



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 29.10.2014.
COM(2014) 665 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

**o ispunjenju, u Kolumbiji, relevantnih kriterija s obzirom na pregovore o sporazumu o
ukidanju viza između Europske unije i Kolumbije**

{SWD(2014) 329 final}

1. UVOD I POZADINA

Uredbom Europskog parlamenta i Vijeća br. 509/2014¹ (dalje u tekstu „Uredba o izmjeni”) izmijenjena je Uredba Vijeća br. 539/2001², a posebno njezini prilozi koji sadržavaju popise trećih zemalja čiji državljani moraju imati vizu pri prelasku vanjskih granica i zemalja čiji su državljani izuzeti od tog zahtjeva. Devetnaest zemalja prebačeno je iz Priloga I. (obveza posjedovanja vize) u Prilog II. (izuzeće od zahtjeva za vizu), odnosno, Kolumbija, Dominika, Grenada, Kiribati, Maršalovi Otoci, Mikronezija, Nauru, Palau, Peru, Sveta Lucija, Sveti Vincent i Grenadini, Samoa, Salomonovi Otoci, Timor-Leste, Tonga, Trinidad i Tobago, Tuvalu, Ujedinjeni Arapski Emirati i Vanuatu. Uredbom o izmjeni nadalje se određuje da bi se izuzeće od obveze posjedovanja vize za državljane tih 19 zemalja trebalo primjenjivati tek od dana stupanja na snagu sporazuma o ukidanju vize koji svaka od tih zemalja treba sklopiti s Europskom unijom.

U uvodnoj izjavi 5. Uredbe o izmjeni navodi se da bi, prije otvaranja pregovora o bilateralnim sporazumima o oslobođenju od obveze posjedovanja vize s Kolumbijom i Peruom, Komisija trebala dodatno ocijeniti situaciju u tim dvjema zemljama u odnosu na kriterije utvrđene Uredbom o izmjeni. Uredbom o izmjeni formaliziran je (njihovim prebacivanjem iz uvodne izjave u novi članak) i proširen uvriježeni popis kriterija koji su do sada razmatrani. Popis kriterija, koji nije konačan, a u kojem će se od sada na temelju procjene svakog pojedinog slučaja određivati treće zemlje čiji državljani podliježu obvezi posjedovanja vize ili su izuzeti od te obveze, može se pronaći u članku 1. stavku 1. Uredbe o izmjeni: *„nezakonitu imigraciju, javni poredak i sigurnost, ekonomske pogodnosti, posebno u vidu turizma i vanjske trgovine te na vanjske odnose Unije s predmetnim trećim zemljama, posebno uključujući pitanja ljudskih prava i temeljnih sloboda kao i posljedice regionalne usklađenosti i uzajamnosti”*.

Ovim izvješćem i posebnim, usporedno donesenim izvješćem o Peru, Komisija ispunjava navedeni uvjet. Oba su izvješća popraćena radnim dokumentima osoblja Komisije u kojima su predstavljeni detaljni podaci na kojima se temelje njihovi zaključci i sadržavaju informacije o izvorima podataka i korištenoj metodologiji za davanje ocjene.

Pripremajući ocjenu Komisija je zatražila i primila doprinose od tri agencije EU-a: EASO-a, Europol i Frontexa. Delegacija EU-a u Kolumbiji dostavila je opsežno izvješće o odnosima između EU-a i Kolumbije. Španjolska, kao država članica koja je tradicionalno najviše pogođena migracijom iz Kolumbije, dostavila je dodatne informacije. Kolumbijska nadležna tijela pokazala su visok stupanj spremnosti na suradnju s Komisijom tijekom pripreme ocjene.

¹ SL L 149, 20. 5. 2014., str. 67.

² SL L 81, 21. 3. 2001., str. 1.

2. OCJENA KRITERIJA

U ovom se izvješću općenito odražavaju kriteriji navedeni u članku 1. stavku 1. Uredbe o izmjeni. U njemu se također, prije predstavljanja zaključaka, ocjenjuju mogući rizični scenariji koji proizlaze iz liberalizacije viznog režima.

2.1. Migracija i mobilnost

Schengenske vize

Sljedeća su zapažanja rezultat analize statističkih podataka o zatraženim i izdanim schengenskim vizama u Kolumbiji u posljednjih nekoliko godina:

- sve više Kolumbijaca želi putovati u schengensko područje radi turizma, poslovno ili radi drugih vrsta kratkih boravaka. U 2013., broj izdanih schengenskih viza iznosio je 121 019, što predstavlja povećanje od 42,7 % u usporedbi s 2010. To je povećanje vjerojatno povezano sa značajnim gospodarskim rastom zabilježenim u Kolumbiji usporedno s najnovijim poboljšanjima sigurnosne situacije;
- velika većina podnositelja zahtjeva iz Kolumbije (95,2 % u 2013.) smatraju se putnicima *bona fide* koji ne predstavljaju nikakav rizik te stoga dobivaju vizu za kratkotrajni boravak, pri čemu se stopa odbijenih zahtjeva za vizu više nego prepolovila u četiri godine, s 11,2 % u 2010. na 4,8 % u 2013. Sve veći broj podnositelja zahtjeva (40,9 % u 2013.) dobiva vize za višestruki ulazak, što također ukazuje na to da schengenski konzulati imaju više povjerenja u kolumbijske podnositelje zahtjeva.

Zakonita migracija

Trenutačni broj Kolumbijaca koji borave u zemljama EU+³ (ne računajući one koji su stekli državljanstvo neke države članice) procjenjuje se na oko 230 000, od čega ih je nešto manje od 75 % u Španjolskoj. Statistički podaci pokazuju da je nakon razdoblja značajnog rasta uglavnom u Španjolskoj, zakonita migracija Kolumbijaca u EU trenutačno na relativno niskoj razini. To je dijelom posljedica gospodarske krize, što znači manje radnih mjesta i prilika za migrante u zemljama EU+, čime se smanjuju čimbenici njihova privlačenja, kao i zbog poboljšanja sigurnosne i gospodarske situacije u Kolumbiji, čime se smanjuju čimbenici poticanja na iseljavanje. Kolumbijska vlada trenutačno promiče povratak Kolumbijaca koji borave u inozemstvu provedbom tzv. „Zakona o povratku” kojim se odobravaju porezni i financijski poticaji za Kolumbijce povratnike, kao i pružanje sveobuhvatne potpore za one koji se dragovoljno vraćaju.

Sve dok kolumbijsko gospodarstvo nastavi rasti po trenutačnim stopama, uz prosječni porast BDP-a od gotovo 5 % u posljednjih 10 godina, a sigurnosna situacija ostane stabilna ili se poboljša, Kolumbijci će imati manje razloga za iseljavanje. Trenutačnom gospodarskom situacijom u EU-u, zajedno sa geografskim čimbenicima i zajednicama koje su se ustalile, može se objasniti zašto su Sjedinjene Države odredište za većinu Kolumbijaca koji zakonito emigriraju proteklih godina.

³ Kada se prikazuju „ukupne brojke u EU-u“, one isključuju, osim ako nije navedeno drugačije, Ujedinjeno Kraljevstvo i Irsku jer te dvije zemlje ne sudjeluju u zajedničkoj viznoj politici EU-a. Kada se prikazuju „ukupne brojke u EU+“, oni uključuju podatke za četiri zemlje pridružene Schengenu (Island, Lihtenštajn, Norveška i Švicarska), a isključuju UK i Irsku.

Nezakonita migracija

Podaci o odbijenim zahtjevima za ulazak, uhićenjima i vraćanju pokazuju da Kolumbija nije u potpunosti zemlja bez rizika u smislu nezakonite migracije u EU. Situacija se ipak značajno popravila proteklih godina, s obzirom na smanjenje broja odbijenih zahtjeva i uhićenja i poboljšanja omjera vraćanja, premda su brojke i dalje visoke. Na primjer, broj Kolumbijaca za koje je utvrđeno da su u situaciji nezakonite migracije u zemljama EU+ u 2013. iznosio je 3 080, što predstavlja smanjenje u odnosu na brojku od 4 195 u 2011.

Usporedba podataka o izdanim odlukama o vraćanju i izvršenim vraćanjima u treće zemlje (tzv. „omjer vraćanja”) može ukazati na to provodi li se vraćanje Kolumbijaca koji su primili odluke o vraćanju bez problema ili ipak postoje poteškoće. Omjer vraćanja u zemlje EU+ bio je vrlo nizak u 2010. (9,5%), ali se od tada značajno poboljšao (26,9% u 2011., 31,5% u 2012. i 46,1% u 2013.). Prošle godine je tako omjer vraćanja Kolumbijaca u EU-u bio viši od prosječnog svjetskog omjera vraćanja (36,6%), a očekuju se daljnja poboljšanja. Španjolska je izvijestila o izvrsnoj suradnji s kolumbijskim diplomatskim i konzularnim tijelima u pitanjima koja su povezana s vraćanjem kolumbijskih državljana, na temelju bilateralnog sporazuma iz 2001. U 2013., na primjer, odobreno je 229 od 244 zahtjeva za dokumentaciju podnesenih kolumbijskim konzularnim tijelima u Španjolskoj. Tako se čini da razlog zašto neki Kolumbijci nisu mogli biti vraćeni nije posljedica nedostatka suradnje kolumbijskih tijela. Vjerojatnije je da uzrok leži u migrantima u bijegu ili žalbama na odluke o vraćanju.

Prema Frontexu, u usporedbi s općim pritiscima nezakonite migracije s kojom se suočava EU, rizici koji proizlaze iz ukidanja viza za kolumbijske državljane vjerojatno će ostati relativno umjereni, iako je također vjerojatno da će se broj odbijenih ulazaka povećati, kako se pokazalo u drugim slučajevima liberalizacije viznog režima.

Što se tiče rizika od nezakonite prisutnosti osoba čiji su zahtjevi za azil odbijeni, značajno povećanje broja neutemeljenih zahtjeva za azil, slično onome do čega je došlo nakon ranijih procesa liberalizacije viznih režima, nije vjerojatan scenarij s obzirom na velike razlike u okolnostima među podnositeljima zahtjeva. Na primjer, u slučaju Kolumbije, troškovi putovanja znatno su veći i nije zabilježeno mnogo slučajeva podnošenja neutemeljenih zahtjeva za azil povezanih s različitim gospodarski marginaliziranim skupinama kolumbijskoga društva. Drugim riječima, zlorabljenje režima bez vize u svrhu traženja azila jednostavno nije gospodarski isplativo, s obzirom na to da su troškovi putovanja za obitelj znatno veći od očekivanih koristi povezanih s postupkom dobivanja azila u EU-u.

Vrijedi napomenuti da bi se svako povećanje rizika od nezakonite migracije koja bi mogla uslijediti nakon uvođenja putovanja bez vize za građane Kolumbije – bez obzira koliko taj rizik bio umjeren – moglo djelomično ublažiti pojačanom suradnjom između EU-a i Kolumbije u sprječavanju i suzbijanju nezakonite migracije, uključujući suradnju u pogledu vraćanja, i u tom bi pogledu trebalo razmotriti mogućnost sklapanja sporazuma s EU-om o ponovnom prihvatu.

Sigurnost kolumbijskih putnih isprava i prijevare s putnim ispravama

Kolumbijska tijela uložila su značajne napore kako bi ugradila tražene međunarodne specifikacije u svoje nacionalne putovnice. Ta su tijela istaknula da je „u 2010. uvedena nova strojno čitljiva kolumbijska putovnica, što je čini prilagodljivijom putnom ispravom koja je međunarodno priznata i tehnološki ažurirana.” Postojeće kolumbijske putovnice usklađene su s odgovarajućim specifikacijama Međunarodne organizacije civilnog zrakoplovstva (ICAO).

Kolumbija se srednjoročno priprema za uvođenje elektroničkih biometrijskih putovnica. S tim u vezi, Ministarstvo vanjskih poslova uključit će elektroničku biometrijsku putovnicu u uvjete natječaja za postupak nabave novih putovnica. Početak postupak podnošenja ponuda očekuje se u drugoj polovini 2014.

Trenutačno nisu izgledni značajni rizici povezani s kolumbijskim državljanima koji bi se uključili u prijevare s ispravama ili s prijevarama u korištenju kolumbijskih putnih isprava. Međutim, ako će kolumbijske putne isprave u budućnosti njihovim nositeljima omogućavati ulazak bez vize, vjerojatno je da će postati privlačniji varalicama. Za utvrđivanje ove vrste prijevare bit će potreban povećani nadzor granične policije.

2.2. *Kriminal i sigurnost*

Struktura organiziranog kriminala u Kolumbiji radikalno se promijenila u proteklih 10 godina. Demobilizacija paravojnih skupina AUC-a (Ujedinjenih samoobrambenih snaga Kolumbije) između 2003. i 2006. dovela je do stvaranja novih kriminalnih skupina koje su duboko ukorijenjene u trgovini drogom: prema informacijama kolumbijske vlade od 2011. novonastale kriminalne skupine (BACRIM) pretekle su FARC (Revolucionarne oružane snage Kolumbije) i ELN (Nacionalna oslobodilačka vojska) kad je riječ o prijetnji nacionalnoj sigurnosti od 2011.

Kolumbijske organizirane kriminalne skupine (OKS-ovi) prisutne su samo do ograničene mjere u EU-u. Latinoamerički OKS-ovi daju prednost Iberijskom poluotoku kao bazi za djelovanje zbog kulturnih, jezičnih i povijesnih veza. Tu su posebno uključene u trgovinu kokainom (Kolumbija i Peru su najveći svjetski proizvođači kokaina) i pranje prihoda od kriminala.

Liberalizacijom viznog režima zasigurno će se povećati protok putnika iz Kolumbije u schengenski prostor. OKS-ovi uključeni u trgovinu drogom najvjerojatnije će pokušati iskoristiti sve veći broj putnika koji putuju između Kolumbije i zemalja EU+ sve većim oslanjanjem na dostavljače droge i novca. Mobilni OKS-ovi podrijetlom iz Kolumbije također bi mogli pokušati iskoristiti ukidanje zahtjeva za vizu.

Europol smatra da bi jedna od posljedica liberalizacije viznog režima moglo biti povećanje broja kolumbijskih žrtava trgovine ljudima za prisilni rad i spolno iskorištavanje u zemljama poput Španjolske i Portugala. S tim u vezi potrebno je napomenuti da je u Drugom provedbenom izvješću Dokumenta za djelovanje (AOP) o sprječavanju i borbi protiv trgovine ljudima, koje je Vijeće donijelo u prosincu 2012., Kolumbija smještena u kategoriju 3⁴ prioriteta zemalja i regija s kojima bi EU trebala pojačati suradnju i partnerstvo po ovom pitanju. Kolumbija ima nacionalnu strategiju za borbu protiv trgovine ljudima. Nadalje, Kolumbija je donijela brojne instrumente politike o sprječavanju trgovine ljudima, zaštiti žrtava i progonu. Daljnja suradnja između EU-a i Kolumbije u skladu s AOP-om mogla bi pojačati nastojanja obje strane u rješavanju ove pojave.

Kolumbija je ratificirala Konvenciju UN-a protiv transnacionalnog organiziranog kriminaliteta i Protokol o sprečavanju, suzbijanju i kažnjavanju trgovine ljudima (Protokol iz Palerma) i uspostavila svebuhvatan zakonski okvir u skladu s međunarodnim standardima.

⁴ Kategorijom 1. obuhvaćene su specifične zemlje; kategorijom 2. prioritetne regije; kategorijom 3., ostale regije i zemlje od posebnog značaja za suradnju u sprječavanju trgovine ljudima.

Kolumbija bi trebala nastaviti s naporima u jačanju pravosudnog sustava, što uključuje pravosudnu suradnju u kaznenim pitanjima, a posebno uzajamnu pravnu pomoć.

Kolumbijski i peruanski OKS-ovi mogli bi također iskoristiti nezakonite imigrante koji koriste usluge olakšavanja ozakonjenja dugotrajnog boravka time što bi ih angažirale kao dostavljače gotovine ili droge kao naplatu za svoje usluge.

Putovanjem bez vize i lakšim pristupom schengenskom prostoru mogla bi se također povećati mobilnost OKS-ova i kriminalaca pojedinaca uklanjanjem filtra koji uvođenje viza trenutačno osigurava i omogućujući im da, po ulasku u schengenski prostor, prelaze iz jedne zemlje u drugu bez prolaska kroz graničnu kontrolu.

Pozitivan čimbenik u tom području je nedavno stupanje na snagu operativnog sporazuma između Europol i Kolumbije 25. veljače 2014. Svrha je ovog sporazuma uređivanje suradnje između Europol i Kolumbije radi potpore državama članicama Europske unije i Kolumbiji u borbi protiv teških oblika međunarodnog kriminala u područjima obuhvaćenim sporazumom, posebno kroz razmjenu informacija i redovnim kontaktima između Europol i Kolumbije na svim odgovarajućim razinama.

2.3. *Gospodarstvo, trgovina i turizam*

Kolumbija danas broji gotovo 47 milijuna stanovnika (slično kao i Španjolska). Vrijednost njezina gospodarstva u 2013. prema procjeni Svjetske banke bila je 378,1 milijardi USD, što tu zemlju čini 32. najvećim najvećim gospodarstvima u svijetu. BND (PKM) po stanovniku iznosio je 11 340 USD, slično onome u Peru. Prosječni rast BDP-a iznosio je 4,7% u proteklih deset godina i procijenjen je na 4,3% za 2014. Taj se rast odrazio na smanjenje postotka stanovništva koje živi ispod granice siromaštva, s 47% u 2007. na 33% u 2012. Ostali makroekonomski pokazatelji potvrđuju stabilnost kolumbijskog gospodarstva: fiskalni deficit od 2,3% BDP-a, inflacija od 2,6% i stopa nezaposlenosti od 9,9%.

Bilateralna trgovinska robna razmjena između zemalja EU-28 i Kolumbije koja se gotovo utrostručila od 2004. iznosi 7,7 milijardi EUR kolumbijskog izvoza u EU-28 i 5,8 milijardi EUR izvoza zemalja EU-28 u Kolumbiju. Kolumbija je peti po veličini trgovinski partner EU-a u Latinskoj Americi i Karibima i glavni trgovinski partner Andske zajednice. Sporazum o trgovini između EU-a i Kolumbije privremeno se primjenjuje od 1. kolovoza 2013., a očekuje se da će se robni trgovinski tokovi povećavati u nadolazećim godinama. Nadalje, Kolumbija je, zajedno s EU-om, među 23 članice Svjetske trgovinske organizacije koje pregovaraju o ambicioznom višestranom Sporazumu o trgovini uslugama („TiSA”), koji uključuje snažnu sastavnicu „mode 4”. U tom kontekstu, putovanje bez vize za kolumbijske poslovne ljude moglo bi dovesti do snažnijih gospodarskih veza između kolumbijskih i europskih poduzeća, s obzirom da bi češće sudjelovanje kolumbijskih poslovnih ljudi na sajmovima u EU-u primjerice moglo dovesti do većeg broja narudžbi proizvoda europska poduzeća.

Posljednjih godina u porastu je broj kolumbijskih turista u zemlje EU+. Prema podacima koje su dostavila kolumbijska tijela, između 2008. i 2013. došlo je do povećanja odlazaka kolumbijskih turista u zemlje EU+ od 27 %, što je godišnji porast od 5%. U 2013., broj kolumbijskih turista koji su putovali u zemlje EU+ iznosio je 289 191.⁵

⁵ Taj je broj znatno viši od broja viza izdanih za schengenski prostor. Razlika može biti posljedica nekoliko čimbenika: više od 40% schengenskih viza izdanih u Kolumbiji su vize za višekratne ulaske; neki Kolumbijci

U svakom slučaju, protok turista iz Kolumbije svake godine se povećava, tako da bi liberalizacija viznog režima pružila dodatni poticaj protoku turista između Kolumbije i zemalja EU+. Na osnovi tih podataka i prošlih i procijenjenih budućih stopa rasta, realno je očekivati oko 400 000 kolumbijskih turista u 2016. u zemljama EU+, pod pretpostavkom da bi 2016. bila prva puna godina u kojoj bi se ostvarila mogućnost putovanja bez vize između Kolumbije i schengenskog prostora.

2.4. Vanjski odnosi, posebno s EU, i pitanja ljudskih prava

Vanjski odnosi

U prošlosti se Kolumbija snažno oslanjala na bilateralne odnose sa Sjedinjenim Državama, uglavnom na osnovi političke i vojne pomoći (Plan Kolumbija) koja je važna za Kolumbiju kako bi joj omogućila uklanjanje prijetnji koje predstavljaju pobuna i organizirani kriminal. Trenutačna administracija, dok održava veze s tradicionalnim partnerima, uspješno diversificira svoju vanjsku politiku stavljanjem većeg naglaska na međuregionalne odnose i na dublju gospodarsku integraciju sa „sebi sličnim” susjedima, osobito s ciljem uspostavljanja užih veza s Azijom. Bilateralni odnosi sa susjednim Ekvadorom i Venezuelom, koji su u prošlosti bili zategnuti zbog prisutnosti kolumbijskih gerilskih skupina u tim zemljama, ponovno su uspostavljeni i pojačani. Ta kretanja, kao i unaprijeđeni odnosi s brojnim drugim zemljama u regiji, Kolumbiju su pretvorili u poštovanog i utjecajnog regionalnog dionika.

Kolumbija je članica Pacifičkog saveza koji čine četiri latinskoameričke zemlje (Peru, Kolumbija, Čile i Meksiko) čiji je cilj jačanje gospodarsko-trgovinske integracije, ali i šira suradnja u području migracije, obrazovanja, sigurnosti i drugim pitanjima. Kolumbija sudjeluje i u pregovorima o inicijativi Transpacifičko partnerstvo.

Nakon izlaska Venezuele iz Andske zajednice (CAN), četiri aktivna člana CAN-a su Peru, Bolivija, Kolumbija i Ekvador. CAN je trenutačno u prijelaznoj fazi, a područje djelovanja te organizacije uglavnom je suženo na trgovinu, infrastrukturu i mobilnost građana.

Višestrani trgovinski sporazum EU-a i Kolumbije odnosno Perua započeo je s privremenom primjenom s Kolumbijom 1. kolovoza 2013. Do danas taj sporazum predstavlja najvažniji ugovorni okvir kojim se uređuju gospodarskim odnosi između EU-a i Kolumbije. Cilj je provedbe sporazuma poboljšati položaj Kolumbije kao jednog od najvećih trgovinskih partnera EU-a u Južnoj Americi te sve značajnijeg odredišta za ulaganja EU-a.

Osim sve jačih gospodarskih veza, EU također pojačava politički dijalog s Kolumbijom. U nedostatku sveobuhvatnog bilateralnog sporazuma, glavno je sredstvo kojim se to ostvaruje Memorandum o razumijevanju iz 2009. kojim se uspostavlja neslužbeni bilateralni savjetodavni mehanizam na razini visokih dužnosnika. Održani su pripremni razgovori o mogućnosti sklapanja ambicioznijeg okvirnog političkog sporazuma. Osim toga, EU je u nekoliko navrata izrazio potporu trenutačnom procesu pregovora iz Havane.

EU i Kolumbija sklopile su 5. kolovoza 2014. okvirni sporazum kojim će se Kolumbiji omogućiti sudjelovanje u operacijama za upravljanje međunarodnim krizama koje predvodi EU, koji je organiziran u okviru Zajedničke sigurnosne i obrambene politike.

evidentirani kao turisti u odlasku mogu imati valjanu dozvolu boravka izdanu u državi unutar schengenskog prostora; itd.

Ljudska prava

Civili u Kolumbiji i dalje trpe posljedice unutarnjeg oružanog sukoba koji je trajao pet desetljeća, a započeo je oko 1964. Jedna je od posebno teških posljedica sukoba velik broj interno raseljenih osoba (oko pet milijuna, tj. 12% ukupnog stanovništva), što Kolumbiju čini zemljom s najvećim brojem interno raseljenih osoba na svijetu, nakon Sirije. Nekažnjavanje, prisilno novačenje djece, spolno nasilje, upotreba protupješačkih mina, nasilni nestanci i napadi na aktiviste za ljudska prava, predstavnike lokalne zajednice, sudionike u postupcima povrata zemljišta i članove sindikata predstavljaju najteže povrede ljudskih prava o kojima izvještavaju Ujedinjeni narodi i organizacije civilnoga društva.

Politička i sigurnosna situacija u Kolumbiji također je za posljedicu imala razmjerno velik broj tražitelja azila iz Kolumbije u EU-u od kraja 90.-ih do oko 2008. U 1997., neuspjeh pregovora između vlade i glavnih naoružanih oporbenih skupina, uključujući FARC, ELN i EPL, doveo je do političkog nasilja i gospodarske krize. Taj se obrazac nastavio tijekom idućih 10 godina uz političke promjene i (tek djelomično uspješne) inicijative za borbu protiv paravojnih gerilskih i drugih skupina, što je dovelo do unutarnje nestabilnosti.

Međutim, poboljšanjem sigurnosne situacije u proteklom godinama smanjio se broj zahtjeva za azil. Broj zahtjeva za azil iz Kolumbije u zemljama EU+ u 2013. iznosio je 310, što je jedna od najnižih brojki u dva desetljeća. Ipak, stopa priznavanja u 2013. iznosila je 27%, što je razmjerno velik postotak. Ostaje za vidjeti hoće li trenutačni mirovni pregovori između kolumbijske vlade i FARC-a dovesti do mirnog završetka dugotrajnog sukoba s gerilskim skupinama.

Nakon preuzimanja vlasti, predsjednik Santos stavio je pristup zasnovan na pravima u središte brojnih ključnih mjera kao što je ključni Zakon o žrtvama i povratu zemljišta, donošenje nacionalne politike o ljudskim pravima i sveobuhvatnog sustava zaštite osoba izloženih riziku od nasilja. Vlada se također povezala s aktivistima za ljudska prava i općenito s civilnim društvom. Takvim se gestama pridonosi smanjenju duboke polarizacije kolumbijskog društva u prošlosti. Međutim, zbog razmjera izazova i razlika u provedbenoj sposobnosti, do sada je ostvaren tek djelomičan napredak.

Od 2008., kolumbijska vlada je uložila velik dio resursa u razvoj regulatornog, doktrinarnog okvira za ugrađivanje standarda Zakona o ljudskim pravima i međunarodnog humanitarnog prava u operacije svojih oružanih snaga. U 2008., Sveobuhvatnom politikom o ljudskim pravima i međunarodnom humanitarnom pravu utvrđeni su ciljevi i smjernice koje sigurnosne snage trebaju slijediti u provedbi kontrarevolucionarnih operacija. Uz ta nastojanja, 2009. je ažuriran i Operativni priručnik za oružane snage uz donošenje vojnih i policijskih pravila djelovanja koja poštuju međunarodne standarde.

U nedavnom izvješću,⁶ visoki povjerenik UN-a za ljudska prava izjavio je da: „*Kolumbija može značajno poboljšati poštivanje svojih obveza u vezi s ljudskim pravima i postati potpuno uključivo društvo koje poštuje prava svih Kolumbijaca. Značajni pozitivni znakovi su vidljivi, ali ostvarivanje i održavanje tih postignuća zahtijevat će inovativnost, ustrajnost i uključivanje svih sektora društva, kao i godine neprekidnih napora.*”

⁶ Izvješće visokog povjerenika UN-a za ljudska prava o stanju ljudskih prava u Kolumbiji – A/HRC/22/17/Dod. 3

U studenom 2012. pokrenuti su mirovni pregovori između kolumbijske vlade i gerilskih skupina FARC-EP-a u Havani. Pregovori, kojima je prethodila faza tajnih razgovora, vode se na osnovi programa koji uključuje pet glavnih točaka (poljoprivredu, prava političkog suodlučivanja, droge, tranzicijsko pravosuđe i razoružanje i demobilizaciju). Do sada su pregovori napredovali sporije nego što je očekivano, a strane su najavile sporazum o prve tri točke. Posebno, u sporazumu o pitanju nezakonitih droga, najavljenom 16. svibnja 2014., FARC se obvezao prestati s aktivnostima povezanim s kokom. Ako se ta obveza održi, situacija povezana sa nezakonitim drogama u Kolumbiji mogla bi se značajno promijeniti.

Pripremni razgovori – koji do sada nisu polučili jasne rezultate – već su održani s drugom po veličini gerilskom skupinom, ELN-om (Nacionalnom oslobodilačkom vojskom), u cilju pokretanja mirovnih pregovora i s tom skupinom.

2.5. Regionalna povezanost

Ako se uzme Latinska Amerika kao referentna regija, Kolumbija je u manjini zemalja čiji građani moraju imati vizu.⁷ Duga povijest unutarnjih sukoba i raseljavanja, nasilja, proizvodnje droge odnosno trgovine drogom i posljedični migracijski i sigurnosni rizici razlog su zašto je kolumbijskim građanima tradicionalno bila potrebna viza. Kolumbija je ipak napravila značajne iskorake u rješavanju tih problema, što je opisano u drugim odjeljcima ovog izvješća. Iako se samo mali broj zemalja u susjedstvu Kolumbije može smatrati potpuno nerizičnima, većina njih tradicionalno uživa status zemalja oslobođenih zahtjeva za posjedovanje vize za schengenski prostor. Stoga bi se moglo činiti nepravednim zadržati zahtjev za posjedovanje vize za Kolumbijce, a izuzeti građane većine ostalih zemalja u regiji od tog zahtjeva.

2.6. Uzajamnost

Građani EU-a tradicionalno su izuzeti od obveze posjedovanja vize za ulazak u Kolumbiju na razdoblje do 90 dana. Do nedavno je jedini izuzetak bio zahtjev za posjedovanje vize za građane Bugarske. Međutim, Kolumbija je nedavno izmijenila svoja pravila u pogledu viza pa su sada i bugarski građani izuzeti od zahtjeva za vizu. Tako Kolumbija već poštuje uvjete uzajamnosti. Bez obzira na to, svaki budući sporazum o ukidanju vize između EU-a i Kolumbije trebao bi potvrditi uzajamna putovanja bez viza.

3. SCENARIJI RIZIKA

S obzirom na sva prethodno opisana kretanja, događaje i razvoj, moguće je zamisliti najmanje dva scenarija rizika za schengenski prostor nakon ukidanja zahtjeva za posjedovanje vize za građane Kolumbije.

3.1. Scenarij niskog rizika

Prema ovom scenariju, kolumbijsko gospodarstvo bi nastavilo rasti zdravim ritmom, mirovni pregovori bi uspješno bili dovršeni i doveli bi do okončanja dugogodišnjeg unutarnjeg sukoba, a kao posljedica, demokracija i temeljna prava bi bila učvršćena, čime bi se oslobodio puni potencijal gospodarstva i društva Kolumbije.

⁷ Šest zemalja: Kuba, Dominikanska Republika, Kolumbija, Ekvador, Peru i Bolivija. Građani ostalih 13 latinskoameričkih zemalja mogu putovati bez vize: Meksiko, El Salvador, Gvatemala, Honduras, Nikaragva, Kostarika, Panama, Venezuela, Brazil, Argentina, Urugvaj, Paragvaj i Čile.

Gospodarskim rastom i većom sigurnošću uklonila bi se većina čimbenika kojima se potiču nezakonite imigracije i tijekom azila prema EU+. Smanjile bi se aktivnosti kriminalnih skupina, kao i važnost proizvodnje droge i trgovine drogom. Trgovina s EU-om i turizam prema EU+ vjerojatno bi se povećali uzrokujući opipljive gospodarske koristi. Putovanje bez vize za Kolumbijce tako ne bi proizvelo neželjene posljedice za EU+.

3.2. *Scenarij srednjeg rizika*

Prema ovom scenariju, kolumbijsko gospodarstvo nastavilo bi rasti, premda sporijim tempom; mirovnim pregovorima ostvarili bi se određeni rezultati bez postizanja sveobuhvatnog mirovnog sporazuma – što znači da bi potencijal Kolumbije bio ograničen unatoč smanjenim razinama nasilja. Zemlja bi se i dalje suočavala s kršenjem ljudskih prava, što bi izazvalo potrebu za uskim praćenjem situacije u području ljudskih prava.

Tim bi s problemima neke Peruance moglo potaknuti na zlouporabu režima bez viza kako bi zakonito ušli na državno područje zemalja EU+, iako namjeravaju ostati dulje od zakonitog razdoblja kratkotrajnog boravka (90 dana). Zločinačke mreže bi također rasle u nestabilnoj Kolumbiji i lakše izvozile svoje kriminalne aktivnosti u zemlje EU+.

U slučaju ovakvih negativnih promjena kojima bi nastale značajne prijetnje za Uniju u području migracije, sigurnosti te u drugim područjima, Unija mora biti sposobna brzo odgovoriti na svako pogoršanje situacije. Sporazum o ukidanju vize o kojem će se pregovarati s Kolumbijom tako bi trebao u svojim završnim odredbama uključivati mogućnost za svaku ugovornu stranu da sporazum obustavi ili ga raskine. Time je, ako situacija postane zabrinjavajuća, zajamčena mogućnost brze provedbe popravnih mjera. Osim toga, kako je prethodno prikazano, mogla bi se razmotriti mogućnost jačanja suradnje s Kolumbijom na lakšem vraćanju nezakonitih migranata i tražitelja azila čiji su zahtjevi za azil odbijeni kako bi se kompenzirao mogući porast nezakonite imigracije. Takvom bi se suradnjom dodatno smanjila potreba za obustavom ili raskidom sporazuma o ukidanju vize.

4. ZAKLJUČCI

Informacijama sadržanima u ovom izvješću i popratnim radnim dokumentima osoblja, koje pokazuju značajan napredak gospodarske, društvene i sigurnosne situacije u Kolumbiji u proteklom godinama, opravdava se odobravanje ulaska Kolumbijaca u schengenski prostor bez vize, kao što je to već slučaj s građanima većine latinskoameričkih zemalja.

Povjerenje u kolumbijske podnositelje zahtjeva za vizu je u porastu; nezakonita imigracija na relativno je niskim razinama; kolumbijske putne isprave dovoljno su sigurne; sigurnosne prijetnje smanjene su; kolumbijske organizirane kriminalne skupine trenutačno nisu procijenjene kao značajna prijetnja EU-u (uz izuzetak trgovine drogom); gospodarske prilike, uključujući povećane trgovinske i turističke tokove, proširuju se istovremeno sa značajnim rastom kolumbijskoga gospodarstva; ljudska prava i temeljne slobode su sada u daleko većoj mjeri zaštićeni i poštovani u Kolumbiji no što je to bio slučaj u prošlosti; uzajamnost će biti osigurana s obzirom da Kolumbija već izuzima sve građane EU-a od obveze posjedovanja vize; a odnos između EU-a i Kolumbije nikada nije bio snažniji.

Ova pozitivna kretanja ne znače da je ukidanje zahtjeva za vizu za građane Kolumbije potpuno lišeno rizika. Neki rizici zaista ostaju i mogu se ostvariti, posebno ako nasilje ponovno postane istaknuto obilježje kolumbijskog političkog i društvenog života. Premda se utjecaj liberalizacije viznog režima na teški organizirani kriminal smatra ograničenim i nije vjerojatno da će uspostava režima bez viza s Kolumbijom dovesti do značajnog povećanja djelovanja organiziranih kriminalnih skupina koje potječu iz te zemlje u EU-u, kolumbijske

organizirane kriminalne skupine i dalje su glavni trgovci kokainom za Europu, a liberalizacijom viznog režima moglo bi se olakšati njihov djelovanje. Dok se većina kokaina u EU krijumčari morem u kontejnerima na komercijalnim rutama, korištenje dostavljača droge i dalje je važan *modus operandi*. Povećanjem protoka putnika uvođenjem putovanja bez viza omogućit će se organiziranim kriminalnim skupinama da pojačaju korištenje pojedinačnih dostavljača. Tu je i rizik od povećanja trgovine ljudima i broja Kolumbijaca koji ulaze u zemlje EU+ zakonito, ali namjeravaju ostati nakon isteka zakonitog razdoblja, čime postaju nezakoniti migranti.

Međutim, smatra se da su ovi rizici rješivi. Većina njih mogla bi se smanjiti na najmanju moguću mjeru pojačanom suradnjom u području vraćanja, kako je prethodno navedeno, i osiguravanjem ispravnog provođenja graničnih kontrola, uz pojačane resurse, prema potrebi, u zračnim lukama putem kojih većina Kolumbijaca dolazi do vanjskih granica schengenskog prostora, s obzirom da će se s povećanjem broja dolazaka iz Kolumbije u slučaju da putovanje bez vize postane stvarnost, provjera putnika prebaciti s konzulata na tijela granične kontrole. Nedavnim operativnim sporazumom između Europol i Kolumbije također će se pridonijeti borbi protiv potencijalnog povećanja kriminalnih aktivnosti organiziranih kriminalnih skupina iz Kolumbije.

U svakom slučaju, sporazum o ukidanju vize o kojem će se pregovarati s Kolumbijom sadržavat će potrebne sigurnosne mjere za obustavu ili raskid sporazuma, ako to bude potrebno kako bi se izbjegli sigurnosni ili migracijski rizici za Uniju. U svrhu praćenja negativnog razvoja događaja, Komisija će uspostaviti mehanizam praćenja nakon liberalizacije viznog režima, koji će biti usmjeren na potencijalne migratorne i sigurnosne prijetnje i njihove uzroke.

U svjetlu ukupne pozitivne ocjene Kolumbije sadržane u ovom izvješću, te premda je potrebno posvetiti posebnu pažnju potrebi i načinima uključivanja Kolumbije u pojačanu suradnju u vraćanju, nakon što se o ovom izvješću raspravi u odgovarajućim odborima i skupinama Europskog Parlamenta i Vijeća, Komisija uskoro namjerava predstaviti Vijeću preporuku za donošenje odluke o davanju ovlaštenja Komisiji za otvaranje pregovora o sklapanju sporazuma o oslobađanju od obveze posjedovanja kratkoročne vize između EU-a i Kolumbije.