



Bruselj, 29.10.2014
COM(2014) 665 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

**o izpolnjevanju ustreznih meril s strani Kolumbije v zvezi s pogajanji za sklenitev
sporazuma o odpravi vizumske obveznosti med Evropsko unijo in Kolumbijo**

{SWD(2014) 329 final}

1. UVOD IN OZADJE

Z Uredbo št. 509/2014 Evropskega parlamenta in Sveta¹ (v nadaljnjem besedilu: uredba o spremembi) je bila spremenjena Uredba Sveta št. 539/2001², zlasti so bile spremenjene njene priloge, ki vsebujejo sezname tretjih držav, katerih državljani morajo pri prehodu zunanjih meja imeti vizume, in držav, katerih državljani so oproščeni te zahteve. Devetnajst držav je bilo prenesenih iz Priloge I (vizumska obveznost) v Prilogo II (izvzetje iz vizumske obveznosti), in sicer Kolumbija, Dominika, Grenada, Kiribati, Marshallovi otoki, Mikronezija, Nauru, Palau, Peru, Sveta Lucija, Saint Vincent in Grenadine, Samoa, Salomonovi otoki, Vzhodni Timor, Tonga, Trinidad in Tobago, Tuvalu, Združeni arabski emirati in Vanuatu. V uredbi o spremembi je določeno tudi, da bi se moralo izvzetje iz vizumske obveznosti za državljane teh 19 držav začeti uporabljati šele z datumom začetka veljavnosti sporazuma o odpravi vizumske obveznosti, ki ga mora vsaka od teh držav skleniti z Evropsko unijo.

V uvodni izjavi 5 uredbe o spremembi je navedeno, da bi morala Komisija pred začetkom pogajanj o dvostranskih sporazumih o odpravi vizumske obveznosti s Kolumbijo in Perujem nadalje oceniti stanje teh dveh držav v zvezi z merili iz uredbe o spremembi. Z uredbo o spremembi se je tradicionalni seznam meril, ki so se doslej upoštevala, dejansko formaliziral (s prenosom iz uvodne izjave v nov člen) in razširil. Neizčrpen seznam meril, v skladu s katerimi se odslej na podlagi ocene vsakega posameznega primera določajo tretje države, katerih državljani morajo imeti vizum, in tiste, katerih državljani so izvzeti iz te obveznosti, je vključen v člen 1(1) uredbe o spremembi: merila, povezana z „nezakonitim priseljevanjem, javnim redom in varnostjo, gospodarskimi koristmi, zlasti glede turizma in zunanje trgovine, in zunanjimi odnosi Unije z ustreznimi tretjimi državami, predvsem glede človekovih pravic in temeljnih svoboščin, pa tudi s posledicami za regionalno povezanost in vzajemnost“.

Komisija s tem poročilom in ločenim vzporednim poročilom z zvezi s Perujem, izpolnjuje zgoraj omenjeno zahtevo. Obema poročiloma sta priložena delovna dokumenta služb Komisije, ki vsebujeta podrobne podatke, na katerih temeljijo sklepne ugotovitve poročil, in informacije o podatkovnih virih in metodologiji, uporabljenih za pripravo ocene.

Komisija je pri pripravi ocene zahtevala in prejela prispevke od treh agencij EU: EASO, Europol in Frontex. Delegacija EU v Kolumbiji je predložila celovito poročilo o odnosih med EU in Kolumbijo. Španija je kot država članica, ki je najbolj izpostavljena migracijam iz Kolumbije, predložila dodatne informacije. Kolumbijski organi so med pripravo ocene pokazali visoko raven pripravljenosti za sodelovanje s Komisijo.

2. OCENA MERIL

To poročilo v grobem sledi merilom iz člena 1(1) uredbe o spremembi, pred navedbo sklepnih ugotovitev pa so ocenjeni tudi morebitni scenariji tveganja, ki izhajajo iz liberalizacije vizumske ureditve.

¹ UL L 149, 20.5.2014, str. 67.

² UL L 81, 21.3.2001, str. 1.

2.1. Migracije in mobilnost

Schengenski vizumi

Iz analize statističnih podatkov v zvezi s schengenskimi vizumi, za katere je bila v zadnjih letih vložena vloga za izdajo v Kolumbiji in ki so bili tam izdani, je mogoče izpeljati naslednje ugotovitve:

- vse večje število Kolumbijcev je pripravljenih potovati v schengensko območje za krajši čas iz turističnih, poslovnih ali drugih razlogov. Leta 2013 je bilo izdanih 121 019 schengenskih vizumov, kar pomeni 42,7-odstotno povečanje v primerjavi z letom 2010. To povečanje je verjetno povezano s precejšnjo gospodarsko rastjo v Kolumbiji, skupaj z nedavnim izboljšanjem varnostnih razmer;
- velika večina kolumbijskih prosilcev (95,2 % leta 2013) naj bi bilo dobrovernih potnikov, ki ne pomenijo nobenega tveganja in zato pridobijo vizum za kratkoročno bivanje, delež zavrnenih prošelj za vizum pa se je v zadnjih štirih letih zmanjšal za več kot polovico, in sicer z 11,2 % leta 2010 na 4,8 % leta 2013. Vse večji delež teh prosilcev (40,9 % leta 2013) pridobi vizum za večkratni vstop, kar kaže tudi, da schengenski konzulati kolumbijskim prosilcem bolj zaupajo.

Zakonito priseljevanje

Število Kolumbijcev (razen tistih, ki so pridobili državljanstvo države članice), ki trenutno stalno prebivajo v EU³, je mogoče oceniti na približno 230 000, pri čemer jih nekoliko manj kot 75 % prebiva v Španiji. Statistični podatki kažejo, da je stopnja zakonitega priseljevanja Kolumbijcev v EU, zlasti v Španijo, po obdobju izredne rasti razmeroma nizka. Delna vzroka za to sta gospodarska kriza, ki je zmanjšala število delovnih mest in priložnosti za migrante v EU+ ter tako oslabilila dejavnike privlačenja, ter izboljšanje varnostnih in gospodarskih razmer v Kolumbiji, ki je oslabilo dejavnike odbijanja. Kolumbijska vlada spodbuja vračanje Kolumbijcev, ki živijo v tujini, z izvajanjem tako imenovanega zakona o vračanju, ki Kolumbijcem, ki se vračajo, omogoča davčne in finančne spodbude ter zagotavlja celovito podporo tistim, ki se vrnejo prostovoljno.

Če bo kolumbijsko gospodarstvo še naprej raslo po trenutnih stopnjah, tj. s povprečno skoraj 5-odstotno rastjo BDP v zadnjih 10 letih, varnostne razmere pa bodo ostale stabilne ali se bodo izboljšale, bodo imeli Kolumbijci manjšo željo po izseljevanju. Sedanje gospodarske razmere v EU, skupaj z geografijo in ustaljenimi skupnostmi, lahko pojasnijo, zakaj se v zadnjih letih večina Kolumbijcev zakonito izseljuje v ZDA.

Nezakonite migracije

Podatki o zavrnenih vstopih, prijetjih in vrnitvah kažejo, da Kolumbija ni država, ki bi bila povsem brez tveganja v smislu nezakonitih migracij v EU. Vendar so se razmere v zadnjih letih precej izboljšale, saj se je zmanjšalo število zavrnitev in prijetij ter izboljšala stopnja vračanja, čeprav številke ostajajo visoke. Na primer, leta 2013 je bilo na ozemlju EU+

³ Kadar koli so predstavljene „skupne vrednosti za EU“, te izključujejo Združeno kraljestvo in Irsko, saj ti dve državi nista vključeni v skupno vizumsko politiko EU, razen če je navedeno drugače. Kadar koli so predstavljene „skupne vrednosti za EU+“, te vključujejo podatke za štiri pridružene schengenske države (Islandijo, Lihtenštajn, Norveško in Švico) ter izključujejo Združeno kraljestvo in Irsko.

3 080 Kolumbijcev, ki so bili migranti z neurejenim statusom, kar pomeni zmanjšanje v primerjavi s 4 195 osebami v letu 2011.

Primerjava podatkov o izdanih odločbah o vrnitvi in izvršenih vrnitvah v tretjo državo (tako imenovana stopnja vračanja) lahko pokaže, ali se vračanje Kolumbijcev, ki so prejeli odločbo o vrnitvi, izvršuje nemoteno ali se pri tem pojavljajo težave. Stopnja vračanja v EU+ je bila leta 2010 zelo nizka (9,5%), vendar se je od takrat bistveno izboljšala (26,9% leta 2011, 31,5% leta 2012 in 46,1% leta 2013). Lanskoletna stopnja vračanja Kolumbijcev iz EU je bila torej višja od povprečne svetovne stopnje vračanja (36,6 %) in naj bi se po pričakovanjih dodatno izboljšala. Španija je poročala o odličnem sodelovanju s kolumbijskimi diplomatskimi in konzularnimi organi o vprašanih, povezanih z vrnitvijo kolumbijskih državljanov v okviru dvostranskega sporazuma iz leta 2001. Na primer, leta 2013 je bilo odobrenih 229 od 244 zahtev za dokumentacijo, naslovljenih na kolumbijske konzularne organe v Španiji. Zato razlog, zakaj nekaterih Kolumbijcev ni bilo mogoče vrniti, ni pomanjkanje sodelovanja kolumbijskih organov. Bolj verjetno je, da so razlog za to pobegli migranti ali pritožbe zoper odločbe o vrnitvi.

Glede na podatke agencije Frontex bodo tveganja zaradi odprave vizumske obveznosti za državljane Kolumbije v primerjavi s splošnimi pritiski nezakonitih migracij, s katerimi se srečuje EU, verjetno ostala precej nizka, čeprav se bo verjetno povečalo tudi število zavrnjenih vstopov, kot kažejo drugi primeri liberalizacije vizumskega režima.

Glede tveganja nezakonite navzočnosti oseb, katerih prošnje za azil so bile zavrnjene, ni verjetno, da se bo število neutemeljenih prošenj za azil znatno povečalo, kot se je zgodilo po prejšnjih postopkih za liberalizacijo vizumskega režima, saj so sedanje razmere precej drugačne. Na primer, potni stroški so v primeru Kolumbije precej višji, prav tako v preteklosti ni bilo zabeleženo večje število neutemeljenih prošenj za azil, povezano z različnimi gospodarsko zapostavljenimi skupinami kolumbijske družbe. Povedano drugače, zloraba brezvizumskega režima za pridobitev azila preprosto ni gospodarsko upravičena glede na to, da so potni stroški za družino bistveno večji od pričakovanih ugodnosti, povezanih z azilnim postopkom v EU.

Poudariti je treba, da bi se lahko kakršno koli morebitno povečano tveganje nezakonitih migracij po uvedbi potovanja brez vizumov za državljane Kolumbije, četudi bi bilo tako tveganje majhno, delno izravnalo z okrepljenim sodelovanjem med EU in Kolumbijo pri preprečevanju nezakonitih migracij in boju proti njim, ter s sodelovanjem na področju vračanja, v zvezi s tem pa bi se lahko proučila možnost sklenitve sporazuma EU o ponovnem sprejemu oseb.

Varnost kolumbijskih potnih listin in njihovo ponarejanje

Kolumbijski organi so si močno prizadevali za vključitev potrebnih mednarodnih specifikacij v nacionalne potne liste. Poudarili so, da je bil „leta 2010 uveden novi strojno berljiv kolumbijski potni list, pri čemer gre za prožnejšo potno listino, ki je mednarodno priznana in tehnološko posodobljena“. Sedanji kolumbijski potni listi so v skladu z ustreznimi specifikacijami ICAO.

Kolumbija se srednjeročno pripravlja na uvedbo elektronskih biometričnih potnih listov. V zvezi s tem bo ministrstvo za zunanje zadeve vključilo elektronski biometrični potni list v

razpisne pogoje za javno naročilo novih potnih listov. Postopek za zbiranje ponudb naj bi se po pričakovanjih začel v drugi polovici leta 2014.

Ob upoštevanju obstoječih razmer se tveganje, da bi bili kolumbijski državljani vpleteni v ponarejanje listin ali da bi se kolumbijske potne listine zlorabliale, ne zdi veliko. Če pa bi kolumbijske potne listine imetnikom v prihodnosti omogočale vstop brez vizuma, bi verjetno postale privlačnejše za goljufe. Za odkrivanje tovrstnih goljufij bo potrebna večja pozornost mejne policije.

2.2. *Kriminal in varnost*

Struktura organiziranega kriminala v Kolumbiji se je v zadnjih 10 letih korenito spremenila. Demobilizacija paravojaških skupin AUC (Združene samoobrambne sile Kolumbije) v obdobju 2003–2006 je povzročila oblikovanje novih kriminalnih združb z globokimi koreninami v trgovini z drogo: po mnenju kolumbijske vlade pomenijo nove kriminalne združbe (BACRIM) od leta 2011 večjo nevarnost v smislu grožnje za nacionalno varnost kot Oborožene revolucionarne sile Kolumbije (FARC) in Nacionalna osvobodilna vojska (ELN).

Kolumbijske organizirane kriminalne združbe so v EU prisotne le v omejenem obsegu. Središče dejavnosti latinskoameriških organiziranih kriminalnih združb je Iberski polotok zaradi kulturnih, jezikovnih in zgodovinskih povezav. Na tem območju se ukvarjajo predvsem s trgovino s kokainom (Kolumbija in Peru sta največji proizvajalki kokaina na svetu) ter pranjem nezakonitih prihodkov iz kaznivih dejanj.

Liberalizacija vizumskega režima bo zagotovo povečala pretok potnikov iz Kolumbije v schengensko območje. Organizirane kriminalne združbe, vpletene v trgovino z drogo, bodo najverjetneje skušale izkoristiti naraščajoče število potnikov, ki potujejo med Kolumbijo in EU+, tako da se bodo vse bolj zanašale na kurirje za drogo in denar. Mobilne organizirane kriminalne združbe iz Kolumbije bi prav tako lahko skušale izkoristiti odpravo vizumske obveznosti.

Europol meni, da bi lahko liberalizacija vizumskega režima povečala število kolumbijskih žrtev trgovine z ljudmi zaradi izkoriščanja delovne sile in spolnega izkoriščanja v državah, kot sta Španija in Portugalska. V zvezi s tem je treba poudariti, da Drugo poročilo o izvajanju dokumenta o ukrepih v zvezi s preprečevanjem trgovine z ljudmi in bojem proti njej, ki ga je decembra 2012 sprejel Svet, uvršča Kolumbijo v kategorijo 3⁴ prednostnih držav in regij, s katerimi bi morala EU okrepiti sodelovanje in partnerstvo na tem področju. Kolumbija ima vzpostavljeno nacionalno strategijo za boj proti trgovini z ljudmi. Poleg tega je Kolumbija sprejela tudi več instrumentov politike za preprečevanje trgovine z ljudmi, varstvo žrtev in sodni pregon. Dodatno sodelovanje med EU in Kolumbijo v skladu z dokumentom o ukrepih bi lahko okrepilo prizadevanja obeh strani pri obvladovanju tega pojava.

Kolumbija je ratificirala Konvencijo ZN proti mednarodnemu organiziranemu kriminalu in Palermski protokol o trgovini z ljudmi in vzpostavila celovit pravni okvir v skladu z mednarodnimi standardi. Kolumbija bi si morala še naprej prizadevati za krepitev svojega

⁴ Kategorija 1 zajema posamezne države, kategorija 2 prednostne regije in kategorija 3 druge regije in države, ki so posebej pomembne za sodelovanje na področju trgovine z ljudmi.

pravosodnega sistema, vključno s pravosodnim sodelovanjem v kazenskih zadevah in medsebojno pravno pomočjo.

Prav tako lahko kolumbijske in perujske organizirane kriminalne združbe izkoristijo nezakonite migrante, tako da jim prek posredniških služb zagotovijo legalizacijo dolgoročnega bivanja, v zameno za te storitve pa jih uporabijo kot kurirje za gotovino ali droge.

Zaradi potovanja brez vizumov in lažjega dostopa do schengenskega območja bi se lahko izboljšala tudi mobilnost organiziranih kriminalnih združb in posameznih storilcev kaznivih dejanj z odpravo filtra, ki ga trenutno zagotavlja vizumska obveznost, ter s tem, da bi jim bilo po vstopu v schengensko območje omogočeno prehajanje iz ene države v drugo brez mejnih kontrol.

Nedavni pozitivni razvoj dogodkov na tem področju je zaznamoval začetek veljavnosti operativnega sporazuma med Europolom in Kolumbijo z dne 25. februarja 2014. Namen tega sporazuma je urediti sodelovanje med Europolom in Kolumbijo, da bi se državam članicam Evropske unije in Kolumbiji zagotovila podpora v boju proti hudim oblikam mednarodnega kriminala na področjih, zajetih v sporazum, zlasti z izmenjavo informacij ter rednim dialogom med Europolom in Kolumbijo na vseh ustreznih ravneh.

2.3. *Gospodarstvo, trgovina in turizem*

Kolumbija ima danes skoraj 47 milijonov prebivalcev (podobno kot Španija). Vrednost njenega gospodarstva v letu 2013 je Svetovna banka ocenila na 378,1 milijarde USD, zaradi česar je 32. največje gospodarstvo na svetu. BND (po pariteti kupne moči) na prebivalca je podobno kot perujski BND znašal 11 340 USD. V zadnjem desetletju je bila rast BDP v povprečju 4,7-odstotna, leta 2014 pa naj bi po ocenah znašala 4,3 %. Zaradi te rasti se je zmanjšal odstotek prebivalstva, ki živi pod pragom revščine, in sicer s 47 % leta 2007 na 33 % leta 2012. Stabilnost kolumbijskega gospodarstva potrjujejo še drugi makroekonomski kazalniki: fiskalni primanjkljaj v višini 2,3 % BDP, 2,6-odstotna inflacija in 9,9-odstotna stopnja brezposelnosti.

Dvostranski trgovinski tokovi blaga med EU-28 in Kolumbijo so se od leta 2004 skoraj potrojili ter obsegajo 7,7 milijarde EUR izvoza iz Kolumbije v EU-28 in 5,8 milijarde EUR izvoza iz EU-28 v Kolumbijo. Kolumbija je peta največja trgovinska partnerica EU v Latinski Ameriki in Karibih ter njena glavna trgovinska partnerica v Andski skupnosti. Od 1. avgusta 2013 se začasno uporablja trgovinski sporazum med EU in Kolumbijo, tokovi blagovne menjave pa naj bi se po pričakovanjih v prihodnjih letih povečali. Prav tako Kolumbija skupaj z EU spada med 23 članic STO, ki se pogajajo za sklenitev večstranskega ambicioznega sporazuma o trgovini s storitvami, ki vključuje močan element „načina 4“. V tem okviru bi lahko izvzetje kolumbijskih poslovnežev iz vizumske obveznosti pripomoglo k vzpostavitvi močnejših gospodarskih vezi med kolumbijskimi in evropskimi podjetji, saj bi lahko pogostejša udeležba kolumbijskih poslovnežev na trgovinskih sejmih v EU na primer prispevala k povečanju naročil za izdelke, ki jih proizvajajo evropska podjetja.

Število kolumbijskih turistov v EU+ se v zadnjih letih povečuje. Po podatkih kolumbijskih organov se je med letoma 2008 in 2013 število odhodov kolumbijskih turistov v države EU+

povečalo za 27 %, kar pomeni 5-odstotno letno rast. Leta 2013 je v države EU+ potovalo 289 191⁵ kolumbijskih turistov.

V vsakem primeru se tokovi turistov iz Kolumbije vsako leto povečujejo, zato bi liberalizacija vizumskega režima še povečala tokove turistov med Kolumbijo in EU+. Na podlagi teh podatkov ter preteklih in predvidenih prihodnjih stopenj rasti bi lahko realno pričakovali, da bo leta 2016 države EU+ obiskalo približno 400 000 kolumbijskih turistov, ob predpostavki, da bo leto 2016 prvo celotno leto, v katerem bo med Kolumbijo in schengenskim območjem dejansko mogoče potovati brez vizumov.

2.4. Zunanji odnosi, zlasti z EU, in vprašanja človekovih pravic

Zunanji odnosi

V preteklosti se je Kolumbija močno opirala na dvostranske odnose z ZDA, ki so temeljili predvsem na politični in vojaški pomoči (Načrt Kolumbija), ki ima bistveno vlogo v boju Kolumbije proti grožnjam zaradi vstaj in organiziranega kriminala. Sedanja uprava je ostala zvesta tradicionalnim partnerjem, vendar pa je razširila obseg zunanje politike, tako da je več pozornosti namenila odnosom znotraj regij in globalnemu gospodarskemu povezovanju s „podobno mislečimi“ sosedi, med drugim pa si prizadeva tudi za vzpostavitev tesnejših povezav z Azijo. Dvostranski odnosi s sosednjima državama Ekvadorjem in Venezuelo, ki so bili v preteklosti pod pritiskom zaradi prisotnosti kolumbijskih gverilskih skupin v teh državah, so bili obnovljeni in okrepljeni. Zaradi tega razvoja in boljših odnosov z več drugimi državami v regiji je Kolumbija postala spoštovana ter vplivna regionalna akterka.

Kolumbija je članica Pacifiške zveze štirih latinskoameriških držav (Peruja, Kolumbije, Čila in Mehike), ki si prizadeva za krepitev gospodarskega/trgovinskega povezovanja, pa tudi za dodatno sodelovanje na področju migracij, izobraževanja, varnosti in drugih vprašanj. Kolumbija prav tako sodeluje pri pogajanjih o pobudi transpacifiškega partnerstva.

Po izstopu Venezuele iz Andske skupnosti (CAN) so štiri aktivne članice te skupnosti Peru, Bolivija, Kolumbija in Ekvador. CAN je trenutno v prehodni fazi, področje delovanja organizacije pa se je zožilo predvsem na trgovino, infrastrukturo in mobilnost državljanov.

Večstranski trgovinski sporazum EU s Kolumbijo in Perujem se je začel v Kolumbiji začasno uporabljati 1. avgusta 2013. Še danes je ta sporazum najpomembnejši pogodbeni okvir, ki ureja gospodarske odnose med EU in Kolumbijo. Izvajanje tega sporazuma bo okrepilo položaj Kolumbije kot ene od največjih trgovinskih partneric EU v Južni Ameriki ter vse bolj pomembno destinacijo za naložbe EU.

EU poleg rastočih gospodarskih vezi prav tako krepi svoj politični dialog s Kolumbijo. Ker celovit dvostranski sporazum ni bil sklenjen, je glavna gonilna sila tega dialoga memorandum o soglasju iz leta 2009, ki je vzpostavil neformalni dvostranski mehanizem posvetovanja na

⁵ To število je precej višje od števila izdanih schengenskih vizumov. Razliko med njima pa je mogoče pripisati različnim dejavnikom: več kot 40 % schengenskih vizumov, izdanih v Kolumbiji, je vizumov za večkratni vstop; nekateri Kolumbijci, zabeleženi kot odhajajoči turisti, so lahko imetniki veljavnega dovoljenja za prebivanje, ki ga je izdala schengenska država, itd.

ravni visokih uradnikov. Potekajo predhodne razprave o možnosti sklenitve ambicioznejšega političnega okvirnega sporazuma. Poleg tega je EU ob več priložnostih izrazila svojo podporo sedanjemu pogajalskemu procesu v Havani.

EU in Kolumbija sta 5. avgusta 2014 sklenili okvirni sporazum, ki bo Kolumbiji omogočil sodelovanje pri mednarodnih operacijah kriznega upravljanja pod vodstvom EU, organiziranih v okviru skupne varnostne in obrambne politike.

Človekove pravice

Civilisti v Kolumbiji še naprej trpijo za posledicami notranjih oboroženih spopadov, ki so se začeli okoli leta 1964 in trajajo že pet desetletij. Še posebno resna posledica spopadov je veliko število notranje razseljenih oseb (približno pet milijonov, tj. 12 % celotnega prebivalstva), zaradi česar je Kolumbija, takoj za Sirijo, država z največjim številom notranje razseljenih oseb na svetu. Nekaznovanje storilcev, prisilno novačenje otrok, spolno nasilje, uporaba protipehotnih min, prisilna izginotja ter napadi na zagovornike človekovih pravic, voditelje lokalnih skupnosti, udeležence postopkov vračanja zemljišč in sindikaliste so najhujše kršitve človekovih pravic, o katerih poročajo Združeni narodi in organizacije civilne družbe.

Politične in varnostne razmere v Kolumbiji so povzročile tudi razmeroma močne azilne tokove iz Kolumbije v EU od poznih 90. let 20. stoletja do okoli leta 2008. Leta 1997 je prekinitev pogajanj med vlado in glavnimi oboroženimi opozicijskimi skupinami, vključno z Oboroženimi revolucionarnimi silami Kolumbije (FARC), Nacionalno osvobodilno vojsko (ELN) in Ljudsko osvobodilno vojsko (EPL) povzročila politično nasilje in gospodarsko krizo. Ta vzorec se je nadaljeval še naslednjih 10 let, politične spremembe ter (le delno uspešne) pobude za boj proti paravojaškim gverilskim in drugim skupinam pa so povzročile notranjo nestabilnost.

Vendar je izboljšanje varnosti v zadnjih letih prispevalo k zmanjšanju števila prošenj za azil. Kolumbijski prosilci so leta 2013 vložili 310 prošenj v EU+, kar je eno od najnižjih števil v dveh desetletjih. Kljub temu je bila leta 2013 stopnja ugodno rešenih prošenj 27-odstotna, kar je razmeroma veliko. Počakati bo treba še na to, ali bodo sedanja mirovna pogajanja med kolumbijsko vlado in FARC prispevala k mirnemu koncu dolgotrajnega konflikta z gverilskimi skupinami.

Predsednik Santos je po prevzemu mandata umestil pristope, ki temeljijo na pravicah, v ospredje številnih ključnih ukrepov, kot so na primer prelomni zakon o žrtvah in vračanju zemljišč, sprejetje nacionalne politike o človekovih pravicah ter celovit sistem za varstvo tistih, ki jih ogroža nasilje. Vlada je prav tako stopila v stik z zagovorniki človekovih pravic in civilno družbo na splošno, s to gesto pa si je prizadevala za zmanjšanje izrazite polarizacije, ki je kolumbijsko družbo zaznamovala v preteklosti. Vendar je bil doslej zaradi razsežnosti izzivov in pomanjkljivih zmogljivosti za izvajanje napredek dosežen le deloma.

Kolumbijska vlada od leta 2008 vlaga precejšnja sredstva v razvoj regulativnega in pravnega okvira za vključevanje norm na področju človekovih pravic in mednarodnega humanitarnega prava v dejavnosti oboroženih sil. Leta 2008 so bili s celovito politiko o človekovih pravicah in mednarodnem humanitarnem pravu vzpostavljeni cilji in smernice, ki jih morajo varnostne sile upoštevati pri izvajanju dejavnosti v boju proti upornikom. Poleg teh prizadevanj je bil

leta 2009 posodobljen operativni priročnik oboroženih sil, pri čemer sta vojska in policija sprejeli pravila delovanja, ki so v skladu z mednarodnimi standardi.

V najnovejšem poročilu⁶ je visoki komisar ZN za človekove pravice navedel: „Kolumbija lahko močno izboljša izpolnjevanje obveznosti na področju človekovih pravic in postane popolnoma vključujoča družba, ki spoštuje pravice vseh Kolumbijcev. Opaziti je mogoče znatne pozitivne znake, vendar bodo za uresničevanje in ohranjanje teh dosežkov potrebne inovacije, vztrajnost in udeležba vseh sektorjev družbe ter večletna vztrajna prizadevanja.“

Novembra 2012 so se v Havani začela mirovna pogajanja med kolumbijsko vlado in gverilskimi skupinami FARC-EP. Pogajanja, ki so sledila fazi tajnih pogovorov, se izvajajo po dnevnem redu, ki vključuje pet glavnih točk (kmetijstvo, pravice do političnega delovanja, droge, prehodno pravosodje ter razoroževanje in demobilizacija). Doslej so pogajanja napredovala počasneje, kot je bilo predvideno, strani pa sta razglasili dogovor o prvih treh točkah. Poudariti je treba zlasti to, da so se sile FARC v sporazumu o vprašanju prepovedanih drog, objavljenem 16. maja 2014, zavezale k prenehanju dejavnosti, povezanih s koko. Če bo ta zaveza spoštovana, to lahko prispeva k bistveni spremembi razmer na področju prepovedanih drog v Kolumbiji.

Da bi se začela mirovna pogajanja tudi z drugo največjo gverilsko skupino, tj. Nacionalno osvobodilno vojsko (ELN), so bili s to skupino že opravljeni predhodni pogovori – ki pa še niso prinesli rezultatov.

2.5. Regionalna povezanost

V celotni Latinski Ameriki spada Kolumbija v manjšino držav, katerih državljani potrebujejo vizum⁷. Dolga zgodovina notranjih konfliktov in razseljevanja, nasilja, proizvodnje prepovedanih drog in trgovine z njimi ter posledičnih migracijskih in varnostnih tveganj pojasnjuje, zakaj se je za državljane Kolumbije tradicionalno zahteval vizum. Vendar je Kolumbija dosegla velik napredek pri reševanju teh težav, kot kažejo drugi deli tega poročila. Čeprav je malokatero sosednjo državo Kolumbije mogoče šteti za popolnoma netvegano, jih je večina tradicionalno uživala brezvizumski status za schengensko območje. Zato morda ne bi bilo smiselno ohraniti vizumske obveznosti za državljane Kolumbije, če so hkrati iz nje izvzeti državljani večine drugih držav v regiji.

2.6. Vzajemnost

Državljan EU so bili za obdobje do 90 dni tradicionalno izvzeti iz vizumske obveznosti za vstop v Kolumbijo. Do nedavnega je bila edina izjema vizumska obveznost za državljane Bolgarije. Vendar je Kolumbija nedavno spremenila pravila glede vizumov, zato so zdaj tudi državljani Bolgarije izvzeti iz vizumske obveznosti. Kolumbija torej že izpolnjuje pogoje

⁶ Poročilo visokega komisarja Združenih narodov za človekove pravice o položaju človekovih pravic v Kolumbiji – A/HRC/22/17/Add.3

⁷ Šest držav, in sicer Kuba, Dominikanska republika, Kolumbija, Ekvador, Peru in Bolivija. Vizumov ne potrebuje ostalih 13 latinskoameriških držav: Mehika, El Salvador, Gvatemala, Honduras, Nikaragva, Kostarika, Panama, Venezuela, Brazilija, Argentina, Urugvaj, Paragvaj in Čile.

vzajemnosti. Ne glede na to bo treba v kakršnem koli prihodnjem sporazumu o odpravi vizumske obveznosti med EU in Kolumbijo potrditi vzajemno potovanje brez vizumov.

3. SCENARIJI TVEGANJA

Glede na vse opisane trende, dogodke in razvoj je mogoče predvideti vsaj dva scenarija tveganja za schengensko območje po odpravi vizumske obveznosti za državljane Kolumbije.

3.1. *Scenarij nizkega tveganja*

V okviru tega scenarija bi kolumbijsko gospodarstvo še naprej raslo precej hitro, mirovna pogajanja bi bila uspešno zaključena ter bi prispevala k rešitvi dolgotrajnega notranjega konflikta, posledično bi se utrdile demokracija in temeljne pravice, s tem pa bi se sprostil celoten potencial kolumbijskega gospodarstva in družbe.

Gospodarska rast in večja varnost bi odpravili večino dejavnikov odbijanja za nezakonite migracije in azilne tokove v EU+. Zmanjšale bi se dejavnosti kriminalnih združb ter pomen proizvodnje prepovedanih drog in trgovine z njimi. Trgovina z EU+ in turizem v državah EU+ bi se verjetno povečala, kar bi ustvarilo konkretne gospodarske koristi. Izvzetje Kolumbijcev iz vizumske obveznosti zato ne bi ustvarilo neželenih posledic za EU+.

3.2. *Scenarij srednjega tveganja*

Po tem scenariju bi kolumbijsko gospodarstvo še naprej raslo, vendar počasneje; mirovna pogajanja bi prinesla določene rezultate, vendar ne bi privedla do sprejetja celovitega mirovnega sporazuma, kar pomeni, da bi bil potencial Kolumbije še naprej oviran ne glede na zmanjšano stopnjo nasilja. V državi bi se kršitve človekovih pravic še naprej dogajale zaradi česar bi bilo treba pozorno spremljati stanje človekovih pravic.

Te težave bi lahko postale dejavniki, ki bi nekatere Kolumbijce spodbudili, da bi zlorabili brezvizumski režim in zakonito vstopili na ozemlje EU+, pri čemer bi nameravali prekoračiti zakonito obdobje kratkoročnega bivanja (90 dni). V nestabilni Kolumbiji bi lahko uspevale tudi kriminalne združbe, ki bi lahko svoje kriminalne dejavnosti lažje prenesle v EU+.

V primeru negativnega razvoja dogodkov, ki bi znatno ogrozil Unijo v smislu migracij, varnosti ali drugih vidikov, bi morale biti Uniji omogočeno, da se hitro odzove na kakršno koli poslabšanje razmer. V končne določbe sporazuma o odpravi vizumske obveznosti, ki naj bi bil sklenjen s Kolumbijo, bi bilo treba za vsako pogodbenico vključiti možnost, da sporazum začasno preneha izvajati ali odpove. S tem bo zagotovljeno, da bodo omogočeni hitri popravljalni ukrepi, če bi razmere postale zaskrbljujoče. Poleg tega bi se lahko proučila zgoraj omenjena možnost za okrepitev sodelovanja s Kolumbijo pri olajšanju vračanja nezakonitih migrantov in prosilcev, ki jim vizum ni bil odobren, da bi se izravnalo morebitno povečanje nezakonitega priseljevanja. Tako sodelovanje bi dodatno zmanjšalo morebitno potrebo po začasnem prenehanju izvajanja ali odpovedi sporazuma o odpravi vizumske obveznosti.

4. SKLEPNE UGOTOVITVE

Informacije v tem poročilu in priloženem delovnem dokumentu služb Komisije, ki kažejo na bistveno izboljšanje ekonomskih, socialnih in varnostnih razmer v Kolumbiji v zadnjih letih, utemnjujejo odobritev brezvizumskega vstopa v schengensko območje za Kolumbijce, kot že velja za državljane večine latinskoameriških držav.

Zaupanje v kolumbijske prosilce za vizum se krepi; stopnja nezakonitih migracij je razmeroma nizka; kolumbijske potne listine so dovolj varne; varnostne grožnje so se zmanjšale, kolumbijske organizirane kriminalne združbe se ne ocenjujejo kot velika grožnja za EU (razen združb, vpletenih v trgovino s prepovedanimi drogami); gospodarske priložnosti, vključno z močnejšimi trgovinskimi in turističnimi tokovi, se povečujejo sočasno z znatno rastjo kolumbijskega gospodarstva; človekove pravice in temeljne svoboščine se zdaj v Kolumbiji veliko bolje ščitijo in spoštujejo kot v preteklosti; vzajemnost bo zagotovljena, saj Kolumbija iz vizumske obveznosti že izvzema vse državljane EU; odnosi med EU in Kolumbijo še nikoli niso bili trdnejši.

Ta pozitiven razvoj ne pomeni, da je odprava vizumske obveznosti za državljane Kolumbije popolnoma netvegana. Nekaj tveganj dejansko ostaja in bi se lahko uresničila, zlasti če bi nasilje ponovno postalo zelo značilno za kolumbijsko politično in družbeno življenje. Čeprav se šteje, da je učinek liberalizacije vizumskega režima na hude oblike organiziranega kriminala omejen in da vzpostavitev brezvizumskega režima s Kolumbijo verjetno ne bo bistveno povečala dejavnosti organiziranih kriminalnih združb, ki izvirajo iz te države, v EU, so kolumbijske organizirane kriminalne združbe še vedno glavne preprodajalke kokaina v Evropi, liberalizacija vizumskega režima pa bi lahko olajšala njihove dejavnosti. Čeprav se večina kokaina pretihotapi v EU po morju, tj. v zabojnikih na komercialnih progah, je uporaba kurirjev za droge še vedno pomemben način delovanja. Ker se bo povečal pretok potnikov zaradi uvedbe potovanja brez vizumov, bodo lahko organizirane kriminalne združbe več uporabljale posamezne kurirje. Prav tako obstaja tveganje povečanja trgovine z ljudmi in števila Kolumbijcev, ki v EU+ vstopijo zakonito, vendar nameravajo ostati dlje, zaradi česar postanejo nezakoniti priseljenci.

Vendar se ta tveganja štejejo za obvladljiva. Večino bi jih lahko zmanjšali na najmanjšo možno mero z zgoraj omenjenim okrepljenim sodelovanjem pri vračanju ter z zagotavljanjem ustreznega izvajanja mejnih kontrol, po potrebi pa tudi s povečanjem virov na letališčih, prek katerih večina Kolumbijcev prestopi zunanje meje schengenskega območja, glede na to, da preverjanja potnikov zaradi večjega števila oseb, ki prihajajo iz Kolumbije, v primeru dejanske vzpostavitve potovanja brez vizumov ne bodo več izvajali konzulati, temveč organi mejne kontrole. Tudi najnovejši operativni sporazum med Europolom in Kolumbijo bo prispeval k boju proti potencialnemu povečanju kriminala, ki ga povzročajo kolumbijske organizirane kriminalne združbe.

V vsakem primeru bo sporazum o odpravi vizumske obveznosti, ki naj bi bil sklenjen s Kolumbijo, vseboval potrebne zaščitne ukrepe za začasno prenehanje izvajanja ali odpoved sporazuma, če bi bilo to potrebno, da bi se izognili varnostnim ali migracijskim tveganjem za Unijo. Komisija bo za spremljanje morebitnega negativnega razvoja vzpostavila mehanizem za spremljanje liberalizacije po odpravi vizumske obveznosti, ki bo osredotočen na morebitne migracijske in varnostne grožnje ter njihove vzroke.

Komisija namerava glede na splošno pozitivno oceno Kolumbije v tem poročilu, pri čemer je treba posebej upoštevati potrebo po vključitvi Kolumbije v okrepljeno sodelovanje pri vračanju in načine za njeno vključitev, Svetu kmalu predložiti priporočilo za sprejetje sklepa, s katerim bo Komisija pooblaščen, da začne pogajanja za sklenitev sporazuma o odpravi vizumske obveznosti za kratkoročno bivanje med EU in Kolumbijo, in sicer po tem, ko bodo to poročilo obravnavali ustrezni odbori in skupine Evropskega parlamenta in Sveta.