



Bruselas, 29.10.2014
COM(2014) 665 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO
sobre el cumplimiento por parte de Colombia de los criterios pertinentes con vistas a la
negociación de un acuerdo de exención de visado entre la Unión Europea y Colombia

{SWD(2014) 329 final}

1. INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES

El Reglamento nº 509/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo¹ (en lo sucesivo, «el Reglamento modificador»), modificó el Reglamento nº 539/2001 del Consejo² y, en particular, sus anexos, que contienen las listas de terceros países cuyos nacionales deben estar en posesión de un visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de dicha obligación. Diecinueve países se transfirieron del anexo I (obligación de visado) al anexo II (exención de visado), a saber, Colombia, Dominica, Granada, Kiribati, las Islas Marshall, Micronesia, Nauru, Palaos, Perú, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Samoa, las Islas Salomón, Timor Oriental, Tonga, Trinidad y Tobago, Tuvalu, los Emiratos Árabes Unidos y Vanuatu. El Reglamento modificador especifica además que la exención de visado para los nacionales de estos 19 países solo se aplicará a partir de la fecha de entrada en vigor de un acuerdo sobre la exención de visado que cada uno de estos países celebrará con la Unión Europea.

El considerando 5 del Reglamento modificador establece que la Comisión debe evaluar la situación de Colombia y Perú en relación con los criterios enunciados en el Reglamento modificador antes de iniciar las negociaciones de acuerdos bilaterales sobre exención de visado entre la Unión y dichos países. En efecto, el Reglamento modificador ha oficializado, al transferirlos de un considerando a un nuevo artículo, y ampliado la lista de los criterios tradicionales que se tenían en cuenta hasta ahora. La lista no exhaustiva de criterios que a partir de ahora determinarán, sobre la base de una evaluación caso por caso, los países cuyos nacionales están sujetos a la obligación de visado o exentos de dicha obligación, figura en el artículo 1, apartado 1, del Reglamento modificador y hace referencia a: «la inmigración clandestina, al orden público y a la seguridad, a los beneficios económicos, sobre todo en términos de turismo y comercio exterior, así como a las relaciones exteriores de la Unión con los terceros países de que se trate atendiendo, en particular, a consideraciones en materia de derechos humanos y de libertades fundamentales, así como a las implicaciones de la coherencia regional y de la reciprocidad.»

Con el presente informe, y otro adoptado en paralelo sobre Perú, la Comisión cumple el requisito antes mencionado. Ambos informes van acompañados de los documentos de trabajo de los servicios de la Comisión en los que se recogen los datos pormenorizados que justifican las conclusiones y la información sobre las fuentes de los mismos y la metodología utilizada para llevar a cabo la evaluación.

En la preparación de la evaluación, la Comisión solicitó y recibió contribuciones de tres agencias de la UE: EASO, Europol y Frontex. La Delegación de la UE en Colombia elaboró un informe exhaustivo de las relaciones entre la UE y Colombia. España, Estado miembro más afectado por la migración procedente de Colombia, facilitó información adicional. Las autoridades colombianas mostraron una gran voluntad de cooperación con la Comisión durante la preparación de la evaluación.

¹ DO L 149 de 20.5.2014, p. 67.

² DO L 81 de 21.3.2001, p. 1.

2. EVALUACIÓN DE LOS CRITERIOS

El presente informe refleja en líneas generales los criterios que figuran en el artículo 1, apartado 1, del Reglamento modificador y evalúa los posibles escenarios de riesgo derivados de la liberalización de visados antes de presentar las conclusiones.

2.1. Migración y movilidad

Visados Schengen

El análisis de las estadísticas relativas a las solicitudes y concesiones de visados Schengen en Colombia en los últimos años da lugar a las siguientes observaciones:

- Aumenta el número de colombianos que desea viajar al espacio Schengen por turismo, negocios o estancias de corta duración de otro tipo. En 2013, el número de visados Schengen expedidos fue de 121 019, lo que representa un aumento del 42,7 % en comparación con 2010. Este aumento se debe, probablemente, al importante crecimiento económico registrado en Colombia en paralelo con recientes mejoras de la situación de la seguridad.
- La gran mayoría de los solicitantes colombianos (95,2 % en 2013) son considerados viajeros de buena fe que no representan riesgo alguno y por lo tanto obtienen un visado para estancias de corta duración. El porcentaje de denegación de visados se ha reducido en más de la mitad en cuatro años, pasando del 11,2 % en 2010 al 4,8 % en 2013. Un porcentaje cada vez mayor de los solicitantes (40,9 % en 2013) obtiene visados de entrada múltiple, lo cual indica también que los consulados Schengen tienen más confianza en los solicitantes colombianos.

Migración legal

La actual población de colombianos residentes en la UE+³ (sin contar los que han adquirido la nacionalidad de un Estado miembro) se estima en aproximadamente 230 000, de los que algo menos del 75 % vive en España. Los datos estadísticos muestran que, después de un período de gran crecimiento, principalmente en España, la migración legal de colombianos a la UE se encuentra actualmente en un nivel relativamente bajo. Esto se debe en parte a la crisis económica, que se traduce en un menor número de puestos de trabajo y de oportunidades para los inmigrantes en la UE+, lo que reduce los incentivos de llamada, y a la mejora de la seguridad y de la situación económica de Colombia, lo que reduce los incentivos de salida. En la actualidad, el Gobierno colombiano está propiciando el retorno de los Colombianos residentes en el extranjero a través de la aplicación de la denominada «Ley de retorno» que concede incentivos fiscales y financieros a los colombianos que retornan y presta apoyo integral a los que retornan voluntariamente.

Mientras la economía de Colombia siga creciendo al ritmo actual, con una media de más del 5 % de crecimiento del PIB en los últimos 10 años, y la situación de la seguridad permanezca estable o mejore, los colombianos tendrán menos incentivos para emigrar. La actual situación

³ De los «totales de la UE» se excluye, a no ser que se indique expresamente lo contrario, al Reino Unido y a Irlanda, ya que estos dos países no participan en la política común de visados de la UE. Los «totales de la UE+» incluyen los datos de los cuatro países asociados a Schengen (Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza) y excluyen los del Reino Unido e Irlanda.

económica de la UE, junto con las razones geográficas y el hecho de que existan comunidades ya establecidas, pueden explicar por qué la mayoría de los colombianos que han emigrado legalmente en los últimos años lo ha hecho a Estados Unidos.

Inmigración ilegal

Los datos relativos a las denegaciones de entrada, las detenciones y los retornos muestran que Colombia no es un país completamente seguro por lo que se refiere al riesgo de migración ilegal hacia la UE. No obstante, aunque las cifras siguen siendo significativas, la situación ha mejorado notablemente en los últimos años, con la reducción del número de denegaciones de entrada y detenciones y una mejora de la tasa de retorno. El número de colombianos que se hallaba en situación de inmigración ilegal en la UE+ en 2013 fue de 3 080, por debajo de los 4 195 de 2011.

Una comparación de los datos sobre las decisiones de retorno emitidas y los retornos ejecutados a un tercer país (la denominada «tasa de retorno») puede indicar si el retorno de los colombianos afectados por una decisión de retorno se lleva a cabo correctamente o si existen dificultades. La tasa de retorno en la UE+ fue muy baja en 2010 (9,5 %), pero ha mejorado mucho desde entonces (26,9 % en 2011, 31,5 % en 2012 y 46,1 % en 2013). El año pasado, por tanto, la tasa de retorno de la UE para los colombianos era superior a la tasa de retorno media a nivel mundial (36,6 %), y se espera que mejore aún más. España ha informado de que, sobre la base de un acuerdo bilateral de 2001, la cooperación con las autoridades consulares y diplomáticas colombianas sobre cuestiones relacionadas con el retorno de ciudadanos colombianos es excelente. Por ejemplo, en 2013 se satisficieron 229 de las 244 peticiones de documentación presentadas a las autoridades consulares colombianas en España. La razón por la que no se pudo llevar a cabo el retorno de algunos nacionales colombianos no parece ser la falta de cooperación por parte de las autoridades colombianas. Se debe más bien a la fuga de los migrantes o a los recursos interpuestos contra las decisiones de retorno.

De acuerdo con Frontex, en comparación con la presión de la migración irregular de otras procedencias a la que se enfrenta la UE, los riesgos derivados de la exención de visado para los ciudadanos de Colombia probablemente sigan siendo muy bajos, aunque también es probable que aumente el número de denegaciones de entrada, como ponen de manifiesto otros casos de liberalización de visados.

Por lo que respecta al riesgo de presencia irregular de personas cuyas solicitudes de asilo hayan sido denegadas, es muy poco probable que se produzca un aumento significativo del número de solicitudes de asilo infundadas, similar a los registrados en procesos de liberalización anteriores, habida cuenta de que las circunstancias son muy diferentes. Por ejemplo, en el caso de Colombia los gastos de viaje son mucho más elevados y no existen antecedentes de presentaciones masivas de solicitudes de asilo infundadas asociadas a distintos grupos económicamente desfavorecidos de la sociedad colombiana. En otras palabras, el uso indebido del régimen de exención de visados con el fin de solicitar asilo es sencillamente inviable desde un punto de vista económico, dado que los gastos de viaje para una familia son significativamente superiores a los beneficios esperados asociados con el procedimiento de asilo en la UE.

Cabe señalar que cualquier aumento del riesgo de migración irregular que pueda derivarse de la introducción de un régimen de exención de visado para los ciudadanos colombianos, por modesto que sea, podría verse parcialmente compensado por el refuerzo de la cooperación

entre la UE y Colombia en materia de prevención y lucha contra la migración irregular; también a través de la cooperación en materia de retorno, y, a este respecto, la celebración de un acuerdo de readmisión de la UE podría ser una opción a considerar.

Seguridad de los documentos de viaje colombianos y fraudes relativos a los documentos de viaje

Las autoridades colombianas han realizado importantes esfuerzos para incorporar las especificaciones internacionales requeridas en sus pasaportes nacionales. Señalaron que «en 2010 se introdujo el nuevo pasaporte colombiano de lectura mecánica que constituye un documento de viaje más ágil, reconocido internacionalmente y puntero desde el punto de vista tecnológico». Los actuales pasaportes colombianos cumplen las especificaciones de la OIAC pertinentes.

Colombia se está preparando para el uso de pasaportes biométricos electrónicos a medio plazo. A este respecto, el Ministerio de Asuntos Exteriores incluirá el pasaporte biométrico electrónico en los pliegos de condiciones para la contratación pública de nuevos pasaportes. Se espera poner en marcha el proceso de licitación durante el segundo semestre de 2014.

En la situación actual, no parece haber riesgos significativos de fraude documental por parte de ciudadanos colombianos o de emisión fraudulenta de documentos de viaje colombianos. No obstante, si en el futuro los documentos de viaje colombianos permiten la entrada sin visado de sus titulares es probable que se hagan más atractivos para los defraudadores. Para evitar este tipo de fraude será precisa una mayor vigilancia por parte de la guardia de fronteras.

2.2. Delincuencia y seguridad

La estructura de la delincuencia organizada en Colombia ha cambiado radicalmente en los últimos 10 años. La desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) entre 2003 y 2006 condujo a la formación de nuevas bandas de delincuentes fuertemente vinculadas con el tráfico de droga: según las autoridades colombianas, a partir de 2011 las bandas emergentes (BACRIM) han suplantado a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y al Ejército de Liberación Nacional (ELN) como principal amenaza para la seguridad nacional.

Los grupos de delincuencia organizada colombianos tienen una presencia limitada en la UE. Los grupos de delincuencia organizada de América Latina suelen preferir la Península Ibérica como base para sus operaciones debido a sus vínculos históricos, lingüísticos y culturales. Estos grupos son particularmente activos en el comercio de cocaína (Colombia y Perú son los mayores productores de cocaína) y en el blanqueo de los productos del delito.

La liberalización de visados aumentará con seguridad los flujos de pasajeros con destino al espacio Schengen procedentes de Colombia. Los grupos de delincuencia organizada implicados en el tráfico de droga intentarán con toda probabilidad sacar partido del aumento en el número de pasajeros entre Colombia y la UE+ y recurrirán cada vez más al uso de correos de droga y dinero. Los grupos de delincuencia organizada móviles con origen en Colombia también podrían intentar beneficiarse de la supresión de la obligación de visado.

Europol considera que la liberalización de los visados puede dar lugar a un aumento en el número de víctimas de la trata de seres humanos a fines de explotación laboral y sexual en países como España y Portugal. A este respecto, debe señalarse que el segundo informe sobre la aplicación del Documento orientado a la acción relativo a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos, adoptado por el Consejo en diciembre de 2012, sitúa a Colombia en la categoría 3⁴ en la que se encuadran los países y regiones prioritarios con los que la Unión Europea debe reforzar la cooperación y la asociación sobre esta cuestión. Colombia cuenta con una estrategia nacional de lucha contra la trata de seres humanos. Además, ha adoptado una serie de instrumentos políticos para prevenir la trata de seres humanos, para la protección de las víctimas y la persecución de los autores de estos delitos. Una mayor cooperación entre la UE y Colombia en la línea marcada por el Documento orientado a la acción podría reforzar los esfuerzos de ambas partes por abordar este fenómeno.

Colombia ha ratificado la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y el Protocolo de Palermo contra la trata de seres humanos y ha implantado un marco jurídico global en consonancia con las normas internacionales. Colombia debería proseguir sus esfuerzos encaminados a reforzar su sistema judicial, incluida la cooperación judicial en materia penal, y en particular la asistencia jurídica recíproca.

Los grupos de delincuencia organizada colombianos y peruanos también podrían servirse de migrantes en situación irregular a los que facilitarían servicios de legalización de su estancia a largo plazo a cambio de utilizarles como correos de drogas o dinero.

La posibilidad de viajar sin visado y el acceso más fácil al espacio Schengen también podrían reforzar la movilidad de los grupos de delincuencia organizada y de los delincuentes individuales al eliminar el filtro que la obligación de visado impone en la actualidad y al permitirles, una vez en el espacio Schengen, ir de un país a otro sin pasar controles fronterizos.

Un dato positivo a este respecto es la entrada en vigor, el 25 de febrero de 2014, del Acuerdo operativo concluido entre Europol y Colombia. El objetivo de este Acuerdo es regular la cooperación entre Europol y Colombia para apoyar a los Estados miembros de la Unión Europea y a Colombia en la lucha contra las formas graves de delincuencia internacional en los ámbitos cubiertos por el Acuerdo y, en particular, mediante el intercambio de información y contactos regulares entre Europol y Colombia a todos los niveles adecuados.

2.3. *Economía, comercio y turismo*

Colombia cuenta hoy en día con casi 47 millones de habitantes, una población similar a la de España. El Banco Mundial estimó el valor de su economía en 2013 en 378 100 millones USD, lo que la convierte en la 32^a economía del mundo. La RNB (PPA) per capita fue de 11 340 USD, similar a la de Perú. El crecimiento del PIB fue de aproximadamente un 4,7 % durante los últimos diez años y la estimación para 2014 es del 4,3 %. Este crecimiento se ha traducido en una reducción del porcentaje de la población que vive por debajo del umbral de pobreza

⁴ La categoría 1 comprende países específicos; la categoría 2, regiones prioritarias; y la categoría 3, otras regiones y países de especial importancia para la cooperación sobre la trata de seres humanos.

del 47 % en 2007 al 33 % en 2012. Otros indicadores macroeconómicos confirman la estabilidad de la economía colombiana, con un déficit presupuestario del 2,3 % del PIB, una inflación del 2,6 % y una tasa de desempleo del 9,9 %.

Los flujos bilaterales comerciales entre la UE-28 y Colombia se han casi triplicado desde 2004 y ascienden a 7 700 millones EUR en el caso de las exportaciones colombianas a la UE-28 y a 5 800 millones EUR en el caso de las exportaciones de la UE-28 a Colombia. Colombia es el quinto socio comercial de la UE en América Latina y el Caribe y el principal socio comercial de la Comunidad Andina. El Acuerdo comercial entre la UE y Colombia está en vigor a título provisional desde el 1 de agosto de 2013 y está previsto el aumento durante los próximos años de los flujos comerciales de mercancías. Además, Colombia, junto con la UE, es uno de los 23 miembros de la OMC que negocian un ambicioso acuerdo multilateral sobre el comercio de servicios («ACS»), que incluye un fuerte componente «Modo 4». En este contexto, la exención de visado de los empresarios colombianos podría reforzar los lazos económicos entre las empresas europeas y colombianas, ya que la participación más frecuente de empresarios colombianos en ferias comerciales en la UE podría, por ejemplo, tener como resultado un aumento de los pedidos de productos de empresas europeas.

El número de turistas colombianos en la UE+ ha aumentado en los últimos años. Según los datos facilitados por las autoridades colombianas, entre 2008 y 2013 se produjo un incremento del 27 % en las salidas de turistas colombianos con destino a los países de la UE+, lo que supone un crecimiento anual del 5 %. En 2013, el número de turistas colombianos con destino a los países de la UE+ fue de 289 191⁵.

En cualquier caso, los flujos de turistas procedentes de Colombia han aumentado todos los años, por lo que la liberalización del régimen de visado constituiría un impulso adicional a los flujos turísticos entre Colombia y la UE+. Basándose en estas cifras, en las pasadas tasas de crecimiento y en las estimaciones para el futuro, podría ser realista esperar aproximadamente 400 000 turistas colombianos en 2016 en los países de la UE+, suponiendo que 2016 sea el primer año completo de aplicación de la exención de visado para los viajes entre Colombia y el espacio Schengen.

2.4. Relaciones exteriores, en particular con la UE, y cuestiones relativas a los derechos humanos

Relaciones exteriores

En el pasado, la política exterior de Colombia ha gravitado en torno a sus relaciones bilaterales con los Estados Unidos, principalmente sobre la base de la asistencia militar y política (Plan Colombia), que es esencial para que Colombia logre contrarrestar las amenazas que plantean la delincuencia organizada y la insurgencia. Sin poner en cuestión la lealtad a sus socios tradicionales, el actual gobierno ha logrado diversificar su política exterior

⁵ Este número es mucho mayor que el número de visados Schengen expedidos. La diferencia puede deberse a varios factores: más del 40 % de los visados Schengen emitidos en Colombia son visados de entrada múltiple; algunos de los nacionales colombianos registrados como turistas pueden ser titulares de un permiso de residencia válido expedido por un Estado Schengen, etc.

poniendo más énfasis en las relaciones regionales y en una mayor integración económica con sus vecinos «afines», al tiempo que se ha intentado estrechar vínculos con Asia. Las relaciones bilaterales con los vecinos Ecuador y Venezuela, deterioradas en el pasado debido a la presencia de guerrillas colombiana en estos países, se han restaurado y estrechado. Esta evolución, así como una mejora de las relaciones con algunos de los demás países de la región, ha hecho que Colombia se convierta en un actor regional respetado e influyente.

Colombia es miembro de la Alianza del Pacífico de la que forman parte cuatro países latinoamericanos (Perú, Colombia, Chile y México) y cuyo objetivo es fortalecer la integración comercial y económica y la cooperación en materia de migración, educación, seguridad y en otros ámbitos. Colombia participa también en las negociaciones del Acuerdo de Asociación Transpacífico.

Tras la salida de Venezuela de la Comunidad Andina (CAN), los cuatro miembros activos de la CAN son Bolivia, Perú, Colombia y Ecuador. La CAN se encuentra actualmente en una fase de transición y el ámbito de acción de la organización se ha reducido principalmente al comercio, las infraestructuras y la movilidad de los ciudadanos.

El 1 de agosto de 2013 comenzó la aplicación a título provisional del Acuerdo comercial multilateral entre la UE y Colombia/Perú. Hasta la fecha, este acuerdo constituye el marco contractual más importante por el que se rigen las relaciones económicas entre la UE y Colombia. La aplicación del Acuerdo debería reforzar la posición de Colombia como uno de los mayores socios comerciales de la UE en Sudamérica y un destino de importancia creciente para las inversiones de la UE.

Al margen de los florecientes vínculos económicos, la UE también está reforzando su diálogo político con Colombia. A falta de un acuerdo bilateral global, el principal instrumento es un Memorandum de Acuerdo de 2009 por el que se establece un mecanismo de consultas bilaterales informales a nivel de funcionarios de alto nivel. Se están llevando a cabo conversaciones preliminares sobre la posibilidad de celebrar un acuerdo marco político más ambicioso. Además, en varias ocasiones la UE ha ratificado su apoyo al actual proceso de negociación de La Habana.

El 5 de agosto de 2014, la UE y Colombia concluyeron un acuerdo marco que permitirá a Colombia participar en operaciones internacionales de gestión de crisis dirigidas por la UE, organizadas en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa.

Derechos humanos

Los civiles en Colombia siguen padeciendo las consecuencias de un conflicto armado interno que dura ya cinco décadas y que se inició en torno a 1964. Una consecuencia especialmente grave del conflicto es el elevado número de personas desplazadas internamente (PDI) (alrededor de cinco millones, lo que representa el 12 % del total de la población), lo que hace de Colombia el país con el mayor número de desplazados internos en todo el mundo después de Siria. La impunidad, el reclutamiento forzoso de niños, la violencia sexual, el uso de minas antipersonales, las desapariciones forzadas y los ataques a defensores de los derechos humanos, líderes de las comunidades locales, participantes en procesos de restitución de tierras y sindicalistas, constituyen las violaciones más graves de los derechos humanos comunicadas por las Naciones Unidas y las organizaciones de la sociedad civil.

La situación política y de seguridad en Colombia se tradujo también en un nivel relativamente alto de los flujos de asilo procedentes de Colombia a la UE desde finales de la década de 1990 hasta aproximadamente el año 2008. En 1997, el colapso de las negociaciones entre el Gobierno y los principales grupos armados de la oposición, incluidas las FARC, el ELN y el EPL, derivó en situaciones de violencia política y en una crisis económica. Esta tendencia se mantuvo a lo largo de los siguientes 10 años, en los que los cambios políticos e iniciativas (de relativo éxito) para contrarrestar a la guerrilla de paramilitares y a otros grupos generaron inestabilidad interna.

No obstante, la mejora de la seguridad en los últimos años ha dado lugar a una disminución del número de solicitudes de asilo. El número de solicitudes presentadas por los solicitantes de asilo colombianos en la UE+ en 2013 ascendió a 310, una de las cifras más bajas en dos décadas. Sin embargo, el índice de reconocimiento en 2013 fue del 27 %, relativamente alto. Queda por ver si las actuales negociaciones de paz entre el Gobierno colombiano y las FARC darán lugar a una salida pacífica del conflicto dilatado con las guerrillas.

En el momento de asumir el cargo, el Presidente Santos introdujo un enfoque integrador de los derechos humanos como elemento central de muchas medidas clave como, por ejemplo, la Ley de víctimas y de restitución de tierras, que marcó un hito, la adopción de una política nacional de derechos humanos y un amplio sistema de protección para víctimas potenciales de la violencia. El Gobierno también se ha esforzado por establecer contactos con los defensores de los derechos humanos y la sociedad civil en general, gestos que ayudan a reducir la profunda polarización que ha caracterizado a la sociedad colombiana en el pasado. Sin embargo, debido a la magnitud de los retos y a las lagunas en la capacidad de ejecución, hasta la fecha el progreso ha sido solo parcial.

Desde 2008, el Gobierno colombiano ha invertido una gran cantidad de recursos en el desarrollo de un marco normativo y doctrinal para incorporar los derechos humanos y el Derecho humanitario internacional en las operaciones de sus fuerzas armadas. En 2008 se establecieron los objetivos y directrices de una política global sobre derechos humanos y Derecho humanitario internacional a los que deberán atenerse las fuerzas de seguridad en la realización de las operaciones de lucha contra la insurgencia. Además de estos esfuerzos, en 2009 se actualizó el manual operativo de las fuerzas armadas con la adopción por parte del ejército y la policía de normas de intervención que se ajusten a las normas internacionales.

En un informe reciente⁶, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos declaró: «Colombia está en posición de mejorar sensiblemente el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos y de convertirse en una sociedad totalmente inclusiva que respeta los derechos de todos los colombianos. «Son visibles signos positivos importantes, pero la consecución y el mantenimiento de estos progresos requerirá innovación, persistencia y participación de todos los sectores de la sociedad, así como años de esfuerzos sostenidos.»

⁶ Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia – A/HRC/22/17/Add.3

En noviembre de 2012 se iniciaron en La Habana las negociaciones de paz entre el Gobierno de Colombia y los grupos guerrilleros FARC y EP. Las negociaciones, a las que precedió una etapa de conversaciones secretas, se llevan a cabo sobre la base de un programa que incluye cinco puntos principales (agricultura, derechos de participación política, droga, justicia de transición, desarme y desmovilización). Hasta el momento, aunque las negociaciones han avanzado más despacio de lo previsto, las partes han anunciado acuerdos sobre los primeros tres puntos. En particular, en el Acuerdo sobre la cuestión de las drogas ilícitas, anunciado el 16 de mayo de 2014, las FARC se comprometieron a abandonar las actividades relacionadas con la cocaína. De mantener su compromiso podrían permitir un cambio importante en la situación de la producción y tráfico de drogas ilícitas en Colombia.

Ya se han celebrado conversaciones preliminares, aunque por ahora no son concluyentes, con el segundo grupo guerrillero, el Ejército de Liberación Nacional (ELN), con el objetivo de poner en marcha las negociaciones de paz.

2.5. Coherencia regional

Tomando América Latina como región de referencia, Colombia forma parte de la minoría de los países cuyos ciudadanos necesitan un visado⁷. Una larga trayectoria de conflictos internos, desplazamientos de población, violencia, producción y tráfico de drogas y los consiguientes riesgos de seguridad y migratorios explican por qué se ha exigido en el pasado el visado a los ciudadanos colombianos. Sin embargo, Colombia ha logrado avances significativos en la solución de estos problemas, como se muestra en otras secciones del presente informe. Si bien son pocos los países vecinos de Colombia que pueden considerarse totalmente exentos de riesgo, la mayoría de ellos ha disfrutado tradicionalmente de la exención de visado para el espacio Schengen. Por lo tanto, no parece coherente mantener la obligación de visado para los nacionales colombianos mientras se exime de la misma a los ciudadanos de la mayoría de los demás países de la región.

2.6. Reciprocidad

Los ciudadanos de la UE han sido eximidos de la obligación de visado para entrar en Colombia por periodos de hasta 90 días. La única excepción hasta hace poco era la obligación de visado impuesta a los ciudadanos de Bulgaria. Sin embargo, Colombia ha modificado recientemente sus normas y los ciudadanos búlgaros están actualmente exentos de la obligación de visado. Por consiguiente, Colombia ya cumple las condiciones de reciprocidad. A pesar de ello, cualquier futuro acuerdo de exención de visados entre la UE y Colombia debería confirmar la reciprocidad de la exención de visado.

3. ESCENARIOS DE RIESGO

Habida cuenta de todas las tendencias, circunstancias y acontecimientos descritos anteriormente, es posible imaginar al menos dos escenarios de riesgo para el espacio Schengen tras la supresión de la obligación de visado para los ciudadanos colombianos.

⁷

Seis países, a saber, Cuba, República Dominicana, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia. Los restantes 13 países de América Latina están exentos de la obligación de visado: México, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Venezuela, Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay y Chile.

3.1. Escenario de bajo riesgo

En este escenario, la economía colombiana seguiría creciendo a un buen ritmo, las negociaciones de paz se llevarían a cabo con éxito y permitirían el final del dilatado conflicto interno. Consecuentemente, la democracia y los derechos fundamentales se verían consolidados, lo que liberaría todo el potencial de la economía y la sociedad colombianas.

El crecimiento económico y la mayor seguridad eliminarían la mayor parte de los incentivos de salida de la migración irregular y de los flujos de asilo hacia la UE+. La actividad de los grupos delictivos disminuiría, al igual que la importancia de la producción y el tráfico de drogas. Aumentaría el comercio y el turismo entre Colombia y la UE+ lo que reportaría beneficios económicos tangibles. De acuerdo con este escenario, la exención de visado a los nacionales colombianos no produciría consecuencias indeseables para la UE+.

3.2. Escenario de riesgo medio

Con arreglo a este escenario, la economía de Colombia seguiría creciendo, aunque a un ritmo más lento; las negociaciones de paz podrían producir algunos resultados, pero no darían lugar a un acuerdo de paz global, lo que significa que subsistirían niveles de violencia, que a pesar de ser más bajos seguirían obstaculizando el potencial de Colombia. El país seguiría registrando violaciones de los derechos humanos, lo que haría necesario un seguimiento estrecho de la situación de tales derechos.

Estos problemas podrían convertirse en factores que incitarían a algunos nacionales colombianos a abusar del régimen de exención de visado y a entrar en el territorio de la UE legalmente con la intención de residir de forma irregular después del período legal de estancia de corta duración (90 días). En una Colombia inestable también podrían prosperar las redes de delincuentes y exportar con más facilidad sus actividades delictivas a la UE+.

Si, como consecuencia de esta evolución negativa, se plantearan amenazas graves para la Unión en términos migratorios y de seguridad, esta debe ser capaz de reaccionar lo antes posible a cualquier empeoramiento de la situación. El acuerdo de exención de visados que se negocie con Colombia debería incluir en sus disposiciones finales la posibilidad para cada una de las Partes Contratantes de suspender o denunciar el acuerdo. De este modo se garantizará que, si la situación se vuelve preocupante, se puedan adoptar medidas correctoras con rapidez. Además, tal y como se ha indicado, podría considerarse la posibilidad de reforzar la cooperación con Colombia para facilitar el retorno de los inmigrantes irregulares y de los solicitantes de asilo que hayan sido rechazados a fin de compensar el posible aumento de la inmigración irregular. Una cooperación de este tipo podría reducir aún más cualquier necesidad de suspensión o denuncia del acuerdo de exención de visados.

4. CONCLUSIONES

La información contenida en el presente informe y en el documento de trabajo que lo acompaña, que demuestra la mejora significativa de la situación económica, social y de la seguridad en Colombia en los últimos años, justifica que los nacionales colombianos puedan beneficiarse de una exención de la obligación de visado para entrar en el espacio Schengen, como ya hacen los ciudadanos de la mayoría de los países latinoamericanos.

La confianza en los solicitantes de visado colombianos va en aumento; la migración irregular se sitúa en unos niveles relativamente bajos; los documentos de viaje colombianos son lo

suficientemente seguros; han disminuido las amenazas para la seguridad; los grupos de delincuencia organizada colombianos no se consideran en la actualidad una amenaza seria para la UE (con la excepción de los que están implicados en el tráfico de drogas); las oportunidades económicas, incluido el aumento de los intercambios comerciales y los flujos turísticos, aumentan en paralelo con el crecimiento significativo de la economía colombiana; son mayores la protección y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en Colombia en la actualidad que en el pasado; está garantizada la reciprocidad, ya que Colombia ya exime de la obligación de visado a todos los ciudadanos de la UE; y la relación entre la UE y Colombia nunca ha sido tan sólida.

Esta evolución positiva no significa que la supresión de la obligación de visado para los ciudadanos colombianos esté totalmente exenta de riesgos. Subsisten algunos riesgos que podrían materializarse, especialmente si la violencia pasa a ser una vez más la característica principal de la vida política y social de Colombia. Aunque el impacto de la liberalización del régimen de visados sobre la delincuencia organizada más peligrosa se considera limitado y no es probable que el establecimiento de un régimen de exención con Colombia dé lugar a un notable aumento de las actividades de los grupos de delincuencia organizada de este país en la UE, dichos grupos siguen implicados en el tráfico de cocaína hacia Europa y la liberalización de los visados podría facilitar sus actividades. Aunque la mayor parte de la cocaína entra ilegalmente en la UE por el mar empleando contenedores en rutas comerciales, el uso de correos de drogas sigue siendo un importante *modus operandi*. Un aumento de los flujos de pasajeros resultante de la introducción de un régimen de exención de visado permitirá a los grupos de la delincuencia organizada intensificar el uso de correos individuales. También existe el riesgo de un incremento de la trata de seres humanos y del número de colombianos que entre en la UE+ legalmente pero tenga intención de prolongar su estancia, convirtiéndose así en migrantes irregulares.

No obstante, estos riesgos se consideran gestionables. La mayoría de ellos podría minimizarse mediante un refuerzo de la cooperación en materia de retorno, tal como se ha mencionado anteriormente, y garantizando la correcta aplicación de los controles fronterizos con recursos adicionales, en caso necesario, en los aeropuertos de la frontera exterior del espacio Schengen a los que llegue el mayor número de nacionales colombianos, teniendo en cuenta que, si la exención de visado se hace realidad, el control de pasajeros se desplazará de los consulados a las autoridades responsables del control fronterizo. El reciente acuerdo operativo concluido entre Europol y Colombia también contribuirá a luchar contra el hipotético aumento de la actividad delictiva de la delincuencia organizada de Colombia.

En cualquier caso, en el acuerdo de exención de visado que se negocia con Colombia se incluirán las necesarias salvaguardias para suspenderlo o denunciarlo siempre que sea necesario a fin de evitar riesgos migratorios o de seguridad para la Unión. Con objeto de realizar un seguimiento de cualquier evolución negativa, la Comisión se propone crear un mecanismo de seguimiento posterior a la liberalización de visados centrado en las amenazas migratorias o de seguridad potenciales y en sus causas.

Como consecuencia de la evaluación positiva de Colombia de la que da cuenta el presente informe, y si bien es preciso prestar especial atención a la necesidad de un refuerzo de la cooperación con dicho país en materia de retorno y a las modalidades de la misma, la Comisión tiene la intención de presentar al Consejo en breve, una vez que el presente informe se debata en el seno de los correspondientes comités y grupos del Parlamento Europeo y el

Consejo, una recomendación de decisión para autorizar a la Comisión a abrir negociaciones para la celebración de un acuerdo de exención de visado para estancias de corta duración entre la UE y Colombia.