EUROOPAN KOMISSIO

EUROOPAN UNIONIN
ULKOASIOIDEN
JA TURVALLISUUSPOLITIIKAN
KORKEA EDUSTAJA

Bryssel 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.

YHTEINEN TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Yleistä turvallisuutta Keski-Amerikassa ja Karibialla koskevan EU-strategian osatekijät

YHTEINEN TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Yleistä turvallisuutta Keski-Amerikassa ja Karibialla koskevan EU-strategian osatekijät

I. Yleinen turvallisuus – yhteinen huolenaihe

Euroopan unionilla on laaja-alainen strateginen kumppanuus Latinalaisen Amerikan ja Karibian kanssa. Kumppanuutta uudistettiin ja vahvistettiin viimeisimmässä EU:n ja Latinalaisen Amerikan ja Karibian valtioiden yhteisön (CELAC) huippukokouksessa, joka järjestettiin Santiago de Chilessä tammikuussa 2013. Kumppanien väliset poliittiset, taloudelliset ja yhteiskunnalliset siteet ovat monipuolisemmat ja konkreettisemmat kuin koskaan aikaisemmin. Ne tekevät tiivistä yhteistyötä ja käyvät kattavaa poliittista vuoropuhelua kaikilla tasoilla: alueellisesti, alialueellisesti (Keski-Amerikka, Karibia, Andien yhteisö ja Mercosur) ja kahdenvälisesti. EU on myös Latinalaisen Amerikan ja Karibian tärkeä kehityskumppani, joka ajaa erityisesti sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen, talouskehitykseen, ympäristöön ja ilmastonmuutokseen sekä turvallisuuteen liittyviä asioita.

Yleinen turvallisuus on vakava huolenaihe Latinalaisessa Amerikassa. Hallitukset, kansalaisjärjestöt ja kansalaiset ovat sitä mieltä, että se on yksi tärkeimmistä alueen kehitystä jarruttavista tekijöistä. Inhimillistä kehitystä Latinalaisessa Amerikassa vuosina 2013 ja 2014 tarkastelevan Yhdistyneiden kansakuntien kehitysohjelman (UNDP) raportin mukaan alueen talous on vahvistunut, köyhyys vähentynyt ja demokratiat vakiintuneet. Ongelmana ovat rikollisuus ja turvattomuus. Havannassa 29. tammikuuta 2014 pidetyn CELACin huippukokouksen julistuksen 66 artiklassa todetaan näin: ”...rikollisuus ja väkivalta muodostavat esteen Latinalaisen Amerikan ja Karibian täysipainoiselle kehitykselle, ja korostamme, että yleisestä turvallisuudesta tarvitaan inhimilliseen kehitykseen perustuva visio, josta vallitsee alueellinen yksimielisyys...” Santiago de Chilessä järjestetyssä EU:n ja CELACin huippukokouksessa molempien osapuolten korkeat virkamiehet saivat tehtäväksi selvittää, voitaisiinko yleinen turvallisuus sisällyttää alueiden yhteiseen toimintasuunnitelmaan.

Rikollisuuden ja kuolemaan johtavan väkivallan yleisyys sekä yleisen turvallisuuden heikkeneminen ovat erityisen akuutteja haasteita Keski-Amerikassa ja Karibialla. Monet kyseisillä toistensa naapureina olevilla alialueilla sijaitsevat maat ovat kokonsa ja maantieteellisen sijaintinsa vuoksi erityisen haavoittuvassa asemassa. Niiden turvallisuus- ja

oikeusviranomaisilla on rajallinen toimintakyky, ja niillä on vastassaan voimakkaat kansainväliset rikollisryhmät. Tästä seuraa, että rankaisemattomuus on hälyttävän yleistä ja yleinen turvallisuus on enenevässä määrin uhattuna. Rikollisuuden vaikutus leviää näiden maiden ulkopuolelle ja näkyy tai voi näkyä Euroopassa asti. Niin Karibian kuin Keski-Amerikankin valtiot ovat laatineet alueellisia turvallisuusstrategioita, jotka toimivat alueellisen yhteistyön perustana ja tarvitsevat kansainvälistä tukea.

EU ei voi olla reagoimatta tähän tilanteeseen. Jo vuosien ajan se on ollut tärkeä kumppani yhteistyöohjelmissa, joita alueen maissa on toteutettu rikollisuuden ehkäisemiseksi ja oikeusalalla. EU:n jäsenvaltiot ovat toteuttaneet omia toimiaan ja hankkeitaan, jotka ovat usein täydentäneet näitä ohjelmia. Alueen yleisestä turvallisuudesta tarvitaan kuitenkin uudentyyppistä yhteistä pohdintaa ottaen huomioon vaaran ulottuvuus ja sen merkitys EU:n kehityskumppanuudelle Keski-Amerikan ja Karibian kanssa. Tämän tiedonannon tarkoituksena on tarjota elementtejä Keski-Amerikan ja Karibian yleisen turvallisuuden edistämiseksi laadittavalle johdonmukaiselle ja koordinoidulle EU-strategialle, jonka painopisteitä ovat ihmisoikeuksien suojelu ja uudistusten edistäminen.

EU-strategian tavoitteena on

1. laatia alueen kanssa yhteinen yleisen turvallisuuden asialista osana politiikkaa ja kehitystä koskevaa yleistä kumppanuutta;

2. parantaa hallituksen valmiuksia puuttua turvattomuuteen ihmisoikeuksia kunnioittaen ja ehkäisevää politiikkaa suosien;

3. edistää alueellista ja kansainvälistä yhteistyötä yleiseen turvallisuuteen kohdistuvien kansainvälisten uhkien torjumiseksi.

II. Erityisen haastava tilanne Keski-Amerikassa ja Karibialla

Tärkeät kansainväliset kauppareitit ja strategiset intressit kohtaavat Keski-Amerikassa ja Karibialla. Tilanne on omiaan vauhdittamaan alueen kehitystä varsinkin kaupan ja investointien välityksellä. Alueella vallitseva turvattomuus haittaa kuitenkin talouden kehittymistä ja ohjausjärjestelmää ja vaikeuttaa pääsyä koulutukseen sekä terveydenhoidon ja muiden peruspalvelujen saatavuutta. Se myös rapauttaa demokratiaa, ihmisoikeuksia ja oikeusvaltioperiaatetta, jotka ovat EU:n asialistan kärjessä.

Haavoittuvuutta lisäävät talouden rakenteesta periytyvät ongelmat (esim. köyhyys, taloudellinen eriarvoisuus ja työttömyys), jotka vaikuttavat eniten alkuperäisväestöön ja afrikkalaistaustaiseen väestöön. Myös sosiaaliset ja kulttuuriset tekijät – kuten perhesiteiden ja yhteisöllisyyden heikkeneminen, lisääntynyt alkoholin ja huumeiden väärinkäyttö sekä sukupuolistuneen väkivallan yleisyys – lisäävät haavoittuvuutta. Myös luonnononnettomuudet jarruttavat kehitystä.

Hallitsemiseen liittyvät vaikeudet, järjestäytynyt rikollisuus ja taloudellisten mahdollisuuksien puute ruokkivat toisiaan ja uhkaavat luoda väkivallan ja alikehityksen kierteen, jonka vangiksi Keski-Amerikka ja Karibia voivat jäädä pitkäksi aikaa. Alueen kansalaiset eivät pystyisi hyötymään muun Latinalaisen Amerikan talouskasvusta, ja kansainvälinen järjestäytynyt rikollisuus saisi lisää jalansijaa.

Seuraavassa esitellään tästä aiheutuvia lukuisia seurauksia.

Alueen valtioiden on entistä vaikeampi selviytyä velvollisuudestaan taata yleinen turvallisuus.

Tällaiselle tilanteelle on leimallista

- yleisesti vallitseva rankaisemattomuus, mikä johtuu puutteellisista tutkinta- ja syyttämisvalmiuksista ja on kytköksissä turvallisuus- ja oikeusjärjestelmien yleiseen korruptoituneisuuteen;[1]

- tilanahtaudesta ja tehottomuudesta kärsivät vankilat, jotka antavat aihetta huoleen ihmisoikeuksien toteutumisesta sen sijaan, että ne edistäisivät yhteiskuntaan uudelleen sopeutumista ja kuntoutumista;[2]

- alhainen veronkantoaste (alle 18 prosenttia suhteessa BKT:hen) ja siitä johtuva valtion taloudellinen kyvyttömyys täyttää velvollisuutensa tuottaa julkisia palveluja ja taata turvallisuus. Tästä johtuen eri puolilla aluetta yksityisen turvahenkilöstön määrä ylittää poliisien määrän. Suhdeluvut ovat hätkähdyttäviä: esim. Guatemalassa 6:1 ja Hondurasissa 4,9:1, kun 34 Euroopan maan keskiarvo on 0,8:1.[3] Tämä lisää entisestään eriarvoisuutta turvallisuuden toteutumisessa;

- vaikeudet alueen ja rajojen valvonnassa, mikä helpottaa ihmisten ja tavaroiden salakuljetusta alueella. Tilannetta pahentavat toisarvoiset alueriidat, joita alueen valtiot eivät edelleenkään ole saaneet sovittua.[4]

Huolestuttavia indikaattoreita turvattomuudesta

Yleistä turvallisuutta kuvaavat indikaattorit osoittavat, miten kohtalokas vaikutus rikollisryhmillä on kaikkein haavoittuvimpiin valtioihin. Kyseiset indikaattorit ovat erityisen korkeita Keski-Amerikassa ja selvästi yli kansainvälisen keskiarvon Karibialla. Murhien

[1] UNDP, *Regional Development Report for Latin America 2013–14: Citizen security with a human face, 'Impunidad'* (s. 36).
[2] Ks. edellä, '*Las carceles*' (s. 122).
[3] Guatemalaa ja Hondurasia koskevat luvut, ks. edellä (s. 150); 34 Euroopan maata: Confederation of European Security Services (CoESS), *Private Security Services in Europe, Facts & Figures*, 2011 (s. 143).
[4] Euroopan raja-alueiden liitto, *Cross-border Cooperation in Latin America: Final Report, 2010, 'Obstacles Identified'* (s. 48).

määrä on maailman korkein ja monissa maissa reilusti yli ”epideemisen” tason, joka on 10 murhaa 100 000 asukasta kohden. Korkeiden murhatilastojen lisäksi alueella on luvattoman paljon muuta rikollisuutta, joka heikentää merkittävästi kansalaisten elämänlaatua. UNDP:n tuoreimmassa, vuosia 2013 ja 2014 koskevassa raportissa[5] esitetään rahamääräisiä lukuja turvattomuuden seurauksista taloudelliselle ja sosiaaliselle kehitykselle.

Iso osa väkivaltarikoksista on jäljitettävissä järjestäytyneisiin rikollisryhmiin, jotka kilpailevat tuottoisista huumekauppareiteistä ja alueiden hallinnasta. Amerikan valtioiden järjestön (OAS) lähteiden[6] mukaan 80 prosenttia Yhdysvaltoihin päätyvistä laittomista huumausaineista tulee Keski-Amerikan ja Meksikon kautta. Karibian saaret ovat tärkeä kauttakulkualue Etelä-Amerikasta Eurooppaan, Yhdysvaltoihin ja Kanadaan suuntautuville huumelähetyksille. Vuonna 2009 alueella takavarikoitiin yli seitsemän tonnia kokaiinihydrokloridia.[7]

Monenlainen muu rikollinen toiminta, esimerkiksi ihmis- ja asekauppa, kiristys ja laajamittainen rahanpesu, täydentää ja tukee järjestäytynyttä rikollisuutta. Huumeiden väärinkäyttö, paikallistason laiton kauppa ja niihin liittyvät rikokset ovat lisääntymässä, samoin rahanpesu, kidnappaukset ja murhat. Myös omaisuusrikokset ja tavalliset rikokset ovat yleisiä.

Muita heikommassa asemassa olevat ryhmät (kuten naiset ja nuoret) ovat erityisen suojattomia. Nuoret on helppo houkutella rikolliseen toimintaan, ja he ovat myös väkivallan pääasiallisia uhreja. Latinalaisessa Amerikassa ja Karibialla murhan kohteeksi joutuneista viidesosa on naisia, kun maailmanlaajuisesti tarkasteltuna keskimäärin joka 11. murhan kohteeksi joutunut on nainen.[8]

Tällaisissa olosuhteissa kansalaiset yleensä menettävät luottamuksen maidensa viranomaisten kykyyn tuottaa julkisia peruspalveluja ja taata turvallisuus. Joissakin tapauksissa järjestäytyneet rikollisryhmät hallitsevat kokonaisia alueita ja kaupunginosia.

Tietynlaisilla aloitteilla, esimerkiksi rikoksiin osallistuvien välisellä sovittelulla, väkivaltaa on mahdollista vähentää tilapäisesti. Yksi esimerkki tällaisesta aloitteesta on jengien välinen aselepo El Salvadorissa, jossa murhien määrä on laskenut 50 prosenttia maaliskuusta 2012. Aloitteisiin osallistuneet ovat kuitenkin sitä mieltä, että ollakseen kestäviä toimille tarvitaan hallituksen poliittinen tuki ja että väkivallan perimmäisiin syihin puuttuminen edellyttää jatkuvaa kokonaisvaltaista panostusta.

---

[5] UNDP, *Regional Development Report for Latin America 2013–14: Citizen security with a human face*. Raportin mukaan monet ihmiset ovat lopettaneet ostoksilla käymisen ja vapaa-ajan vieton kodin ulkopuolella.
[6] OAS, *Report on the Drug Problem in the Americas*, 2013.
[7] OAS, *Report on Citizen Security in the Americas*, 2012, s. 91. Takavarikot tehtiin Bahamalla, Dominikaanisessa tasavallassa, Saint Vincent ja Grenadiineilla, Jamaikalla sekä Trinidad ja Tobagossa.
[8] OAS, *La Seguridad Publica en las Américas*, 2008.

Kansalaisyhteiskunta on alkanut reagoida voimakkaasti yleisen turvallisuuden kriisiin. Se haastaa viranomaiset tekemään uudistuksia ja vetoaa kansainväliseen yhteisöön tuen saamiseksi. Kansalaisyhteiskunta on tehnyt aloitteita muun muassa ihmisoikeusaktivistien ja väkivallan uhrien tukemiseksi, sovittelun, kansalaisuuden sekä oikeusvaltioperiaatteen ja siirtolaisten oikeuksien kunnioittamisen edistämiseksi, huumeiden kysynnän vähentämiseksi sekä taloudellisten aloitteiden ja itsensä työllistämisen tukemiseksi.

Toisiinsa kytkeytyvien, lähinnä huumekauppaan liittyvien turvallisuusongelmien vaikutus ulottuu alueen ulkopuolelle.

Huumekauppa ja jengien leviäminen ovat mahdollisesti vakava uhka EU:lle, jonka osuus kokaiinin maailmanlaajuisesta kulutuksesta on 26 prosenttia. Huomattava osa Eurooppaan matkalla olevasta kokaiinista kulkee Karibian kautta. Euroopan huumausaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskuksen (EMCDDA) ja Europolin yhteisen kertomuksen *Cocaine: A European Union perspective in the global context* (2010) mukaan Eurooppaan Etelä- ja Keski-Amerikan kautta salakuljetettavan kokaiinin määrä on kasvanut huomattavasti. Toisessa kertomuksessa[9] todetaan, että latinalaisamerikkalaisilla huumekartelleilla on pysyvä edustus useissa EU-maissa (lähinnä Italiassa, Alankomaissa ja Espanjassa.) Varsinkin Guineanlahdella toimivat laitonta kauppaa harjoittavat verkostot häiritsevät EU:n reuna-alueilla toteutettavia vakauttamistoimia.

III. EU:n toimet

EU pyrkii molempien alialueiden pitkäaikaisena kehityskumppanina vastaamaan edellä esitettyyn haasteeseen. EU tukee Guatemalan konferenssissa vuonna 2011 hyväksyttyä ja Keski-Amerikan integraatiojärjestön (SICA) koordinoimaa **Keski-Amerikan turvallisuusstrategiaa** ja Karibian yhteisön (Caricom) valtionpäämiesten helmikuussa 2013 hyväksymää **Karibian turvallisuusstrategiaa**.

EU:n tuki nojaa uusiin ja olemassa oleviin sopimuksiin, varsinkin EU:n ja Karibian yhteiseen strategiaan ja EU:n ja Keski-Amerikan assosiaatiosopimukseen. Se pohjautuu pitkään jatkuneeseen yhteistyöhön alueen kanssa, ja sitä täytäntöön pantaessa pyritään käyttämään olemassa olevia yhteistyövälineitä tehokkaasti. Tuessa hyödynnetään myös alakohtaista vuoropuhelua ja yhteistyömekanismeja, esimerkiksi alueellista vuoropuhelua huumeista, muuttoliikkeestä ja sukupuolinäkökohdista sekä maiden kanssa kahdenvälisesti käytävää vuoropuhelua huumeista ja turvallisuudesta.

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

EU:n toimet heijastavat vallitsevaa huolestuneisuutta järjestäytyneen rikollisuuden ja valtion toimintakyvyttömyyden aiheuttamista vaaroista, jotka tunnustettiin jo **EU:n vuoden 2003 turvallisuusstrategiassa**[10]. Toimet ovat myös linjassa **ulkoisiin konflikteihin ja kriiseihin** sovellettavan **EU:n kokonaisvaltaisen lähestymistavan**[11] kanssa, joka esitettiin vuonna 2013. EU:n lähestymistapa perustuu myös muihin EU:n politiikka-asiakirjoihin:

- sisäisen turvallisuuden strategia (KOM(2010) 673), jossa käsitellään kansainvälisiä rikollisverkostoja, rahanpesua, korruptiota ja laitonta kauppaa;
- muutossuunnitelma (KOM(2011) 637 lopullinen), jossa tunnustetaan turvallisuuden kytkös kehitykseen, demokratiaan, ihmisoikeuksiin ja oikeusvaltioon;
- tiedonanto *Ihmisoikeudet ja demokratia keskeisenä osana EU:n ulkoisia toimia – kohti tehokkaampaa lähestymistapaa* (KOM(2011) 886);
- huumausainestrategia vuosille 2013–2020 (2012/C 402/01), jossa korostetaan tasapainoista ja näyttöön perustuvaa lähestymistapaa huumausainepolitiikkaan;
- tiedonanto *Demokratian ja kestävän kehityksen juuret: EU:n suhtautuminen kansalaisyhteiskuntaan ulkosuhteissa* (COM(2012) 492 final);
- strategia pienaseiden ja kevyiden aseiden sekä niissä käytettävien ampumatarvikkeiden laittoman keskittymisen ja kaupan torjumiseksi (neuvoston asiakirja 5319/06), jossa Latinalainen Amerikka nimetään alueeksi, jonka ongelmana on pienaseiden ja kevyiden aseiden leviäminen ja liiallinen keskittyminen;
- toiminta-asiakirja EU:n ulkoisen ulottuvuuden lujittamisesta ihmiskaupan vastaisen toiminnan alalla (neuvoston asiakirja 11450/09 REV 5, 19.11.2009);
- tiedonanto *Korruption torjuminen EU:ssa* (KOM(2011) 308 lopullinen), jossa korostetaan tarvetta parantaa kumppanimaiden korruptiontorjuntavalmiuksia;
- Euroopan parlamentin arvio EU:n lähestymistavasta turvallisuussektorin uudistamiseen (PE 433.837), jonka mukaan ihmisoikeuksiin perustuva yhdennetty lähestymistapa lisää turvallisuussektorin tehokkuutta ja vastuuvelvollisuutta.

EU ottaa huomioon myös toimivaltaisten monenvälisten instituutioiden tekemät selvitykset ja suositukset. Niistä tärkeimmät ovat aiemmin mainitut UNDP:n raportit kansalaisten turvallisuudesta Latinalaisessa Amerikassa (2013) ja Karibialla (2012) sekä OAS:n raportit huumeongelmasta (2013) ja yleisestä turvallisuudesta (2008) Amerikoissa.

EU:n strategialla pyritään saavuttamaan seuraavat tavoitteet Keski-Amerikassa ja Karibialla.

[10] EU:n turvallisuusstrategia 2003, jota on myöhemmin päivitetty ja jonka Eurooppa-neuvosto vahvisti vuonna 2008.
[11] Komission ja korkean edustajan, komission varapuheenjohtajan yhteinen tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle, annettu 11 päivänä joulukuuta 2013, EU:n kokonaisvaltaisesta lähestymistavasta ulkoisiin konflikteihin ja kriiseihin (JOIN(2013) 30 final).

Tavoite I – Jatketaan yleistä turvallisuutta koskevan yhteisen asialistan kehittämistä alueen kanssa

Poliittisen vuoropuhelun tehostaminen on tärkein keino tämän tavoitteen saavuttamiseksi. EU tekee kumppanimaiden hallitusten kanssa kansallisen ja alueellisen tason yhteistyötä, jonka päämääränä on yhteisen poliittisen asialistan ja toimintasuunnitelman laatiminen Keski-Amerikan ja Karibian alueellisten strategioiden pohjalta. Näin pitäisi voida varmistaa läpinäkyvyys ja tarvittava ohjeistus molempien osapuolten kaikille sidosryhmille.

Korkea edustaja ja komissio varmistavat vakiintuneita kanavia pitkin, että EU:lla ja jäsenvaltioilla on riittävät mahdollisuudet vaihtaa tietoja, joita ne tarvitsevat toimintojensa synergioiden ja johdonmukaisuuden lisäämiseksi.

I.1 Keskeisiin kansallisiin turvallisuushaasteisiin keskittyvä yhteistyö

Isäntämaassa sijaitsevat EU:n edustusto ja jäsenvaltioiden suurlähetystöt tekevät tiivistä yhteistyötä laatiessaan analyysia yleisestä turvallisuustilanteesta. Tässä yhteydessä on erityisesti hyötyä konfliktianalyysista ja kyvystä toimia sovittelijana tai tukea sovittelua pitkäkestoisissa konflikteissa.

I.2 Alueellinen vuoropuhelu Keski-Amerikan ja Karibian kanssa

EU ja Keski-Amerikka

Keski-Amerikan maat hyväksyivät vuonna 2011 uuden aluettaan koskevan turvallisuusstrategian, mitä voidaan pitää merkittävänä saavutuksena. Se, että SICAn jäsenmaat tekivät yhteistyötä kansalliseen suvereniteettiin niinkin läheisesti liittyvässä asiassa, oli merkittävä askel alueellisessa yhdentymisprosessissa ja haettaessa kansainvälisiä yhteistyömahdollisuuksia. Keski-Amerikan alueellinen turvallisuusstrategia tarjoaa yhdessä EU:n ja Keski-Amerikan assosiaatiosopimuksen väliaikaisen voimaantulon ja pian voimaan tulevan poliittista vuoropuhelua ja yhteistyötä koskevan sopimuksen kanssa uusia mahdollisuuksia lujittaa poliittista vuoropuhelua, jota EU ja Keski-Amerikka käyvät yleiseen turvallisuuteen liittyvistä kysymyksistä.

Koordinoinnin osalta SICAn pääsihteeristö on pääasiallinen yhteistyökumppani, tosin osa koordinoinnista tapahtuu Keski-Amerikan alueellisen turvallisuusstrategian tukiryhmän välityksellä.

Keski-Amerikan viranomaisten kanssa näissä puitteissa käytävissä keskusteluissa voitaisiin käsitellä muun muassa seuraavia kysymyksiä:

- viimeaikaiset suuntaukset ja käänteet alueellisessa turvallisuustilanteessa parhaat toimintatavat ja saadut kokemukset huomioon ottaen;
- yleistä turvallisuutta koskeva toimintapolitiikka, rikollisuuden ja rankaisemattomuuden torjuntaa koskeva lainsäädäntö, rikosten ehkäisemiseen ja rikollisten uudelleensopeuttamiseen tähtäävän toiminnan edistäminen, uhrien auttaminen ja sovittelu;
- yleisen turvallisuuden institutionaaliset edellytykset sekä oikeuslaitoksen ja turvallisuussektorin valmiuksien kehittämistarpeet ja suunnitteilla olevat kokonaisvaltaiset uudistukset (poliisi, vankeinhoitojärjestelmä ja oikeuslaitos);
- Keski-Amerikan maiden välinen kansainvälinen ja alueellinen yhteistyö sekä Keski-Amerikan turvallisuusstrategian täytäntöönpanoon liittyvät mahdollisuudet, haasteet ja vaikeudet. Yhteistyön tiellä olevia esteitä, kuten ratkaisemattomia rajakiistoja, olisi käsiteltävä laajemmassa asiayhteydessä;
- EU:n yhteistyön lisäarvo ja sen vaikutus sekä soveltuvin osin yhteistyön tarpeet ja suunta jatkossa.

EU:n ja Karibian yhteinen strategia

EU ja Karibian AKT-valtioiden foorumi (Cariforum) hyväksyivät marraskuussa 2012 yhteisen Euroopan unionin ja Karibian kumppanuusstrategian, jolla EU:n ja Karibian kumppanuutta pyritään lujittamaan. Kumppanuudella pyritään irtautumaan perinteisestä avunantaja–avunsaaja-suhteesta ja luomaan yhteisiin etuihin perustuva kehys, johon kuuluu kehitysyhteistyöhön ja kauppasuhteisiin liittyvien tavanomaisten näkökohtien lisäksi poliittinen ulottuvuus. Rikollisuus ja turvallisuus muodostavat yhdessä yhden kumppanuuden viidestä painopistealasta.

Mainitun kehyksen puitteissa ja AKT–EU-kumppanuussopimuksen 8 artiklan nojalla EU käy säännöllistä poliittista vuoropuhelua Cariforumin kanssa ja ottaa siinä täysimääräisesti huomioon vaatimukset, jotka sisältyvät Caricomin valtionpäämiesten helmikuussa 2013 hyväksymään alueen omaan turvallisuusstrategiaan.

Tässä yhteydessä keskeisiä toimijoita ovat rikollisuutta ja turvallisuuden täytäntöönpanoa Karibialla käsittelevä virasto (IMPACS), alueellinen turvallisuusjärjestelmä, Karibian alueen rahanpesunvastainen toimintaryhmä ja Karibian tullialan lainvalvontaneuvosto. EU on antanut niistä monille taloudellista tukea kymmenennestä Euroopan kehitysrahastosta.

***

Sopivista mekanismeista edellä mainittujen kahden alueellisen vuoropuhelun toisiinsa kytkemiseksi sovitaan SICAn ja Caricomin jäsenten kanssa. Olemassa oleva SICA–Cariforum-koordinointijärjestely on yksi mahdollisuus.

I.3 EU:n ja CELACin välinen vuoropuhelu

EU:n ja CELACin toimintasuunnitelma tarjoaa yleiset puitteet kahden alueen väliselle yhteistyölle. Vaikka suunnitelma kattaa joitakin tärkeitä turvallisuuteen liittyviä kysymyksiä (erityisesti huumeet ja muuttoliikkeen), siinä ei käsitellä yleistä turvallisuutta omana asiakohtanaan.

Jos EU:n ja CELACin toimintasuunnitelmaan lisättäisiin luku yleisestä turvallisuudesta, siinä voitaisiin määritellä yhteinen näkemys tärkeimmistä haasteista, yhteisten toimien johtoperiaatteet ja sovitun työohjelman päälinjat vuoropuhelun ja yhteistyötoimien osalta.

Tähän strategiaan liittyvistä turvallisuuskysymyksistä voidaan keskustella myös osana kahdenvälistä poliittista vuoropuhelua (kiinnostuneiden CELACin jäsenten kanssa).

Alakohtaisen vuoropuhelun (huumausaineiden lähtöaineista Bolivian, Chilen, Kolumbian, Ecuadorin, Perun, Venezuelan ja Meksikon kanssa, turvallisuudesta Meksikon kanssa ja huumeista Brasilian kanssa) tuloksia hyödynnetään tähän strategiaan kuuluvissa aloitteissa soveltuvin osin.

I.4 Koordinoinnin tehostaminen muiden keskeisten toimijoiden kanssa

EU pyrkii tehostamaan alueen turvallisuudesta käytäviä keskusteluja sellaisten monenvälisten tai kansainvälisten järjestöjen kanssa, joilla on merkittävää alan asiantuntemusta. Tällaisia tahoja ovat esimerkiksi OAS, Latinalaisen Amerikan kehityspankki, Maailmanpankki, YK:n elimet (mm. UNDP ja huumeiden ja rikollisuuden torjunnasta vastaava järjestö), Kansainyhteisö ja SEGIB[12]. EU aikoo edistää keskustelua myös kansainvälisten ja alueellisten kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden (esim. yliopistojen, ajatushautomojen ja seurantakeskusten) kanssa. Myös EULAC-säätiöllä voisi olla merkittävä rooli pyrittäessä parantamaan ongelmien ymmärtämistä.

EU haluaa lisätä Keski-Amerikan ja Karibian turvallisuustilanteeseen liittyvää ajatustenvaihtoa myös Yhdysvaltojen ja Kanadan kanssa,[13] koska ne ovat molemmat merkittäviä toimijoita asiassa. Molemmat maat ovat hiljattain omaksuneet kokonaisvaltaisen lähestymistavan, joka EU:n oman lähestymistavan tapaan käsittää institutionaalisten valmiuksien kehittämisen, väkivallan ehkäisemisen ja huumausaineiden kysynnän vähentämisen.

[12] Iberoamerikkalainen pääsihteeristö.
13 Kanadan osalta painopiste on Karibialla.

Tavoite II – Parannetaan hallitusten valmiuksia tuottaa laadukkaita julkisia palveluja

II a. Lainsäädäntö- ja sääntelyuudistusten tukeminen vastuuvelvollisuuden kasvattamiseksi

Lainsäädäntö- ja ohjausmekanismeissa, jotka tukevat valtioiden kykyä tuottaa yleiseen turvallisuuteen liittyviä palveluja, on tapahtunut edistystä. Tämä kyky on kuitenkin edelleen rajallinen, ja yhteistyötä EU:n, jäsenvaltioiden virastojen ja alueen instituutioiden välillä voitaisiinkin lisätä. Yhteistyötä voitaisiin harkita seuraavilla aloilla: **oikeuslaitoksen ja turvallisuussektorin uudistaminen, ihmisoikeuksia edistävät lainsäädäntö-, sääntely- ja politiikkauudistukset, laiton kauppa, rahanpesu sekä korruption ja rankaisemattomuuden torjuminen.**

Latinalaisen Amerikan ja Euroopan unionin huumausainepoliittisen yhteistyöohjelman ja kokaiinireittiohjelman[14] puitteissa toteutettavaan toimintaan perustuvaa vahvistettua yhteistyötä olisi jatkettava huumepolitiikan, huumausaineiden lähtöaineiden muuntamisen ehkäisyn, rahanpesun ja kansanterveyden aloilla. Yhteistyö voisi kattaa tiedonvaihdon ja operatiivisen vaihtotoiminnan alueen instituutioiden, kuten **Amerikan valtioiden huumausaineiden väärinkäytön valvontakomission (CICAD)**, **Amerikkojen poliisiyhteisön (AMERIPOL) ja IMPACS:n**, sekä **Europolin, Interpolin, EMCDDA:n ja huumausaineiden merikuljetusten analysointi- ja torjuntakeskuksen (MAOC-N)** kaltaisten elinten välillä. Kaikessa yhteistyössä otettaisiin huomioon asianomaisten virastojen ja maiden valmiudet, painopisteet ja mandaatit ja pyrittäisiin parantamaan alueellisten verkostojen toimintamekanismeja.

Muitakin näkökohtia, esimerkiksi lasten, naisten ja muiden haavoittuvien ryhmien (jotka yleensä kärsivät väkivallasta ja turvattomuudesta eniten) suojelua koskevaa lainsäädäntö- ja sääntelykehystä, turvallisuuteen liittyvien menojen läpinäkyvyyttä sekä parlamenttien (oikeusasiamiehen ja tarkastuselinten tuella) harjoittaman demokraattisen valvonnan lisäämistä, pitäisi edistää. Yhteistyössä paikallisten organisaatioiden kanssa voitaisiin harkita erityistoimia, joilla tuettaisiin asiaankuuluvien politiikkojen muotoilua alan keskeiset asiakirjat, esimerkiksi naisista, rauhasta ja turvallisuudesta annetun YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1325, huomioon ottaen.

II b. Lainvalvonta-, oikeus- ja vankeinhoitoviranomaisten valmiuksien parantaminen

Keski-Amerikan, Karibian ja EU:n välisellä yhteistyöllä pitäisi edistää **oikeus- ja turvallisuusalan instituutioiden kattavampaa ja tasapainoista uudistamista** (mukaan lukien vankeinhoitolaitos sekä kuntoutusta ja muita rangaistusmuotoja kuin vankeutta

[14] Ohjelmaan kuuluu esimerkiksi kemiallisiin lähtöaineisiin keskittyvä PRELAC-hanke ja rahanpesua käsittelevä GAFISUD-hanke.

suosivat politiikat). Tällaisen yhteistyön ohella pitäisi tukea politiikkoja, joilla torjutaan laitonta kauppaa, rahanpesua, korruptiota ja rankaisemattomuutta. Samoin voitaisiin tukea politiikkoja, joilla pyritään tehostamaan yksityisen turvallisuussektorin sääntelyä ja valvontaa, sekä tavanomaisten aseiden vientivalvontaa[15] koskevien parhaiden käytäntöjen vaihtoa.

Lainvalvontaviranomaisten eurooppalaisesta koulutuskehyksestä annetun tiedonannon[16] mukaan voitaisiin myös harkita johdonmukaisemman ja tehokkaamman tuen antamista alueelle lainvalvontaviranomaisten valmiuksien kehittämiseen tarjoamalla koulutusta tai jakamalla tietämystä ja hyviä toimintatapoja (Europolilla ja Cepolilla voisi olla tässä oma roolinsa). Twinning-tyyppiset hankkeet, sellaisina kuin niitä nykyisin toteutetaan EU:n alueella, voisivat toimia hyvänä mallina alueen kanssa tulevaisuudessa tehtävälle yhteistyölle.

Tuen antaminen rikoksia koskevien **tilastotietojen** keruu- ja analysointivalmiuksien sekä rikollisuuden suuntausten seurantavalmiuksien kehittämiseen kansallisella ja alueellisella tasolla tehostaisi sekin näyttöön perustuvaa päätöksentekoa ja kansainvälistä yhteistyötä alueella.

II c. Hallitusten tukeminen niiden pyrkimyksissä lisätä yhteisöjen vaikutusvaltaa

Hallitusten ja niiden palvelemien yhteisöjen kanssa toteutetaan osana kumppanuutta yhteistyötoimia, joilla tuetaan sosioekonomista kehitystä ja vähennetään väkivaltaa. Keski-Amerikassa ja Karibialla keskitytään konfliktien rauhanomaisten ratkaisukeinojen edistämiseen yhteiskunnassa ja kaikille väestönosille tarjolla olevien mahdollisuuksien kehittämiseen.

Tarkemman analyysin perusteella mahdollisia yhteistyöaloja ovat talouskasvun tukeminen, ammatillisen koulutuksen ja yrittäjyyden edistäminen keinona luoda työllisyyttä ja vaihtoehtoja rikollisuudelle, väkivallan uhrien tukeminen (tapauksen mukaan myös humanitaarisen avun keinoin), sovittelu-, kuntoutus- ja uudelleensopeuttamishankkeet, vaihtoehtojen kehittäminen vähäisemmistä rikoksista langetettaville vankeusrangaistuksille, yhteiskunnan haavoittuvien ryhmien suojeleminen, kansalaisyhteiskunnan käytössä olevien valvontamekanismien kehittäminen sekä tuki sovittelu- ja rauhanrakentamisaloitteille ja huumeiden kysynnän vähentämisaloitteille.

***

Tavoitteen II osalta EU ja jäsenvaltiot laativat ensimmäiseksi kartan, josta käyvät ilmi kaikki niiden alueella toteuttamat toimet, joilla on merkitystä yleiselle turvallisuudelle. Kartta helpottaa kokemusten vaihtoa, tarjoaa tietoa mahdollisista synergioista ja aloista, joilla toimintaa voitaisiin lisätä, ja auttaa välttämään päällekkäisyyksiä. Sitä olisi päivitettävä

[15] Asekauppasopimuksen nojalla.

[16] *Lainvalvontaviranomaisten eurooppalaisen koulutuskehyksen perustaminen*, COM(2013) 172 final.

säännöllisesti, ja se olisi annettava isäntämaiden ja muiden avunantajien käyttöön. Lisäksi se toimii lähtökohtana yhteiselle ohjelmatyölle. Tämä strategia ohjaa EU:n ja jäsenvaltioiden alan toimintaa jatkossa.

Oikeusvaltiota sekä oikeuslaitoksen ja turvallisuussektorin uudistamista koskevassa työssään EU hyödyntää myös muualla maailmassa toteuttamistaan siviilioperaatioista saamiaan kokemuksia. EU:n ulkosuhdehallinnon siviiliasiantuntemusta (yksiköt, jotka suunnittelevat ja toteuttavat tällaiset operaatiot) ja sotilaallista asiantuntemusta voitaisiin käyttää tähän strategiaan kuuluvien toimien suunnittelussa ja arvioinnissa. Tämä tukisi poliittista vuoropuhelua ja yhteistyötä alueen kanssa.

Alueella käynnissä olevia tai tulevaisuudessa toteutettavia valtioiden sisäisiä ja välisiä sovittelutoimia voitaisiin tukea pyynnöstä.

Tavoite III – Edistetään alueellista ja kansainvälistä yhteistyötä turvattomuuden torjumiseksi Keski-Amerikassa ja Karibialla

EU edistää alueellisten instituutioiden ja kansainvälisten toimijoiden välistä vaihtotoimintaa ja yhteistyötä erityisesti järjestäytyneen rikollisuuden alueen rajat ylittävien näkökohtien osalta. Alueen mailla on samankaltaisia ongelmia ja jokseenkin samanlaiset instituutiot; tietämyksen vaihtaminen parantaa osaltaan niiden yhteistä toimintakykyä.

Mahdollisia toimintamuotoja ovat erityisvirastojen väliset vaihto-ohjelmat ja tuki alueen rajat ylittäville tarkkaan kohdennetuille yhteistyötoimille. Tässä yhteydessä voisi olla hyödyllistä, jos **Europolin**, **Eurojustin** ja **Frontexin** kaltaiset organisaatiot osallistuisivat enemmän yhteistyöhön alueellisten järjestöjen kanssa ja alueellisissa aloitteissa ja syventäisivät yhteistyötä toimivaltuuksiensa puitteissa.

Erityistä huomiota pitäisi kiinnittää jäsenvaltioiden (esim. yhteysvirkamiehet) ja EU:n virastojen alueella käyttämien resurssien yhdistämiseen. Tämä voisi käsittää lainvalvontayhteistyön ja oikeudellisen yhteistyön parantamisen sekä alueellisten verkostojen, esimerkiksi **järjestäytyneen rikollisuuden vastainen syyttäjäverkosto (REFCO)**, **kansainvälisen oikeudellisen yhteistyön iberoamerikkalainen verkosto (IberRed)**, **iberoamerikkalaisten maiden oikeusministereiden konferenssi (COMJIB)**, ja eurooppalaisten verkostojen välisen yhteistyön tiivistämisen.

Helmikuussa 2013 annetun yhteisen tiedonannon (EU:n yhteinen tietoverkkoturvallisuusstrategia, JOIN(2013) 1 final) mukaisesti strategian puitteissa jatketaan vuoropuhelua asiaankuuluvien kansainvälisten kumppaneiden kanssa, jotta voidaan varmistaa puolustuskyvyn tehokkuus, määritellä yhteistyöaloja ja välttää päällekkäiset toimet tietoverkkoturvallisuuden alalla ja tietoverkkorikollisuuden torjunnassa.

Alueelliset verkostot voisivat hyötyä muiden yhteisten toimien edistämisestä, esimerkiksi tuesta sellaisten koordinointimekanismien kehittämiseen, joilla vastataan monimutkaisiin ja -ulotteisiin kriiseihin. Verkostojen avulla voidaan myös tehostaa **toimintaa kriisitilanteessa** ja parantaa **ennakkovaroitusvalmiuksia**.

Päätelmät

Keski-Amerikassa ja Karibialla vallitseva turvattomuus vaikeuttaa miljoonien ihmisten arkea ja vaikuttaa ihmisoikeuksien ja oikeusvaltion toteutumiseen ja talouden kehitykseen alueella. Se on huomattava este alueelliselle vakaudelle ja yhteistyölle.

Alueen hallitukset pyrkivät vastaamaan tähän haasteeseen, ja Euroopan on tehtävä samoin – pelissä ovat sen pitkäkestoinen kumppanuus ja talous- ja turvallisuusintressit. EU tarjoaa vuoropuhelua ja käytännön yhteistyötä tietäen, että sillä on yhtä paljon opittavaa kumppaneiltaan kuin annettavaa. Tällä strategialla EU ottaa käyttöön läpinäkyvän ja kokonaisvaltaisen lähestymistavan suhteissaan Keski-Amerikan ja Karibian kumppaneihinsa.

Strategia ohjaa turvallisuuteen liittyvää vuorovaikutusta kumppanimaiden kanssa. Alialueellisella ja kansallisella tasolla kumppaneiden kanssa tehtävä työ pitäisi aloittaa mahdollisimman pian. Seuraavan kerran vuonna 2015 järjestettävä EU–CELAC-huippukokous voisi puolestaan olla hyvä ajankohta arvioida strategiaa poliittisesti ja tehdä yhteisiä, koko maanosaa koskevia päätöksiä.