



ALTO RAPPRESENTANTE
DELL'UNIONE EUROPEA
PER GLI AFFARI ESTERI
E LA POLITICA DI SICUREZZA

Bruxelles, 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.

**COMUNICAZIONE CONGIUNTA AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

**Elementi per una strategia dell'Unione europea in materia di pubblica sicurezza
nell'America centrale e nei Caraibi**

COMUNICAZIONE CONGIUNTA AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

Elementi per una strategia dell'Unione europea in materia di pubblica sicurezza nell'America centrale e nei Caraibi

I. La pubblica sicurezza — una preoccupazione diffusa

L'Unione europea è legata all'America latina e ai Caraibi da un partenariato strategico di ampio respiro, che è stato rinnovato e rafforzato nel corso dell'ultimo vertice dell'Unione europea e della Comunità dei paesi dell'America latina e dei Caraibi (CELAC), svoltosi a Santiago del Cile nel gennaio 2013. Le due regioni mantengono legami politici, economici e sociali di portata e importanza senza precedenti, cooperando strettamente e impegnandosi in un dialogo politico esaustivo a tutti i livelli — regionale, subregionale (America centrale, Caraibi, Comunità andina e Mercosur) e bilaterale. L'UE è inoltre un partner importante per lo sviluppo dell'America latina e dei Caraibi in particolare in campo economico, per la coesione sociale, le questioni ambientali e legate ai cambiamenti climatici nonché la sicurezza.

La pubblica sicurezza costituisce una grave preoccupazione in America latina: i governi, le organizzazioni della società civile e l'opinione pubblica la ritengono una grave criticità per le prospettive di sviluppo della regione. La relazione del programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (PNUS) incentrata sullo sviluppo umano in America latina per il periodo 2013-2014 sottolinea che oggi la regione può contare su un'economia più forte, su un minor livello di povertà e su democrazie più consolidate, ma che i suoi punti deboli sono la criminalità e la mancanza di sicurezza. Come espresso all'articolo 66 della dichiarazione del vertice CELAC dell'Avana, del 29 gennaio 2014, "...la criminalità e la violenza rappresentano un ostacolo al pieno sviluppo dell'America latina e dei Caraibi e si sottolinea la necessità di giungere a un consenso regionale sulle prospettive in materia di pubblica sicurezza attraverso un approccio basato sullo sviluppo umano...". Il vertice UE-CELAC di Santiago del Cile ha dato incarico ad alti funzionari di entrambe le parti di esaminare la possibilità di includere la pubblica sicurezza nel loro piano d'azione comune biregionale.

La criminalità diffusa, gli elevati tassi di violenza letale e il generale deterioramento della sicurezza pubblica costituiscono una sfida particolarmente grave e urgente in America centrale e nei Caraibi. Molti paesi appartenenti a queste due sottoregioni limitrofe sono particolarmente vulnerabili a causa delle loro dimensioni e della loro ubicazione geografica. I settori della sicurezza e della giustizia dispongono di capacità limitate e sono esposti a

pressioni da parte di potenti gruppi criminali transnazionali che si traducono in un allarmante tasso di impunità e in una minaccia crescente per la sicurezza pubblica. L'influenza della criminalità si estende al di là di questi paesi e raggiunge - o può potenzialmente raggiungere - l'Europa. Sia gli Stati caraibici sia quelli dell'America centrale hanno adottato strategie regionali in materia di sicurezza che costituiscono una base per la cooperazione regionale e richiedono il sostegno internazionale.

L'Unione europea non può restare insensibile alla situazione, essendo stata per molti anni un partner fondamentale nei programmi di cooperazione coi paesi della regione in materia di prevenzione della criminalità e di giustizia. I progetti e le attività sviluppati singolarmente dai diversi Stati membri dell'UE erano spesso complementari, tuttavia, tenuto conto della portata del pericolo e della sua importanza per il partenariato di sviluppo dell'UE con l'America centrale e i Caraibi, è necessario riflettere nuovamente e congiuntamente sul problema della pubblica sicurezza nella regione. L'obiettivo della presente comunicazione è quello di fornire un contributo a una strategia europea coerente e coordinata per la pubblica sicurezza in America centrale e nei Caraibi, prestando particolare attenzione alla tutela dei diritti umani e alla promozione di riforme.

La strategia dell'UE è volta a:

1. sviluppare una agenda condivisa con la regione in materia di pubblica sicurezza, nell'ambito di una politica globale di partenariato e di sviluppo;
2. rafforzare le capacità governative di affrontare la mancanza di sicurezza, proteggendo contemporaneamente i diritti umani e migliorando le politiche preventive;
3. promuovere la cooperazione regionale e internazionale per far fronte alla dimensione transnazionale delle minacce alla pubblica sicurezza.

II. America centrale e Caraibi — una sfida particolarmente urgente

In America centrale e nei Caraibi si incrociano importanti rotte commerciali mondiali e sono in gioco interessi strategici. Ciò può potenzialmente stimolare lo sviluppo della regione, soprattutto attraverso il commercio e gli investimenti. Tuttavia, la mancanza di sicurezza che caratterizza la regione incide negativamente sullo sviluppo economico e sulla governance, ostacolando l'accesso all'istruzione, alla sanità e ad altri servizi di base e indebolendo inoltre la democrazia, i diritti umani e lo Stato di diritto, vale a dire proprio gli elementi fondanti che l'UE intende promuovere.

Tali vulnerabilità sono rese più acute da carenze storiche che segnano la struttura economica (povertà, disuguaglianza economica e disoccupazione, ad esempio) e che interessano in particolare le popolazioni indigene e afrodiscendenti. Le vulnerabilità sono intensificate anche da fattori sociali o culturali: lo spezzarsi dei legami familiari e di comunità, l'abuso di

alcol e di stupefacenti, una diffusa violenza di genere. Inoltre, lo sviluppo è frenato anche da calamità naturali.

Le difficoltà a livello di governance, la presenza della criminalità organizzata e la mancanza di opportunità economiche sono fattori che si alimentano a vicenda e che rischiano di creare una spirale di violenza e di sottosviluppo nella quale l'America centrale e i Caraibi potrebbero restare bloccati a lungo. I cittadini di queste regioni non potrebbero quindi beneficiare della crescita economica diffusa invece nel resto dell'America latina, mentre la criminalità organizzata internazionale riuscirebbe a trovare basi sempre più solide.

Le possibili conseguenze sono illustrate di seguito.

Assolvere gli obblighi in materia di sicurezza pubblica diventa un'impresa sempre più ardua per gli Stati della regione.

Le caratteristiche più salienti di questo problema sono:

- un alto grado di impunità, dovuto a carenze a livello di capacità investigative e azione penale, associato a una corruzione diffusa nei sistemi di sicurezza e giudiziario¹;
- sistemi penitenziari sovraffollati e inefficienti, che invece di mirare al reinserimento e alla riabilitazione suscitano serie preoccupazioni per quanto riguarda i diritti umani²;
- uno scarso livello generale di riscossione delle imposte (al di sotto del 18% del PIL) e, pertanto, capacità finanziarie insufficienti ad assolvere le responsabilità dello Stato in materia di prestazione di servizi pubblici e sicurezza; conseguenza significativa: in tutta la regione, il numero degli agenti di sicurezza privati supera notevolmente quello degli agenti di polizia (ad esempio, in Guatemala: ~6 a 1; Honduras: ~4,9; rispetto alla media dello ~0,8 per 34 paesi europei)³; ciò non fa che aumentare la disuguaglianza in termini di accesso alla sicurezza;
- le difficoltà inerenti al controllo territoriale e alla gestione delle frontiere (inasprite da varie dispute territoriali di basso profilo ancora in corso tra alcuni Stati della regione) facilitano il traffico illecito di esseri umani e di merci presente in tutta la regione⁴.

¹ UNDP, *Regional Development Report for Latin America 2013–14: Citizen security with a human face, 'Impunidad'* (pag. 36).

² Ibid., *'Las carceles'* (pag. 122).

³ Dati per Guatemala/Honduras: *ibid.* (pag. 150); per i 34 paesi europei: Confederation of European Security Services (CoESS), *Private Security Services in Europe, Facts & Figures*, 2011 (pag. 143).

⁴ Associazione delle regioni frontaliere europee (ARFE), la cooperazione transfrontaliera in America latina: Relazione finale, 2010, *'Obstacles Identified'* (pag. 48).

Indicatori preoccupanti relativi alla mancanza di sicurezza

Gli indicatori relativi alla mancanza di sicurezza pubblica mostrano quanto la presenza di gruppi criminali abbia ripercussioni drammatiche sugli Stati più vulnerabili. Gli indicatori sono particolarmente elevati in America centrale e ben al di sopra della media mondiale nei Caraibi. In molti paesi, i tassi di omicidi sono tra i più elevati al mondo e ben al di sopra del livello "epidemico" di 10 omicidi ogni 100 000 abitanti. A questo alto tasso di omicidi è legato anche un livello inaccettabilmente elevato di altri crimini, che incidono profondamente sulla qualità della vita dei cittadini. L'ultima relazione del programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (PNUS), per il periodo 2013-2014, riporta i costi per lo sviluppo economico e sociale derivanti dalla mancanza di sicurezza⁵.

Molti di questi crimini violenti possono essere ricondotti a gruppi criminali organizzati in lotta per controllare le rotte del narcotraffico, particolarmente lucrative, o per il controllo del territorio. L'80% delle droghe illecite sequestrate al momento di varcare il confine degli Stati Uniti passa dall'America centrale e dal Messico, secondo fonti dell'Organizzazione degli Stati americani (OSA)⁶. Le isole caraibiche rappresentano un'importante zona di transito per le spedizioni di droga dall'America latina verso l'Europa, gli Stati Uniti e il Canada. Nel 2009 più di sette tonnellate di cocaina cloridrato sono state sequestrate nella regione⁷.

Tutta una serie di altre attività integrano e appoggiano la criminalità organizzata, compresi la tratta di esseri umani e il traffico di armi, l'estorsione e il riciclaggio di denaro su larga scala. L'abuso di droga, i traffici illeciti locali e i reati a essi connessi sono in aumento, così come il riciclaggio di denaro, i rapimenti e gli assassini. Sono altrettanto diffusi gli attacchi contro la proprietà privata e la criminalità comune.

I gruppi vulnerabili (come le donne e i giovani) sono particolarmente esposti. I giovani sono facilmente coinvolti in attività criminali e sono spesso le principali vittime di violenza. Le donne rappresentano un quinto delle vittime di omicidio in America latina e nei Caraibi, rispetto alla media mondiale pari a un undicesimo⁸.

In un simile contesto, i cittadini tendono a perdere fiducia nella capacità dei rispettivi governi di fornire servizi pubblici di base e non si rivolgono più a loro per la sicurezza. In alcuni casi, il crimine organizzato controlla intere regioni e quartieri.

Iniziative specifiche, quali la mediazione tra le parti coinvolte in reati, possono ridurre temporaneamente la violenza. Un esempio di cosa si può ottenere è dato dalla tregua tra le

⁵ UNDP, *Regional Development Report for Latin America 2013–14: Citizen security with a human face*: 'Molte persone affermano di non uscire neanche più di casa per fare shopping o per attività legate al tempo libero'.

⁶ OSA, *Report on the Drug Problem in the Americas*, 2013.

⁷ OSA, *Report on Citizen Security in the Americas*, 2012, pag. 91. I sequestri riguardano le Bahamas, la Repubblica dominicana, Saint Vincent e Grenadine, la Giamaica e Trinidad e Tobago.

⁸ OSA, *La Seguridad Publica en las Américas*, 2008.

gang in El Salvador, dove il tasso di omicidi è diminuito del 50% dal marzo 2012. I partecipanti concordano tuttavia sul fatto che per essere sostenibili tali sforzi dovrebbero essere suffragati a livello politico dal governo e accompagnati da uno sforzo globale mirato a combattere le cause profonde della violenza.

La società civile ha iniziato a reagire con forza alla crisi della pubblica sicurezza, incitando le legittime autorità a intraprendere programmi di riforma e cercando il sostegno di donatori internazionali. Le iniziative intraprese dalla società civile comprendono: il sostegno ai difensori dei diritti umani e alle vittime di violenza; la promozione della riconciliazione, del senso di cittadinanza e del rispetto dello Stato di diritto e dei diritti dei migranti; le iniziative che stimolano la riduzione della domanda di droga; il sostegno a iniziative in campo economico e al lavoro autonomo.

L'impatto delle sfide legate alla sicurezza e tra loro connesse - riguardanti principalmente il narcotraffico - travalica la regione.

Il traffico di stupefacenti e la diffusione di bande criminali costituiscono potenzialmente un rischio grave per l'UE, dove si consuma il 26% della cocaina a livello mondiale. Una considerevole quota della cocaina destinata all'Europa continua a transitare dai Caraibi. Una relazione congiunta dell'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (OEDT) e di Europol, dal titolo *La cocaina: Una prospettiva europea nel contesto mondiale* (2010), ha evidenziato un marcato aumento del traffico di cocaina in America centrale e meridionale diretto poi in Europa. Un'altra relazione rilevava inoltre che i cartelli della droga latinoamericani potevano contare su una presenza permanente in diversi paesi europei (soprattutto in Italia, Paesi Bassi e Spagna)⁹. Alla periferia dell'UE, gli sforzi di stabilizzazione sono compromessi da reti di traffici illeciti, in particolare nel Golfo di Guinea.

III. La risposta dell'Unione europea

L'UE deve far fronte a questa sfida in quanto partner di lunga data per lo sviluppo di entrambe le sottoregioni. L'UE sostiene la **Strategia per la sicurezza dell'America centrale** (ESCA), adottata in occasione della Conferenza di Guatemala nel 2011 e coordinata con il Sistema di integrazione centroamericano (SICA), e la **Strategia di sicurezza dei Caraibi** adottata nel febbraio 2013 dai capi di Stato della Comunità dei Caraibi (CARICOM).

Il sostegno dell'UE farà sì che i nuovi accordi e quelli già esistenti vadano a buon fine, soprattutto la strategia comune UE-Caraibi e l'accordo di associazione UE-America centrale. Il sostegno si baserà sulla lunga esperienza di cooperazione con la regione e cercherà di fare

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

un uso efficiente degli strumenti di cooperazione esistenti, basandosi inoltre su una serie di dialoghi settoriali e dispositivi di cooperazione, come ad esempio i dialoghi regionali in materia di droga, migrazione e genere, nonché i dialoghi bilaterali a livello nazionale incentrati su droga e sicurezza.

La risposta dell'UE riflette le preoccupazioni esistenti circa i pericoli suscitati dalla criminalità organizzata e dalle carenze dello Stato, già messi in rilievo nella **strategia europea in materia di sicurezza adottata nel 2003**¹⁰, ed è in linea con l'**approccio globale dell'UE alle crisi e ai conflitti esterni** del 2013¹¹. L'approccio dell'UE si basa anche su altri documenti strategici:

- la strategia di sicurezza interna dell'UE, che si occupa di reti criminali internazionali, tratta di esseri umani, riciclaggio di denaro e corruzione (COM(2010) 673);
- il 'programma di cambiamento', che riconosce il rapporto esistente tra sicurezza e sviluppo, democrazia, diritti umani e Stato di diritto (COM(2011) 637 definitivo);
- la comunicazione *Diritti umani e democrazia al centro dell'azione esterna dell'Unione europea: verso un approccio più efficace* (COM(2011) 886 definitivo);
- la strategia dell'Unione europea in materia di droga (2013-2020), che pone l'accento su un approccio equilibrato, basato su elementi concreti (GU C 402 del 29.12.2012, pag. 1);
- la comunicazione *Le radici della democrazia e dello sviluppo sostenibile: l'impegno dell'Europa verso la società civile nell'ambito delle relazioni esterne* (COM(2012) 492 final);
- la strategia dell'UE volta a combattere l'accumulazione e il traffico illeciti di armi leggere e di piccolo calibro (SALW) e relative munizioni, che individua l'America latina come regione colpita dalla proliferazione e dall'eccessiva accumulazione di SALW (5319/06);
- il documento mirato all'azione sul rafforzamento della dimensione esterna dell'UE nell'azione contro la tratta di esseri umani (19.11.2009 - 11450/5/09 REV 5);
- la comunicazione *La lotta alla corruzione nell'UE* (COM(2011) 308 definitivo), che sottolinea la necessità di creare capacità di lotta contro la corruzione nei paesi partner;
- lo studio a cura del Parlamento europeo *Assessing the EU's approach to security sector reform*, che propone un approccio integrato basato sui diritti umani in grado di rafforzare sia l'efficienza sia la responsabilità del settore della sicurezza (PE 433.837).

L'UE tiene anche conto di studi e raccomandazioni provenienti da istituzioni multilaterali competenti, in particolare le relazioni redatte dal PNUC sul tema della sicurezza dei cittadini, rispettivamente in America latina (*Citizen Security in Latin America*, 2013) e nei Caraibi (*Citizen Security in the Caribbean*, 2012), nonché delle relazioni dell'Organizzazione degli Stati americani (OAS) relative al problema della droga nelle Americhe (*Drugs Problem in the Americas*, 2013) e alla sicurezza pubblica nelle Americhe (*Public Security in the Americas*, 2008).

¹⁰ Strategia europea in materia di sicurezza, del 2003, successivamente aggiornata e confermata dal Consiglio europeo nel 2008.

¹¹ Comunicazione congiunta della Commissione e del VP/AR al Parlamento europeo e al Consiglio dell'11 dicembre 2013 sull'approccio globale dell'UE alle crisi e ai conflitti esterni (JOIN (2013) 30 final).

Di seguito vengono elencati gli obiettivi che la strategia persegue in America centrale e nei Caraibi.

Obiettivo I. Stimolare ulteriormente lo sviluppo di un programma condiviso con la regione interessata in materia di pubblica sicurezza

L'intensificazione del **dialogo politico** rappresenta il principale strumento per raggiungere questo obiettivo. Basandosi sulle strategie regionali adottate sia dall'America centrale sia dai Caraibi, l'UE collaborerà con i governi partner a livello nazionale e regionale per elaborare un programma politico e operativo condiviso. Ciò dovrebbe garantire la trasparenza e fornire orientamenti per tutti i portatori di interesse, di ambo le parti.

L'alto rappresentante e la Commissione garantiranno, attraverso i canali già esistenti, che l'UE e gli Stati membri possano fruire di adeguate opportunità di scambio delle informazioni necessarie per aumentare le sinergie e la coerenza delle loro rispettive attività.

I.1 Un programma di cooperazione basato sulle sfide più pressanti in materia di sicurezza a livello nazionale

La delegazione dell'UE e le ambasciate degli Stati membri dell'UE nel paese ospitante coopereranno strettamente per svolgere un'analisi della situazione della pubblica sicurezza. A questo proposito sarà di particolare utilità l'analisi dei conflitti nonché la capacità di mettere a disposizione (o integrare) strumenti di mediazione per i conflitti in atto da lungo tempo.

I.2 Dialoghi regionali con l'America centrale e i Caraibi

UE — America centrale,

L'adozione, nel 2011, di una nuova strategia di sicurezza regionale per l'America centrale (ESCA) da parte dei paesi che ne fanno parte ha rappresentato un passo significativo. Il fatto che i paesi SICA stiano lavorando insieme su una questione così strettamente legata alla sovranità nazionale rappresenta un risultato importante per il processo di integrazione regionale e per la ricerca di opportunità di cooperazione internazionale. Parallelamente all'entrata in vigore provvisoria dell'accordo di associazione UE-America centrale e, a breve, dell'accordo di dialogo politico e di cooperazione (PDCA), la strategia ESCA offrirà nuove opportunità per un dialogo politico rafforzato tra l'UE e l'America centrale, riguardo a questioni inerenti alla pubblica sicurezza.

Il segretariato generale del SICA sarà il principale interlocutore per il coordinamento, in parte attraverso il cosiddetto "*Grupo de amigos*" ESCA.

Le problematiche da affrontare durante questi colloqui con le autorità regionali dell'America centrale potrebbero includere:

- le recenti tendenze e gli sviluppi in materia di sicurezza regionale, tenendo conto delle migliori pratiche e dell'esperienza acquisita;
- le politiche e la normativa in materia di pubblica sicurezza, lotta alla criminalità e all'impunità, promozione di azioni di prevenzione della criminalità e di riabilitazione inclusive, assistenza alle vittime e riconciliazione;
- il contesto istituzionale della pubblica sicurezza, i bisogni in termini di sviluppo delle capacità, le riforme globali previste per il settore giustizia e sicurezza (polizia, sistema penitenziario e giudiziario);
- la cooperazione internazionale e regionale tra i paesi dell'America centrale nonché le opportunità, le sfide e le difficoltà connesse all'attuazione della strategia per la sicurezza dell'America centrale (ESCA); in tale contesto, gli ostacoli alla cooperazione, quali le questioni transfrontaliere ancora in sospeso, dovrebbero essere affrontati in un contesto più ampio;
- il valore aggiunto e l'incidenza della cooperazione UE, nonché le esigenze future della cooperazione e la direzione da seguire, se del caso.

Strategia comune UE-Caraibi

Nel novembre 2012, l'UE e il CARIFORUM (Forum del gruppo caraibico degli Stati ACP - Africa, Caraibi e Pacifico) hanno adottato una strategia comune Caraibi-UE, intesa a instaurare un partenariato più solido tra l'UE e i Caraibi. Il partenariato mira ad andare oltre il tradizionale rapporto donatore-beneficiario al fine di creare un quadro di interessi reciproci che includa la dimensione politica accanto alle più tradizionali preoccupazioni nel campo delle relazioni commerciali e della cooperazione allo sviluppo. La criminalità e la sicurezza costituiscono, insieme, una delle cinque aree prioritarie del partenariato.

In questo quadro e a norma dell'articolo 8 dell'accordo di partenariato ACP-UE, l'UE conduce un dialogo politico regolare con il CARIFORUM, tenendo pienamente conto delle disposizioni stabilite nella strategia di sicurezza della regione e adottata dai capi di Stato della CARICOM nel febbraio 2013.

L'Agenzia esecutiva per la criminalità e la sicurezza (*Caribbean Implementation Agency for Crime and Security*, IMPACS), il Sistema di sicurezza regionale (*Regional Security System*, RSS), il Gruppo caraibico d'azione finanziaria internazionale sul riciclaggio dei capitali (*Caribbean Financial Action Task Force*, CFATF) e il Consiglio caraibico per l'applicazione delle norme doganali (*Caribbean Customs Law Enforcement Council*, CCLEC) svolgono un ruolo chiave al riguardo. L'UE ha fornito il suo sostegno finanziario a molti di questi organismi, nel quadro del 10° Fondo europeo di sviluppo.

* * *

Meccanismi adeguati per collegare i due dialoghi regionali appena descritti saranno concordati con il SICA e la CARICOM. L'attuale meccanismo di coordinamento SICA-CARIFORUM potrebbe rappresentare un ottimo veicolo in tal senso.

I.3 Dialogo UE-CELAC

L'attuale piano d'azione UE-CELAC rappresenta il quadro generale per la cooperazione biregionale. Sebbene copra alcune questioni importanti legate alla sicurezza (in particolare il narcotraffico e la migrazione), non include la sicurezza pubblica come argomento a sé stante.

Un eventuale nuovo capitolo del piano d'azione UE-CELAC dedicato alla pubblica sicurezza potrebbe comprendere definizioni condivise a livello bi-regionale delle principali sfide da affrontare, identificare principi condivisi che guidino l'azione congiunta e fissare le principali linee di un accordo bi-regionale circa il programma di lavoro, in termini di dialogo e attività di cooperazione.

Le questioni di sicurezza inerenti a una simile strategia possono essere esaminate anche nel quadro dei dialoghi politici bilaterali (insieme ai membri CELAC interessati).

I risultati degli attuali dialoghi settoriali (con Bolivia, Cile, Colombia, Ecuador, Perù, Venezuela e Messico in materia di precursori di droghe; con il Messico per la sicurezza; con il Brasile per la droga) serviranno da base per iniziative comprese nel campo di applicazione della strategia, se del caso.

I.4 Un maggior coordinamento con altri protagonisti di spicco

L'UE intende potenziare il dialogo sulla sicurezza nella regione con le pertinenti organizzazioni multilaterali o internazionali che dispongono di competenze di rilievo in questo campo, come l'OAS, la Banca interamericana di sviluppo (IADB), la Banca mondiale, le agenzie dell'ONU (ad esempio il programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo, PNUS, o l'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine, UNODC), il Commonwealth e il SEGIB¹². L'UE promuoverà inoltre il dialogo con le pertinenti organizzazioni della società civile, sia internazionali sia regionali (ad esempio le università, i gruppi di riflessione e gli osservatori). Anche la Fondazione EU-LAC può svolgere un ruolo utile per una migliore comprensione del problema.

¹² Il Segretariato generale iberoamericano.

Inoltre, l'UE cercherà di intensificare gli scambi con gli Stati Uniti e il Canada in merito alla situazione della sicurezza in America centrale e nei Caraibi, visto che entrambi i paesi svolgono un ruolo importante in questo ambito¹³ e hanno recentemente adottato un approccio globale che, come quello dell'Unione europea, prevede la costruzione di capacità istituzionali, la prevenzione della violenza e misure per ridurre la domanda di droga.

Obiettivo II. Rafforzare la capacità delle autorità governative di offrire servizi pubblici di qualità

II a. Sostenere le riforme legislative e normative per aumentare la responsabilità delle autorità nei confronti dei cittadini

Sono stati fatti passi avanti per quanto attiene ai meccanismi legislativi e di governance che sostengono la capacità delle autorità di fornire servizi di pubblica sicurezza, anche se si tratta di una capacità ancora limitata; è inoltre evidente che la cooperazione tra l'UE, le agenzie degli Stati membri e le istituzioni della regione abbia un forte potenziale di crescita in vari ambiti, ad esempio: **la riforma dei settori della giustizia e della sicurezza; le riforme legislative, normative e strategiche volte a migliorare la situazione dei diritti umani; i traffici illeciti; il riciclaggio di denaro; la lotta alla corruzione e all'impunità.**

Basandosi sulle attività già esistenti nell'ambito del programma di cooperazione tra l'America latina e l'Unione europea in materia di politiche antidroga (COPOLAD) e del programma sulle rotte della cocaina¹⁴, occorre puntare a una maggiore cooperazione riguardo la politica in materia di droga, la prevenzione della diversione dei precursori, il riciclaggio di denaro sporco e la sanità pubblica. Si tratta di una cooperazione che potrebbe includere la condivisione di informazioni e scambi a livello operativo tra istituzioni della regione interessata, ad esempio **la Commissione interamericana per il controllo dell'abuso di droghe (CICAD), l'Organismo di cooperazione delle Forze di Polizia dell'America Latina e dei Caraibi (AMERIPOL) e l'Agenzia esecutiva caraibica per la criminalità e la sicurezza (IMPACS)** nonché organi quali **Europol, Interpol, l'OETD e il Centro di analisi e operazioni contro il narcotraffico marittimo (MAOC-N)**. Qualsiasi forma di cooperazione dovrà tener conto delle priorità, delle capacità e dei mandati giuridici delle agenzie e dei paesi interessati e avrà lo scopo di migliorare i meccanismi di funzionamento delle reti regionali.

Occorre promuovere anche ulteriori elementi, quali: il quadro legislativo e regolamentare per la protezione di bambini, donne e altri gruppi vulnerabili (in particolare perché sono spesso i più colpiti dalla violenza e della mancanza di sicurezza); la trasparenza delle spese connesse

¹³ Il Canada rivolge la sua attenzione in particolare ai Caraibi.

¹⁴ Compresi, nell'ambito di quest'ultimo, progetti quali PRELAC (sui precursori chimici) e GAFISUD (sul riciclaggio di denaro sporco).

alla sicurezza e il rafforzamento del controllo democratico da parte dei parlamenti (sostenuto da difensori civici e organismi di audit). Si potrebbero considerare anche attività specifiche, in collaborazione con organizzazioni locali, per contribuire a facilitare l'elaborazione di politiche pertinenti e tenendo presenti i contesti generali di riferimento quali la risoluzione 1325 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite sulle donne, la pace e la sicurezza.

II b. Sviluppare le capacità delle autorità di contrasto, giudiziarie e penitenziarie

La cooperazione tra l'America centrale, i Caraibi e l'UE dovrebbe promuovere un'attività di **riforma ampia ed equilibrata delle istituzioni del settore della giustizia e della sicurezza** (nonché del settore penitenziario, con politiche che incoraggino la riabilitazione e con pene alternative alla detenzione). A ciò dovrebbe accompagnarsi il sostegno a politiche di contrasto dei traffici illeciti, del riciclaggio di denaro, della corruzione e dell'impunità. Si potrebbero sostenere anche le politiche volte a rafforzare la regolamentazione e la vigilanza delle società di sicurezza private e a promuovere lo scambio delle migliori pratiche in materia di controlli sui trasferimenti di armi convenzionali¹⁵.

Inoltre, alla luce della comunicazione sul programma di formazione delle autorità di contrasto¹⁶, potrebbe essere utile fornire alla regione un sostegno più coerente ed efficace volto a sviluppare capacità di contrasto attraverso l'offerta di programmi di formazione o la condivisione delle conoscenze e delle buone pratiche (coinvolgendo eventualmente Europol e CEPOL). Anche dei progetti di gemellaggio simili a quelli attualmente condotti nell'UE potrebbero fornire un buon modello per la futura cooperazione con la regione.

Il sostegno allo sviluppo di capacità nazionali e regionali di raccolta e analisi dei **dati statistici** sulla criminalità e di monitoraggio delle tendenze delle attività criminali rafforzerebbe inoltre un processo decisionale basato su dati fattuali e la cooperazione internazionale nella regione.

II c. Sostenere gli sforzi dei governi volti a rafforzare il ruolo delle comunità locali

Le attività di cooperazione vengono realizzate in partenariato con i governi centrali e le comunità di cui sono al servizio, per stimolare lo sviluppo socioeconomico e ridurre la violenza. Nell'America centrale e nei Caraibi, esse si incentrano in particolare sulla promozione di metodi per la risoluzione pacifica dei conflitti sociali e per la creazione di opportunità destinate a tutte le fasce della popolazione.

A seguito di ulteriori analisi, si potrebbe sviluppare ulteriormente la cooperazione allo scopo di: promuovere la crescita economica; favorire la formazione professionale e

¹⁵ Ai sensi del Trattato sul commercio delle armi.

¹⁶ COM(2013) 172 final, Istituire un programma di formazione europea delle autorità di contrasto.

l'imprenditorialità quali strumenti per fornire ai cittadini alternative occupazionali alla criminalità; offrire sostegno alle vittime della violenza (eventualmente anche attraverso l'assistenza umanitaria); promuovere progetti di riconciliazione, riabilitazione e reinserimento; sviluppare alternative alla reclusione per reati minori; proteggere le fasce sociali vulnerabili; rafforzare i meccanismi di controllo da parte della società civile; sostenere iniziative volte a promuovere la mediazione, la costruzione della pace e la riduzione della domanda di stupefacenti.

* * *

Per l'obiettivo II, come primo passo, occorre che l'UE e gli Stati membri procedano a una mappatura che definisca tutte le attività da loro attuate nella regione in relazione al problema della pubblica sicurezza. La mappatura faciliterà lo scambio di esperienze, fornirà informazioni sulle possibili sinergie e sui settori bisognosi di ulteriore impegno, contribuendo ad evitare sovrapposizioni. Sarà necessario aggiornarla periodicamente, condividerla con i paesi ospitanti e con gli altri donatori e utilizzarla in sede di programmazione congiunta. Questa strategia consentirà di fornire orientamenti per i futuri interventi dell'UE e degli Stati membri in questo ambito.

Per i propri interventi nel campo dello Stato di diritto, della giustizia e della riforma del settore della sicurezza, l'UE applicherà anche gli insegnamenti tratti dalle sue missioni civili in altre regioni del mondo. Le competenze interne delle unità del SEAE impegnate nella programmazione e nello svolgimento di tali missioni, nonché, se del caso, le competenze militari interne potrebbero essere utilizzate al momento della progettazione e della valutazione delle attività previste nella strategia qui esposta, al fine di sostenere il dialogo politico e le attività di cooperazione con la regione.

Se richiesto, potrebbe essere fornito sostegno agli attuali o futuri sforzi di mediazione intra e interstatali, portati avanti da vari attori regionali.

Obiettivo III. Promozione della cooperazione regionale e internazionale per le attività operative destinate a combattere la mancanza di sicurezza nell'America centrale e nei Caraibi

L'UE promuoverà gli scambi e la cooperazione tra istituzioni regionali e attori internazionali, in particolare per quanto riguarda gli aspetti transregionali della criminalità organizzata. I paesi della regione si trovano di fronte a sfide analoghe e sono dotati di istituzioni sostanzialmente simili: lo scambio di conoscenze serve a rafforzarne le capacità congiunte.

Questi sforzi possono assumere la forma di programmi di scambio tra agenzie specializzate o di programmi di sostegno mirati, destinati ai tentativi di cooperazione transregionale. A tale riguardo potrebbe essere utile un maggiore coinvolgimento di organizzazioni come **Europol**,

Eurojust e Frontex, nell'ambito delle rispettive competenze e attraverso una maggiore cooperazione con le organizzazioni/iniziativa regionali.

È in particolare opportuno collegare più efficacemente le risorse destinate alla regione dagli Stati membri (attraverso, ad esempio, dei funzionari di collegamento) e dalle agenzie dell'UE. Ciò potrebbe avvenire grazie a una migliore applicazione della legge e a una migliore cooperazione giudiziaria nonché al rafforzamento della cooperazione tra le reti europee e le reti regionali, quali **REFCO (Rete di pubblici ministeri contro la criminalità organizzata)**, **IberRed (Rete iberoamericana di cooperazione giuridica internazionale)** o **COMJIB (Conferenza dei Ministri della giustizia dei paesi iberoamericani)**.

In linea con la comunicazione congiunta "Strategia dell'Unione europea per la cibersicurezza: un ciber spazio aperto e sicuro" (JOIN(2013) 1 final, del febbraio 2013), la strategia proseguirà il dialogo con i partner internazionali al fine di garantire efficaci capacità di difesa, precisare i settori di cooperazione ed evitare la duplicazione degli sforzi nel settore della cibersicurezza e della lotta contro la cybercriminalità.

La rete regionale potrebbe trarre benefici dalla promozione di altre attività congiunte, quali il sostegno per lo sviluppo di meccanismi di coordinamento volti a rispondere a situazioni di crisi complesse e multidimensionali, contribuendo a creare più efficaci **capacità di risposta alle crisi e di allarme tempestivo**.

Conclusioni

La mancanza di sicurezza che caratterizza l'America centrale e i Caraibi va a detrimento della vita quotidiana di milioni di cittadini e incide negativamente sui diritti umani, sullo Stato di diritto e sullo sviluppo economico della regione. Si tratta di un ostacolo significativo alla stabilità e alla cooperazione nella regione.

Così come i governi della regione sono impegnati a rispondere a questa sfida, anche l'Europa deve fare lo stesso. Sono altrimenti a rischio il partenariato di lunga data e gli interessi economici e di sicurezza dell'UE nella regione. L'UE è pronta al dialogo e alla cooperazione pratica, conscia del fatto di avere contemporaneamente molto da imparare dai propri partner e molto da offrire. Con questa strategia, l'UE si propone di suggerire ai propri partner dell'America centrale e dei Caraibi un approccio globale e trasparente.

La strategia guiderà il nostro impegno con i paesi partner nel campo della sicurezza. Sebbene sia necessario dare avvio il più presto possibile alle attività che coinvolgono i partner a livello nazionale e subregionale, il prossimo vertice UE-CELAC, che si terrà nel 2015, potrebbe costituire la sede adeguata per procedere a una valutazione politica della strategia e arrivare a decisioni comuni per l'intero continente.