Unsicherheit in der Region die wirtschaftliche Entwicklung und die gute Regierungsführung und behindert den Zugang zu Bildung, Gesundheitsversorgung und

anderen grundlegenden Dienstleistungen. Sie schwächt zudem die Demokratie, die Menschenrechte und die Rechtsstaatlichkeit, die den Kern dessen bilden, was die EU fördern will.

Die Vulnerabilität diese Länder wird durch überkommen Defizite der Wirtschaftsstruktur (z. B. Armut, wirtschaftliche Ungleichheit und Arbeitslosigkeit), von denen vor allem die indigenen und afrikanisch-stämmigen Bevölkerungsgruppen betroffen sind, sowie durch soziale oder kulturelle Faktoren - Auflösung von Familien- und Gemeinschaftsbanden, verstärkter Alkohol- und Drogenmissbrauch und weit verbreitete geschlechtsspezifische Gewalt - weiter verschärft. Naturkatastrophen hemmen ebenfalls die Entwicklung.

Governance-Defizite, organisierte Kriminalität und der Mangel an wirtschaftlichen Chancen verstärkten sich gegenseitig. Sie drohen, einen Teufelskreis von Gewalt und Unterentwicklung zu schaffen, in dem Zentralamerika und die Karibik möglicherweise über längere Zeit gefangen bleiben. Damit wären diese Länder vom Wirtschaftswachstum im restlichen Lateinamerika abgeschnitten und die internationale organisierte Kriminalität würde dort immer stärker Fuß fassen.

Aus dieser Analyse lassen sich folgende Schlüsse ziehen:

Die Staaten in der Region haben es zunehmend schwer, ihrer Verantwortung für die öffentliche Sicherheit gerecht zu werden.

Dies wird vor allem an folgenden Merkmalen deutlich:

- ein hohes Maß an Straflosigkeit infolge eines Mangels an Ermittlungs- und Strafverfolgungskapazitäten in Verbindung mit weit verbreiteter Korruption in Polizei und Justiz[1].

- Überfüllte und ineffiziente Strafvollzugssysteme, die, statt Chancen für Wiedereingliederung und Rehabilitation zu bieten, selber Grund zu erheblichen Bedenken in Bezug auf die Menschenrechte geben[2].

- Das insgesamt geringe Steueraufkommen (weniger als 18 % des BIP) und - daraus resultierend - ein Mangel an finanziellen Ressourcen für die Erfüllung staatlicher Aufgaben in Bezug auf öffentliche Dienstleistungen und öffentliche Sicherheit. Eine frappierende Folge davon ist, dass alle Länder der Region mehr Mitarbeiter privater Sicherheitsdienste zählen als Polizeibeamte (so liegt z.B. in Guatemala das Verhältnis bei 6 zu 1 und in Honduras bei 4,9

[1] UNDP, Regional Development Report for Latin America 2013–14: Citizen security with a human face, 'Impunidad' (S. 36).
[2] Ebenda, „Las carceles“ (S. 122).

zu 1 gegenüber einem Schnitt von 0,8 zu 1 in 34 europäischen Ländern)[3]. Dadurch wird die Ungleichheit beim Zugang zu Sicherheit verstärkt.

• Schwierigkeiten bei der Kontrolle des Staatsgebiets und beim Grenzmanagement, die den Menschen- und Warenschmuggel in der Region erleichtern und durch eine Reihe schwelender Grenzstreitigkeiten zwischen einzelnen Ländern noch verschärft werden[4].

Besorgniserregende Indikatoren für öffentliche Unsicherheit

Die Indikatoren für die öffentliche Unsicherheit verdeutlichen die dramatischen Auswirkungen der Kriminalität auf die anfälligsten Länder. Diese Indikatoren sind besonders hoch in Zentralamerika und liegen im karibischen Raum deutlich über dem weltweiten Durchschnitt. Die Mordraten sind die höchsten der Welt und liegen in vielen Ländern deutlich über dem „Epidemie"-Niveau von 10 Morden je 100 000 Einwohner. Diese hohe Mordrate geht einher mit einer unannehmbar hohen Zahl sonstiger Verbrechen, die die Lebensqualität der Bevölkerung stark einschränken. In seinem jüngsten Bericht weist das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) auf die Kosten dieser Unsicherheit im Hinblick auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung hin.[5]

Ein Großteil der Gewaltverbrechen lässt sich organisierten kriminellen Gruppen zurechnen, die miteinander um lukrative Drogenhandelsrouten und territoriale Kontrolle konkurrieren. Laut der Organisation amerikanischer Staaten werden 80 % der an den Grenzen zu den Vereinigten Staaten beschlagnahmten illegalen Drogen durch Zentralamerika und Mexiko geschleust[6]. Auch die Inselstaaten der Karibik bilden eine wichtige Transitzone für Drogenlieferungen aus Südamerika nach Europa, Kanada und in die USA. 2009 wurden in der Region mehr als sieben Tonnen Kokainhydrochlorid beschlagnahmt.[7]

Eine ganze Reihe anderer Tätigkeiten ergänzen und stützen die organisierte Kriminalität, darunter der Menschen- und Waffenhandel, Erpressung und groß angelegte Geldwäsche. Drogenmissbrauch, lokaler Drogenhandel und damit verbundene Kriminalität sind auf dem Vormarsch, genauso wie Geldwäsche, Entführung und Ermordung. Angriffe auf Eigentum und allgemeine Kriminalität sind ebenfalls weit verbreitet.

Schwache Gruppen wie Frauen und Jugendliche leiden in besonderem Maße unter der Kriminalität. Jugendliche lassen sich leicht in kriminelle Aktivitäten hineinzeihen und sind

[3] Zahlen für Guatemala/Honduras: Ebenda (S. 150); 34 europäische Länder: Confederation of European Security Services (CoESS), Private Security Services in Europe, Facts & Figures, 2011 (S. 143).
[4] Association of European Border Regions (AEBR), Cross-border Cooperation in Latin America: Final Report, 2010, 'Obstacles Identified' (S. 48).
[5] UNDP, *Regional Development Report for Latin America 2013–14: Citizen security with a human face*: Darin heißt es u. a., das viele Menschen nicht mehr zum Einkaufen oder zur Freizeitgestaltung aus dem Haus gehen.
[6] OAS, *Report on the Drug Problem in the Americas*, 2013.
[7] OAS, *Report on Citizen Security in the Americas*, 2012, S. 91. Beschlagnahmen erfolgten auf den Bahamas und in der Dominikanischen Republik, St. Vincent und den Grenadinen, Jamaika sowie Trinidad und Tobago.

auch häufig die ersten Opfer von Gewalt. In Lateinamerika und der Karibik ist jedes fünfte Mordopfer eine Frau - weltweit nur jedes elfte[8].

Vor diesem Hintergrund schwindet das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Fähigkeit ihrer Regierungen, grundlegende öffentliche Dienstleistungen zu erbringen, und die Menschen verlassen sich nicht mehr auf den Staat, wenn es um ihre Sicherheit geht. In einigen Fällen kontrolliert die organisierte Kriminalität ganze Regionen und Stadtviertel.

Gezielte Initiativen wie beispielsweise die Vermittlung zwischen den an Verbrechen beteiligten Akteuren können die Gewalt vorübergehen verringern. Der Waffenstillstand im Bandenkrieg in El Salvador, wo die Mordrate seit März 2012 um 50 % gesunken ist, ist ein Beispiel hierfür. Die Beteiligten stimmen jedoch darin überein, dass politische Unterstützung durch die Regierung und nachhaltige umfassende Bemühungen um Bewältigung der Grundursachen der Gewalt notwendig wären, um diese Initiative auf eine langfristig tragfähige Grundlage zu stellen.

Die Zivilgesellschaft geht inzwischen aktiv gegen die Krise im Bereich öffentliche Sicherheit vor. Sie fordert die Behörden zu Reformen auf und appelliert an internationale Geber, Unterstützung zu leisten. Zu den zivilgesellschaftlichen Initiativen zählen u. a. die Unterstützung von Menschenrechtsverteidigern und Gewaltopfern, die Förderung von Versöhnung, Bürgersinn und Achtung der Rechtsstaatlichkeit und der Migrantenrechte, Maßnahmen zur Verringerung der Drogennachfrage sowie die Unterstützung von wirtschaftlichen Initiativen und der selbstständigen Erwerbstätigkeit.

Miteinander verknüpfte Herausforderungen im Sicherheitsbereich, hauptsächlich im Zusammenhang mit dem Drogenhandel, haben Auswirkungen über die Region hinaus.

Der Drogenhandel und die Ausbreitung von Banden bilden potenziell eine ernsthafte Gefahr für die EU, auf die 26 % des weltweit konsumierten Kokains entfällt. Ein erheblicher Teil dieses Kokains gelangt weiterhin über den karibischen Raum nach Europa. In einem gemeinsamen Bericht der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EBDD) und EUROPOL - *Cocaine:* A European Union perspective in the global context - wurde darauf hingewiesen, dass der Kokainschmuggel über Süd- und Zentralamerika nach Europa erheblich zugenommen hat. Aus einem weiteren Bericht geht hervor, dass lateinamerikanische Drogenkartelle eine ständige Präsenz in mehreren EU-Mitgliedstaaten (vor allem Italien, die Niederlande und Spanien) etabliert haben.[9] An der Peripherie der EU werden die Stabilisierungsbemühungen durch illegale Schmuggelnetzwerke untergraben, die vor allem im Golf von Guinea aktiv sind.

[8] OAS, *La Seguridad Publica en las Américas*, 2008.

9 Europol, Impact of Mexican OCGs on the OC situation in Europe, Scan Policy Brief — Threat Notice 012-2013.

III. Die Antwort der EU

Die EU geht diese Herausforderung als langjähriger Entwicklungspartner der beiden Subregionen an. Die EU unterstützt die **Sicherheitsstrategie für Zentralamerika** (ESCA), die auf der Guatemala-Konferenz im Jahr 2011 angenommen wurde und deren Umsetzung vom Zentralamerikanischen Integrationssystem (SICA) koordiniert wird, und die **Sicherheitsstrategie für den karibischen Raum**, die im Februar 2013 von den Staats- und Regierungschefs der Karibischen Gemeinschaft (CARICOM) verabschiedet wurde.

Im Rahmen ihrer Unterstützung wird die EU die Möglichkeiten, die von den neuen und den bereits bestehenden Übereinkünften wie dem Assoziierungsabkommen EU-Zentralamerika und der Gemeinsamen Strategie EU-Karibik geboten werden, voll ausnutzen. Dabei wird sie auf die Erkenntnisse aus ihrer langjährigen Erfahrung in der Zusammenarbeit mit der Region zurückgreifen und sich darum bemühen, die bestehenden Kooperationsinstrumente effizient einzusetzen. Sie wird sich außerdem auf eine Reihe sektorspezifischer Dialoge und Kooperationsmechanismen stützen, wie die regionalen Dialoge zu den Themen Drogen, Migration und Gender und die bilateralen Dialoge auf nationaler Ebene über Drogen und Sicherheit.

Die Antwort der EU trägt den bestehenden Sorgen über die bereits in der **EU-Sicherheitsstrategie von 2003**[10] genannten Gefahren, die von der organisierten Kriminalität und dem Staatsversagen ausgehen, Rechnung und steht im Einklang mit dem 2013 vorstellten **EU-Gesamtkonzept für externe Konflikte und Krisen**[11]. Der EU-Ansatz baut auch auf anderen Grundsatzpapieren der EU auf:

- Strategie der inneren Sicherheit, die sich mit internationalen kriminellen Netzwerken, Geldwäsche, Korruption und Menschenhandels befasst (KOM/2010/673);
- Mitteilung „Agenda für den Wandel“, in der der Zusammenhang zwischen Sicherheit und Entwicklung, Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit anerkannt wird (KOM/2011/637 endg.);
- Mitteilung *Menschenrechte und Demokratie im Mittelpunkt des auswärtigen Handelns der EU – ein wirksamerer Ansatz* (KOM(2011) 0886);
- Drogenstrategie (2013-20), bei der der Schwerpunkt auf einem ausgewogenen, faktengestützten Ansatz in der Drogenpolitik liegt (2012/C 402/01);
- Mitteilung *Die Wurzeln der Demokratie und der nachhaltigen Entwicklung: Europas Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft im Bereich der Außenbeziehungen* (COM/2012/492 endg.);
- Strategie zur Bekämpfung der illegalen Anhäufung und Verbreitung von Kleinwaffen und leichten Waffen (SALW) und der dazugehörigen Munition, in der vor allem Lateinamerika als

10 EU-Sicherheitsstrategie 2003, 2008 aktualisiert und vom Europäischen Rat gebilligt.
11 Gemeinsame Mitteilung der Kommission und der Hohen Vertreterin/Vizepräsidentin der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 11. Dezember 2013 über das EU-Gesamtkonzept für externe Konflikte und Krisen (JOIN (2013) 30 final).

eine von der Verbreitung und der übermäßigen Anhäufung von Kleinwaffen und leichten Waffen betroffene Region bezeichnet wird (5319/06);

- Maßnahmenorientiertes Papier zur Stärkung der externen Dimension der EU in Bezug auf Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels (19.11.2009 - 11450/5/09 REV 5);
- Mitteilung über die Korruptionsbekämpfung in der EU (KOM(2011) 308 endg.), in der die Notwendigkeit betont wird, Korruptionsbekämpfungskapazitäten in den Partnerländern aufzubauen);
- Studie des Europäischen Parlaments „Bewertung des Ansatzes der EU zur Reform des Sicherheitssektors" – dieser auf den Menschenrechten basierende Ansatz zielt auf die Stärkung der Effizienz und der Rechenschaftspflicht des Sicherheitssektors ab (PE 433.837).

Außerdem berücksichtigt die EU Studien und Empfehlungen einschlägiger multilateraler Institutionen, insbesondere die Berichte des UNDP über die Sicherheit der Bürger in Lateinamerika (2013) bzw. der Karibik (2012) und die Berichte der OAS über die Drogenproblematik auf dem amerikanischen Kontinent (2013) und über die öffentliche Sicherheit auf dem amerikanischen Kontinent (2008).

Mit der Strategie werden folgende Ziele in Zentralamerika und der Karibik verfolgt:

Ziel I - Weiterentwicklung einer gemeinsamen Agenda für die öffentliche Sicherheit in der Region

Wichtigstes Instrument zur Erreichung dieses Ziels ist ein verstärkter **politischer Dialog**. Aufbauend auf den sowohl in Zentralamerika als auch in der Karibik verabschiedeten regionalen Strategien wird die EU mit den Regierungen der Partnerländer auf die Erarbeitung einer gemeinsamen politischen und operativen Agenda hinarbeiten. Diese Agenda soll den Beteiligten auf beiden Seiten die notwendige Transparenz und Orientierung bieten.

Die Hohe Vertreterin und die Kommission werden über die üblichen Kanäle dafür sorgen, dass die EU und die Mitgliedstaaten ausreichende Möglichkeiten haben, die Informationen auszutauschen, die sie benötigen, um in ihren jeweiligen Tätigkeitsbereichen die Synergien zu verstärken und die Kohärenz zu erhöhen.

I.1 Agenda für die Zusammenarbeit auf der Grundlage wichtiger Sicherheitsherausforderungen auf nationaler Ebene

Die EU-Delegation und die Botschaften der Mitgliedstaaten im jeweiligen Land werden bei der Analyse der öffentlichen Sicherheit eng zusammenarbeiten. Die Konfliktanalyse und die Fähigkeit, in langjährigen Konflikten zu vermitteln bzw. die Vermittlung zu unterstützen, werden in diesem Zusammenhang besonders hilfreich sein.

I.2 Regionale Dialoge mit Zentralamerika und der Karibik

EU-Zentralamerika

Die Verabschiedung einer neuen regionalen Sicherheitsstrategie für Zentralamerika (ESCA) durch die Länder der Region im Jahr 2011 war ein bedeutender Fortschritt. Dass die zentralamerikanischen Länder in einem Bereich zusammengearbeitet haben, der so eng mit der nationalen Souveränität zusammenhängt, war ein wichtiger Schritt im Prozess der regionalen Integration und bei der Suche nach Möglichkeiten für die internationale Zusammenarbeit. Zusammen mit dem Assoziierungsabkommen EU-Zentralamerika, das bereits vorläufig in Kraft ist, und dem Abkommen über politischen Dialog und Zusammenarbeit, das in Kürze ebenfalls in Kraft treten wird, bietet die regionale Sicherheitsstrategie neue Möglichkeiten zur Stärkung des politischen Dialogs zwischen der EU und Zentralamerika zu Fragen der öffentlichen Sicherheit.

Das Generalsekretariat des SICA ist der wichtigste Ansprechpartner für die Koordinierung in diesem Bereich - u.a. im Rahmen der Gruppe der Freunde der ESCA.

Im Rahmen dieses Austausches mit den regionalen Behörden Zentralamerikas könnten folgende Themen behandelt werden:

- jüngste Trends und Entwicklungen in der regionalen Sicherheit, unter Berücksichtigung bewährter Methoden und gewonnener Erkenntnisse;
- Konzepte und Gesetze im Kampf gegen Kriminalität und Straflosigkeit, Förderung der inklusiven Verbrechensverhütung und Rehabilitation, Unterstützung der Opfer und Versöhnung;
- institutionelles Umfeld der öffentlichen Sicherheit, Bedarf an Kapazitätsaufbau und umfassende Reformen des Justiz- und Sicherheitssektors (Polizei, Strafvollzug und Gerichtswesen);
- internationale und regionale Zusammenarbeit zwischen den zentralamerikanischen Ländern sowie Chancen, Herausforderungen und Probleme bei der Umsetzung der Sicherheitsstrategie für Zentralamerika; Hindernisse für die Zusammenarbeit wie ungelöste Grenzkonflikte sollten in einem größeren Zusammenhang behandelt werden;
- Mehrwert und Wirkung der Zusammenarbeit mit der EU, ggf. künftiger Bedarf und künftige Ausrichtung der Zusammenarbeit.

Gemeinsame Strategie EU-Karibik

Im November 2012 verabschiedeten die EU und das Forum der karibischen AKP-Staaten (CARIFORUM) eine gemeinsame Partnerschaftsstrategie EU-Karibik, die auf den Aufbau einer engeren Partnerschaft zwischen der EU und der Karibik abzielt. Die Partnerschaft soll über das herkömmliche Geber-Nehmer-Verhältnis hinausreichen und einen auf gemeinsamen Interessen beruhenden Rahmen bilden, der neben traditionellen Fragen des Handels und der

Entwicklungszusammenarbeit auch eine politische Dimension umfasst. Kriminalität und Sicherheit bilden zusammen einen der fünf Schwerpunktbereiche der Partnerschaft.

In diesem Rahmen führt die EU gemäß Artikel 8 des AKP-EU Partnerschaftsabkommens einen regelmäßigen politischen Dialog mit dem CARIFORUM und berücksichtigt dabei uneingeschränkt die Vorgaben der regionalen Sicherheitsstrategie, die im Februar 2013 von den CARICOM-Staats- und Regierungschefs verabschiedet wurde.

Die Caribbean Implementation Agency for Crime and Security (IMPACS), das Regional Security System (RSS), die Caribbean Financial Action Task Force (CFATF) and der Caribbean Customs Law Enforcement Council (CCLEC) sind wichtiger Akteure in diesem Bereich. Die EU hat viele dieser Agenturen im Rahmen des 10. Europäischen Entwicklungsfonds finanziell unterstützt.

* * *

Geeignete Mechanismen zur Verknüpfung der beiden oben genannten regionalen Dialoge werden mit den Mitgliedern des SICA und der CARICOM vereinbart werden. Der bereits bestehende Koordinierungsmechanismus SICA-CARIFORUM könnte sich dabei als nützlich erweisen.

I.3 Dialog EU-CELAC

Der bestehende Aktionsplan EU-CELAC bildet den übergreifenden Rahmen für die biregionale Zusammenarbeit. Er deckt zwar einige wichtige Fragen im Zusammenhang mit der Sicherheit (insbesondere Drogen und Migration) ab, behandelt die öffentliche Sicherheit jedoch nicht als eigenständiges Themenkomplex.

In einem eigenständigen Kapitel des Aktionsplans EU-CELAC zum Thema öffentliche Sicherheit könnten u.a. gemeinsame biregionale Vorstellungen in Bezug auf die wichtigsten Herausforderungen dargelegt, Grundsätze für ein gemeinsames Vorgehen festgelegt und die wesentlichen Inhalte eines biregionalen Arbeitsprogramms umrissen werden, das sowohl Dialog- als auch Kooperationsmaßnahmen umfasst.

Sicherheitsfragen im Zusammenhang mit dieser Strategie können auch im Rahmen der bilateralen politischen Dialoge (mit daran interessierten CELAC-Mitglieder) erörtert werden.

Die Ergebnisse der bestehenden sektorspezifischen Dialoge (über Ausgangsstoffe mit Bolivien, Chile, Kolumbien, Ecuador, Peru, Venezuela und Mexiko, über Sicherheit mit Mexiko und über Drogen mit Brasilien) werden - soweit relevant - in die Initiativen im Rahmen dieser Strategie einfließen.

I.4 Verbesserung der Koordinierung mit anderen relevanten Akteuren

Die EU will ihre Diskussionen zum Thema Sicherheit in der Region mit einschlägigen multilateralen oder internationalen Organisationen, die über umfassenden Sachverstand verfügen, vertiefen. Dazu zählen u. a. die OAS, die Interamerikanische Entwicklungsbank (IADB), die Weltbank, UN-Organisationen (wie das UNDP und das Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC)), das Commonwealth und das SEGIB[12]. Die EU wird auch Gespräche mit einschlägigen internationalen und regionalen Organisationen der Zivilgesellschaft (z. B. Universitäten, Denkfabriken und Beobachtungsstellen) fördern. Die Stiftung EU-LAK könnte ebenfalls eine nützliche Rolle bei der Förderung des Wissens über dieses Problemkomplex spielen.

Darüber hinaus wird sich die EU um einen verstärkten Austausch mit den USA und Kanada - beides wichtiger Akteure in diesem Bereich - über die Sicherheitslage in Zentralamerika und der Karibik bemühen[13]. Beide Länder haben in jüngerer Zeit ein Gesamtkonzept verabschiedet, das - wie auch das EU-Konzept - auch den Aufbau institutioneller Kapazitäten, Gewaltprävention und Maßnahmen zur Reduzierung der Drogennachfrage umfasst.

Ziel II - Verbesserung der Fähigkeit der Regierungen zur Erbringung qualitativ hoch stehender öffentlicher Dienstleistungen

II a. Unterstützung von Rechts- und Regulierungsreformen zur Stärkung der Rechenschaftspflicht

Im Hinblick auf die Gesetzgebungs- und Steuerungsmechanismen, auf denen die Fähigkeit der Staaten zur Erbringung von Dienstleistungen im Zusammenhang mit der öffentlichen Sicherheit beruht, wurden Fortschritte erzielt. Diese Fähigkeit ist jedoch nach wie vor begrenzt, und es besteht eindeutig Potenzial für eine weitere Zusammenarbeit zwischen der EU, den Agenturen der Mitgliedstaaten und den Institutionen in der Region. Eine solche Zusammenarbeit könnte u. a. in folgenden Bereichen ins Auge gefasst werden - **Reform des Justiz- und Sicherheitssektors**; **rechtliche, regulatorische und politische Reformen zur Stärkung der Menschenrechte, illegaler Handel, Geldwäsche und Bekämpfung von Korruption und Straflosigkeit.**

In Bereichen wie Drogenpolitik, Verhinderung der Abzweigung von Drogenausgangsstoffen, Geldwäsche und öffentliche Gesundheit sollte die Zusammenarbeit auf der Grundlage der bereits bestehenden Aktivitäten im Rahmen des Kooperationsprogramms zwischen Lateinamerika und der Europäischen Union in der Drogenpolitik (COPOLAD) und des Programms „Kokain-Route“[14] verstärkt werden. Diese Zusammenarbeit könnte neben dem

[12] Das Iberoamerikanische Generalsekretariat.
13 Im Falle Kanadas liegt ein besonderer Schwerpunkt auf dem karibischen Raum.
14 Einschließlich u. a. Projekten wie PRELAC (Drogenausgangsstoffe) und GAFISUD (Geldwäsche).

Informationsaustauch auch einen operativen Austausch zwischen Organisationen in der Region, darunter z. B. der **Inter–American Drug Abuse Control Commission (CICAD), der Publik Community of the Americas (AMERIPOL) und der Caribbean Implementation Agency for Crime and Security (IMPACS)**, und Organisationen wie **Europol, Interpol, der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EMCDDA) und dem Maritime Analysis Operation Centre on Narcotics (MAOC-N)** umfassen.

Jede Zusammenarbeit würde den Kapazitäten, Prioritäten und rechtlichen Mandaten der betreffenden Organisationen und Ländern Rechnung tragen und wäre auf die Verbesserung der Funktionsweise der regionalen Netze ausgerichtet.

Weitere Aspekte wie der Rechts- und Regelungsrahmen zum Schutz von Kindern, Frauen und anderen gefährdeten Gruppen (die häufig am stärksten unter Gewalt und Unsicherheit leiden), die Transparenz der sicherheitsrelevanten Ausgaben und die Stärkung der demokratischen Kontrolle durch die Parlamente (mit Unterstützung der Ombudsstellen und Rechnungshöfe) sollten ebenfalls gefördert werden. Hier könnten spezifische Aktivitäten in Betracht gezogen werden, wobei es gilt, mit lokalen Organisationen bei der Formulierung der entsprechenden Politik zusammenzuarbeiten und einschlägige Rahmenregelungen wie die Resolution 1325 des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen über Frauen, Frieden und Sicherheit zu berücksichtigen.

II b. Steigerung der Leistungsfähigkeit von Strafverfolgungs-, Justiz- und Strafvollzugbehörden

Die Zusammenarbeit zwischen Zentralamerika, der Karibik und der EU sollte zur Förderung einer umfassenden und ausgewogenen Reform der Institutionen des Justiz- und Sicherheitssektors (einschließlich des Strafvollzugs und Maßnahmen zur Unterstützung der Rehabilitation und von Alternativen zu Haftstrafen) beitragen. Dies sollte durch die Unterstützung von Strategien zur Bekämpfung des illegalen Handels, der Geldwäsche, der Korruption und der Straflosigkeit ergänzt werden. Auch Konzepte und Strategien, die auf die verbesserte Regulierung und Kontrolle privater Sicherheitsunternehmen abzielen, und der Austausch praxisbewährter Methoden zur Kontrolle des Transfers konventioneller Waffen könnten unterstützt werden[15].

Ausgehend von der Mitteilung der Kommission über ein Europäisches Fortbildungsprogramm für den Bereich Strafverfolgung[16] könnte auch der Kapazitätsaufbau im Bereich der Strafverfolgung u. a. durch Schulungen oder die Weitergabe von Fachwissen und praxisbewährten Methoden (möglicherweise unter Beteiligung von EUROPOL und CEPOL) systematischer und effizienter unterstützt werden. Twinning-Projekte, so wie sie derzeit

15 Under the Arms Trade Treaty.

16 Mitteilung über ein Europäisches Fortbildungsprogramm für den Bereich Strafverfolgung, COM(2013) 172 final

innerhalb der EU durchgeführt werden, bieten ebenfalls ein gutes Modell für die künftige Zusammenarbeit mit der Region.

Die Unterstützung beim Auf- und Ausbau der nationalen und regionalen Kapazitäten zur Erfassung und Auswertung statistischer Daten über Kriminalität und zur Überwachung von Trends und Entwicklungen in diesem Bereich würde zur verstärkten faktengestützen Entscheidungsfindung und zur Intensivierung der internationalen Zusammenarbeit in der Region beitragen.

II c. Unterstützung von Regierungen bei ihren Bemühungen um Stärkung der Rechte lokaler Gemeinschaften

Kooperationsmaßnahmen werden in Zusammenarbeit mit Regierungen und den lokalen Gemeinschaften, denen sie dienen, durchgeführt, um die sozioökonomische Entwicklung zu fördern und die Gewalt zu verringern. In Zentralamerika und der Karibik sind sie vor allem darauf ausgerichtet, Verfahren zur friedlichen Konfliktbeilegung innerhalb der Gesellschaft zu fördern und Chancen für alle Teile der Bevölkerung zu entwickeln.

Nach einer weiteren Analysen könnte die Zusammenarbeit folgende Bereiche umfassen: Förderung des Wirtschaftswachstums, Förderung von beruflicher Qualifizierung und unternehmerischer Initiative als Mittel zur Schaffung von Beschäftigung und als Alternative zur Kriminalität, Unterstützung von Gewaltopfern (ggf. auch durch humanitäre Hilfe), Versöhnungs-, Rehabilitations- und Wiedereingliederungsprojekte, Entwicklung von Alternativen zur Inhaftierung bei weniger schweren Verbrechen, Schutz gefährdeter Gruppen der Gesellschaft, Stärkung der Mechanismen für eine Kontrolle durch die Zivilgesellschaft und Unterstützung von Initiativen zur Förderung von Vermittlung und Friedenskonsolidierung und zur Verringerung der Drogennachfrage.

* * *

Was das Ziel II betrifft, so werden die EU und die Mitgliedstaaten zunächst eine Bestandsaufnahme sämtlicher Maßnahmen von Relevanz für die öffentliche Sicherheit vornehmen, die sie derzeit in der Region durchführen. Diese Bestandsaufnahme wird den Erfahrungsaustausch erleichtern, Aufschluss über mögliche Synergien und weitere Schwerpunkbereiche geben und zur Vermeidung von Doppelarbeit beitragen. Die Ergebnisse der Bestandsaufnahme sollten regelmäßig aktualisiert und an die Empfängerländer und andere Geber weitergeben werden. Sie werden auch in die gemeinsame Programmierung einfließen. Diese Strategie wird als Richtschnur für die künftige Arbeit der EU und der Mitgliedstaaten in diesem Bereich dienen.

Bei ihrer Arbeit im Zusammenhang mit Reformen in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit, Justiz und Sicherheit wird die EU sich auf die Erkenntnisse stützen, die sie aus zivilen EU-Missionen in anderen Weltregionen gewonnen hat. Interner Sachverstand aus den EAD-

Einheiten, die solche Missionen planen und durchführen, sowie ggf. auch interner militärischer Sachverstand könnten bei der Planung und Evaluierung von Maßnahmen im Rahmen dieser Strategie herangezogen werden, um den politischen Dialog und die Zusammenarbeit mit der Region zu unterstützen.

Laufende oder künftige inner- und zwischenstaatliche Vermittlungsbemühungen verschiedener Akteure in der Region könnten auf Ersuchen unterstützt werden.

Ziel III - Förderung der regionalen und internationalen Zusammenarbeit bei operativen Maßnahmen zur Bekämpfung der Unsicherheit in Zentralamerika und der Karibik

Die EU wird den Austausch und die Zusammenarbeit zwischen regionalen Institutionen und internationalen Akteuren, insbesondere im Hinblick auf die transregionalen Aspekte der organisierten Kriminalität, fördern. Die Staaten der Region stehen vor ähnlichen Problemen und verfügen über weitgehend ähnliche Institutionen; der Wissensaustausch stärkt die gemeinsamen Kapazitäten.

Dies könnte in Form von Austauschprogrammen zwischen Facheinrichtungen oder durch Unterstützung gezielter Ansätze der transregionalen Zusammenarbeit erfolgen. In diesem Zusammenhang könnte sich eine verstärkte Beteiligung von Organisationen wie Europol, Eurojust und Frontex - im Rahmen ihrer jeweiligen Kompetenzen und in engerer Zusammenarbeit mit regionalen Organisationen/Initiativen - als nützlich erweisen.

Dabei sollte auf die verbesserte Verknüpfung der von den Mitgliedstaaten (z. B. Verbindungsbeamte) und den EU-Agenturen in der Region eingesetzten Ressourcen ein besonderes Augenmerk gerichtet werden. Dazu könnte auch die Verbesserung der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit zwischen regionalen Netzwerken wie dem **Network of Prosecutors against Organised Crime** (**REFCO), dem Ibero-American Network for International Legal Cooperation (IberRed) und der Conference of Ministers of Justice of Ibero-American Countries (COMJIB)** und einschlägigen europäischen Netzen gehören.

Im Einklang mit der Gemeinsamen Mitteilung „EU-Cybersicherheitsstrategie“ (JOIN (2013) 1 final) vom Februar 2013 sieht die Strategie die Fortsetzung des Dialogs mit den einschlägigen internationalen Partnern vor, um effektive Verteidigungskapazitäten zu gewährleisten, Bereiche einer möglichen Zusammenarbeit zu ermitteln und im Bereich der Cybersicherheit und bei der Bekämpfung der Cyberkriminalität Doppelarbeit zu vermeiden.

Die Förderung sonstiger gemeinsamer Maßnahmen, wie z. B. die Unterstützung beim Aufbau von Koordinierungsmechanismen für die Bewältigung mehrdimensionaler Krisen und von Kapazitäten für eine wirksamere Krisenreaktion und Frühwarnung, kämen der regionalen Netzbildung zugute.

Schlussfolgerung

In Zentralamerika und der Karibik leiden Millionen von Menschen in ihrem täglichen Leben unter Unsicherheit. Diese Unsicherheit beeinträchtigt die Menschenrechte, die Rechtsstaatlichkeit und die wirtschaftliche Entwicklung in der Region und stellt ein erhebliches Hindernis für die regionale Stabilität und Zusammenarbeit dar.

Wie auch die Regierungen der Region, muss sich Europa dieser Herausforderung stellen. Ihre langjährige Partnerschaft und ihre Wirtschafts- und Sicherheitsinteressen stehen auf dem Spiel. Die EU bietet Dialog und praktische Zusammenarbeit in dem Bewusstsein an, dass sie genau so viel von ihren Partnern lernen kann wie sie von ihr. Mit dieser Strategie bietet die EU ihren Partnern in Zentralamerika und der Karibik ein transparentes, umfassendes Konzept an.

Diese Strategie wird als Richtschnur für unsere Zusammenarbeit mit unseren Partnerländern im Bereich der Sicherheit dienen. Während mit der Zusammenarbeit mit unseren Partnern auf subregionaler und nationaler Ebene so bald wie möglich begonnen werden sollte, bietet das nächste Gipfeltreffen CELAC-EU, das im Jahr 2015 stattfinden wird, möglicherweise eine geeignete Gelegenheit für eine politische Bewertung der Strategie und für gemeinsame Entscheidungen im Hinblick auf den ganzen Kontinent.