



Brussel, 29.10.2014
COM(2014) 665 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**over de mate waarin Colombia voldoet aan de relevante criteria in het licht van de
onderhandelingen over een visumvrijstellingsovereenkomst tussen de Europese Unie en
Colombia**

{SWD(2014) 329 final}

1. INLEIDING EN ACHTERGROND

Verordening (EU) nr. 509/2014 van het Europees Parlement en de Raad¹ (hierna "de wijzigingsverordening" genoemd) strekte tot wijziging van Verordening (EG) nr. 539/2001 van de Raad² en met name van de bijlagen daarbij, met daarin de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld. Negentien landen werden overgebracht van bijlage I (visumplichtig) naar bijlage II (niet-visumplichtig), namelijk Colombia, Dominica, Grenada, Kiribati, de Marshalleilanden, Micronesia, Nauru, Palau, Peru, Saint Lucia, Saint Vincent en de Grenadines, Samoa, de Salomonseilanden, Oost-Timor, Tonga, Trinidad en Tobago, Tuvalu, de Verenigde Arabische Emiraten en Vanuatu. De wijzigingsverordening bepaalde verder dat de visumvrijstelling voor onderdanen van deze 19 landen pas diende te gelden vanaf de datum van inwerkingtreding van een door elk van deze landen met de Europese Unie te sluiten visumvrijstellingsovereenkomst.

Volgens overweging 5 van de wijzigingsverordening moet de Commissie de situatie van Colombia en Peru ten aanzien van de in diezelfde verordening opgenomen criteria beoordelen, voordat de onderhandelingen over bilaterale visumvrijstellingsovereenkomsten tussen de Unie en die landen geopend worden. De wijzigingsverordening heeft de traditionele lijst van de tot dusver in aanmerking genomen criteria geformaliseerd (door deze van een overweging om te zetten in een nieuw artikel) en uitgebreid. De niet-uitputtende lijst van criteria op grond waarvan voortaan met een individuele beoordeling wordt bepaald van welke derde landen de onderdanen onderworpen zijn aan de visumplicht dan wel daarvan zijn vrijgesteld, staat in artikel 1, lid 1, van de wijzigingsverordening: "*illegale immigratie, openbare orde en veiligheid, economische voordelen, in het bijzonder op het gebied van toerisme en buitenlandse handel, en de externe betrekkingen van de Europese Unie met de betrokken derde landen, waarbij in het bijzonder gekeken wordt naar mensenrechten en fundamentele vrijheden alsmede naar de implicaties voor de regionale samenhang en de wederkerigheid*".

Met het onderhavige verslag en een afzonderlijk verslag over Peru, dat tegelijk wordt vastgesteld, komt de Commissie bovenstaande verplichting na. Beide verslagen gaan vergezeld van een werkdocument van de diensten van de Commissie met daarin de exacte gegevens waarop de conclusies berusten alsook informatie over de gegevensbronnen en methodologie die voor de beoordeling zijn gebruikt.

Ter voorbereiding van de beoordeling ontving de Commissie op haar verzoek bijdragen van drie EU-agentschappen: EASO, Europol en Frontex. De EU-delegatie in Colombia verstrekke een uitgebreid verslag over de betrekkingen tussen de EU en Colombia. Als land dat het meest te maken krijgt met migratie uit Colombia, heeft Spanje aanvullende informatie verschaft. De Colombiaanse autoriteiten gaven bij de voorbereiding van de beoordeling blijk van een grote bereidheid tot samenwerking met de Commissie.

¹ PB L 149 van 20.5.2014, blz. 67.

² PB L 81 van 21.3.2001, blz. 1.

2. BEOORDELING VAN DE CRITERIA

In dit verslag komen in grote lijnen de criteria van artikel 1, lid 1, van de wijzigingsverordening aan de orde; voorafgaand aan de conclusies worden nog de risicoscenario's beoordeeld waartoe visumvrijstelling zou kunnen leiden.

2.1. Migratie en mobiliteit

Schengenvisa

Een analyse van de statistieken over de visa die de laatste jaren in Colombia zijn aangevraagd en afgegeven, leverde de volgende inzichten op:

- er willen steeds meer Colombianen naar het Schengengebied reizen omwille van toerisme, zaken of andere vormen van kort verblijf. In 2013 werden 121 019 Schengenvisa afgegeven – 42,7 % meer dan in 2010. Deze toename hangt waarschijnlijk samen met de sterke economische groei die Colombia vertoont en de recente verbeteringen in de veiligheidssituatie;
- het leeuwendeel van de Colombiaanse aanvragers (95,2 % in 2013) wordt beschouwd als bonafide reizigers die geen risico vormen. Zij krijgen dan ook een visum voor kort verblijf. Het weigeringspercentage is de laatste vier jaar meer dan gehalveerd, van 11,2 % in 2010 tot 4,8 % in 2013. Een steeds groter deel van de aanvragers (40,9 % in 2013) krijgt een meervoudig visum, hetgeen er ook op wijst dat de Schengenconsulaten steeds meer vertrouwen stellen in de Colombiaanse aanvragers.

Legale migratie

Momenteel wonen er ca. 230 000 Colombianen in de EU+³ (degenen die het staatsburgerschap van een lidstaat hebben verworven, niet meegerekend), van wie iets minder dan 75 % in Spanje. Statistische gegevens wijzen uit dat de legale migratie van Colombianen naar de EU na een periode van spectaculaire groei, met name in Spanje, momenteel betrekkelijk gering is. Dit komt deels door de economische crisis, waardoor er in de EU+ minder banen en kansen zijn voor migranten, hetgeen de "pull factor" van de EU vermindert. Ook is de economische en veiligheidssituatie in Colombia verbeterd; dit maakt de push-factor zwakker. De Colombiaanse regering moedigt Colombianen die in het buitenland verblijven momenteel aan om terug te keren. Daartoe legt zij de zogeheten wet op terugkeer ten uitvoer, die terugkerende Colombianen fiscaal en financieel stimuleert. Ook worden vrijwillige terugkeerders integraal ondersteund.

Zolang de Colombiaanse economie in het huidige tempo blijft groeien (de laatste tien jaar gemiddeld bijna 5 % van het bbp) en de veiligheidssituatie stabiel blijft of vooruitgaat, zullen Colombianen minder geneigd zijn om te emigreren. De huidige economische situatie in de EU, de geografische factor en de bestaande gemeenschappen verklaren wellicht waarom de meeste Colombianen die de laatste jaren legaal migreerden, de Verenigde Staten als bestemming hadden.

³ Telkens wanneer totaalcijfers voor de EU worden weergegeven, zijn – tenzij anders wordt vermeld – het Verenigd Koninkrijk en Ierland buiten beschouwing gelaten, omdat deze landen niet deelnemen aan het gemeenschappelijk visumbeleid van de EU. Telkens wanneer totaalcijfers voor de EU+ worden vermeld, zijn gegevens voor de vier geassocieerde Schengenlanden (IJsland, Liechtenstein, Noorwegen en Zwitserland) inbegrepen en zijn het Verenigd Koninkrijk en Ierland buiten beschouwing gelaten.

Onregelmatige migratie

Uit gegevens over weigering, aanhouding en terugkeer blijkt dat Colombia niet geheel risicoloos is wat betreft onregelmatige migratie naar de EU. De situatie is de laatste jaren echter aanmerkelijk verbeterd. Zo is het aantal weigeringen en aanhoudingen gedaald en is de terugkeerverhouding verbeterd, hoewel het nog steeds om aanzienlijke aantallen gaat. In 2013 werd van 3 080 Colombianen vastgesteld dat zij als onregelmatige migrant in de EU+ verbleven; in 2011 waren dit er nog 4 195.

Een vergelijking tussen het aantal uitgevaardigde terugkeerbesluiten en het aantal teruggeleidingen naar een derde land (de zogeheten terugkeerverhouding), kan uitwijzen of de terugkeer van Colombianen ten aanzien van wie een terugkeerbesluit is genomen, vlot verloopt dan wel of er zich moeilijkheden voordoen. De terugkeerverhouding in de EU+ was in 2010 bijzonder laag (9,5 %), maar is sindsdien aanmerkelijk verbeterd (26,9 % in 2011, 31,5 % in 2012 en 46,1 % in 2013). Vorig jaar noteerde de EU voor Colombianen een terugkeerverhouding die hoger was dan de gemiddelde terugkeerverhouding wereldwijd (36,6 %) en er wordt nog vooruitgang verwacht. Spanje en de Colombiaanse diplomatieke en consulaire autoriteiten werken op basis van een bilaterale overeenkomst van 2001 samen op het gebied van de terugkeer van Colombiaanse onderdanen. Deze samenwerking verloopt volgens Spanje uitstekend. Zo werden er van de 244 verzoeken om documentatie die in 2013 aan de Colombiaanse consulaire autoriteiten in Spanje werden gericht, 229 ingewilligd. Dat bepaalde Colombianen niet konden worden teruggeleid, lijkt dan ook niet te wijten te zijn aan een gebrek aan medewerking van de Colombiaanse autoriteiten. Waarschijnlijker is dat de betrokken migranten zijn ondergedoken of beroep hebben aangetekend tegen terugkeerbesluit.

In vergelijking tot de algehele druk van onregelmatige migratie zijn de risico's als gevolg van een visumvrijstelling voor Colombiaanse staatsburgers volgens Frontex waarschijnlijk tamelijk beperkt, hoewel het aantal weigeringen van toegang wellicht zal toenemen, zo is gebleken bij eerdere visumvrijstellingen.

Personen wier asielverzoek is afgewezen, kunnen voor onregelmatig verblijf kiezen. Een belangrijke toename van het aantal ongegronde asielverzoeken – zoals die zich voordeed na eerdere visumvrijstellingen – is echter onwaarschijnlijk, aangezien de omstandigheden duidelijk anders zijn. Zo zijn de reiskosten in het geval van Colombia veel hoger en zijn er in het verleden nooit op grote schaal ongegronde asielverzoeken ingediend vanuit verschillende economisch gemarginaliseerde delen van de Colombiaanse maatschappij. Misbruik van de visumvrije regeling om asiel aan te vragen is economisch eenvoudig niet rendabel, omdat de reiskosten voor een gezin beduidend groter zijn dan de verwachte voordelen van de asielprocedure in de EU.

Overigens zou een groter risico van onregelmatige migratie als gevolg van de invoering van visumvrij reizen voor Colombiaanse staatsburgers – hoe gering ook – gedeeltelijk kunnen worden gecompenseerd door nauwere samenwerking tussen de EU en Colombia bij het voorkomen en bestrijden van onregelmatige migratie, bv. door samenwerking bij terugkeer. Er zou kunnen worden overwogen om daartoe een EU-overnameovereenkomst te sluiten.

Beveiliging van Colombiaanse reisdocumenten en reisdocumentenfraude

De Colombiaanse autoriteiten hebben forse inspanningen geleverd om hun nationale paspoorten in overeenstemming te brengen met de vereiste internationale specificaties. Zij

wijzen erop dat het nieuwe, in 2010 ingevoerde machineleesbare Colombiaanse paspoort een gebruiksvriendelijk reisdocument is, dat internationaal erkend en technologisch geavanceerd is. Het huidige Colombiaanse paspoort voldoet aan de relevante ICAO-normen.

Colombia werkt aan de invoering van elektronische biometrische paspoorten op de middellange termijn. Met het oog daarop zal het ministerie van Buitenlandse Zaken de elektronische biometrische paspoorten opnemen in het bestek voor de aanbesteding van nieuwe paspoorten. De inschrijvingsprocedure start naar verwachting in de tweede helft van 2014.

Momenteel ziet het er niet naar uit dat documentenfraude door Colombiaanse onderdanen of frauduleus gebruik van Colombiaanse reisdocumenten grote risico's zal meebrengen. Mochten houders van Colombiaanse reisdocumenten in de toekomst echter visumvrij kunnen reizen, dan zouden deze documenten waarschijnlijk ook aantrekkelijker worden voor fraudeurs. De grenswachten zullen extra waakzaam moeten zijn om dit soort fraude te herkennen.

2.2. Criminaliteit en veiligheid

De structuur van de georganiseerde criminaliteit in Colombia is de laatste tien jaar radicaal veranderd. De demobilisatie van de paramilitaire Verenigde Zelfverdedigingsgroepen van Colombia (AUC) tussen 2003 en 2006 leidde tot het ontstaan van nieuwe criminele bendes die zich op de drugshandel stortten. De opkomende criminele bendes (BACRIM) hebben volgens de Colombiaanse regering sinds 2011 de Revolutionaire Strijdkrachten van Colombia (FARC) en het Nationale Bevrijdingsleger (ELN) verdrongen als grootste gevaar voor de nationale veiligheid.

Colombiaanse georganiseerde criminele groepen (GCG's) zijn slechts beperkt aanwezig in de EU. Op grond van culturele, taalkundige en historische banden verkiezen Latijns-Amerikaanse GCG's het Iberisch schiereiland als uitvalsbasis. Hier zijn zij met name betrokken bij de handel in cocaïne (Colombia en Peru zijn de grootste cocaïneproducenten ter wereld) en het witwassen van de opbrengst van misdrijven.

Visumliberalisering zal er zeker toe leiden dat meer reizigers uit Colombia naar het Schengengebied komen. GCG's die zich bezighouden met drugshandel zullen waarschijnlijk proberen te profiteren van het groeiende aantal reizigers tussen Colombia en de EU+ door vaker gebruik te maken van drugs- en geldkoeriers. Ook mobiele GCG's uit Colombia zouden kunnen proberen te profiteren van de afschaffing van de visumplicht.

Volgens Europol zou visumliberalisering ertoe kunnen leiden dat meer Colombianen het slachtoffer worden van op seksuele en arbeidsuitbuiting gerichte mensenhandel in landen als Spanje en Portugal. Overigens wordt Colombia in het tweede uitvoeringsverslag van het actiegericht document inzake de preventie en bestrijding van mensenhandel, dat in december 2012 door de Raad is goedgekeurd, vermeld in categorie 3⁴ van de prioritaire landen en regio's waarmee de EU de samenwerking en het partnerschap ter zake zou moeten intensiveren. Colombia heeft een nationale strategie voor de bestrijding van mensenhandel. Daarnaast heeft Colombia een aantal beleidsinstrumenten vastgesteld voor het voorkomen van

⁴ Categorie 1 bestaat uit specifieke landen, categorie 2 uit prioritaire regio's en categorie 3 uit andere regio's en landen waarvan het van belang is dat zij samenwerken bij de bestrijding van mensenhandel.

mensenhandel, het beschermen van slachtoffers en het vervolgen van daders. Verdere samenwerking tussen de EU en Colombia op grond van het actiegerichte document zou bevorderlijk kunnen zijn voor de inspanningen van beide partijen om dit verschijnsel aan te pakken.

Colombia heeft zowel het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad als het Protocol van Palermo inzake de bestrijding en bestraffing van mensenhandel geratificeerd en beschikt over een breed rechtskader dat in overeenstemming is met de internationale normen. Colombia dient te blijven streven naar verbetering van zijn rechtsstelsel, met inbegrip van justitiële samenwerking in strafzaken, met name wederzijdse juridische bijstand.

Colombiaanse en Peruaanse GCG's kunnen ook onregelmatige migranten uitbuiten die gebruikmaken van faciliteiten voor de legalisering van langdurig verblijf, door hen in ruil voor hun diensten te ronselen als geld- of drugskoerier.

Visumvrij reizen en gemakkelijker toegang tot het Schengengebied zouden ook de mobiliteit van GCG's en individuele criminelen kunnen vergroten doordat het filter dat de visumplicht momenteel vormt, wegvalt en de betrokkenen na aankomst in het Schengengebied zonder grenscontroles van het ene naar het andere land kunnen reizen.

Een recente positieve ontwikkeling op dit gebied is de inwerkingtreding op 25 februari 2014 van de operationele overeenkomst tussen Europol en Colombia. Deze overeenkomst heeft als doel de samenwerking tussen Europol en Colombia te regelen teneinde de lidstaten van de EU en Colombia te steunen bij de bestrijding van zware vormen van internationale criminaliteit op de door de overeenkomst bestreken gebieden, met name door informatie-uitwisseling en regelmatig contact tussen Europol en Colombia op alle passende niveaus.

2.3. *Economie, handel en toerisme*

Colombia heeft momenteel bijna 47 miljoen inwoners (net als Spanje). De waarde van zijn economie werd in 2013 door de Wereldbank geraamd op 378,1 miljard USD – goed voor de 32ste plaats op de wereldranglijst. Het bni (uitgedrukt in koopkrachtpariteit) per hoofd van de bevolking beliep 11 340 USD, wat vergelijkbaar is met dat van Peru. De groei van het bbp was de laatste tien jaar gemiddeld 4,7 % en wordt voor 2014 op 4,3 % geraamd. Deze groei heeft ertoe geleid dat het percentage van de bevolking dat onder de armoedegrens leeft, is gedaald van 47 % in 2007 tot 33 % in 2012. Het begrotingstekort van 2,3 % van het bbp, de inflatie van 2,6 % en de werkloosheid van 9,9 % bevestigen als macro-economische indicatoren de stabiliteit van de Colombiaanse economie.

De bilaterale handel in goederen tussen de EU-28 en Colombia is sinds 2004 bijna verdrievoudigd: inmiddels exporteert Colombia voor 7,7 miljard EUR naar de EU-28 en is met de uitvoer van de EU-28 naar Colombia 5,8 miljard EUR gemoeid. Colombia is de op vier na grootste handelspartner in Latijns-Amerika en het Caribisch gebied en tevens de belangrijkste handelspartner binnen de Andesgemeenschap. Het handelsakkoord tussen de EU en Colombia wordt sinds 1 augustus 2013 voorlopig toegepast en de handel in goederen zal naar verwachting de komende jaren toenemen. Voorts behoort Colombia net als de EU tot de 23 WTO-leden die onderhandelen over een ambitieuze multilaterale overeenkomst betreffende de handel in diensten (TiSA), die veel aandacht schenkt aan

dienstverleningsvorm 4. Visumvrij reizen voor Colombiaanse zakenmensen zou de economische banden tussen Colombiaanse en Europese bedrijven kunnen versterken. Zo zou een bredere deelname van Colombiaanse zakenmensen aan handelsbeurzen in de EU er bijvoorbeeld toe kunnen leiden dat er meer orders worden geplaatst voor producten van Europese bedrijven.

Het aantal Colombiaanse toeristen in de EU+ is de laatste jaren gestegen. Volgens de gegevens van de Colombiaanse autoriteiten nam het aantal Colombiaanse toeristen dat naar EU+-landen vertrok tussen 2008 en 2013 met 27 % toe, wat overeenkomt met een jaarlijkse groei van 5 %. In 2013 vertrokken 289 191 Colombiaanse toeristen naar een EU+-land⁵.

De stroom toeristen uit Colombia wordt hoe dan ook elk jaar groter; visumliberalisering zou een extra stimulans zijn voor de toeristenstroom tussen Colombia en de EU+. Op grond van deze cijfers, de groeipercentages uit het verleden en ramingen van de toekomstige groeipercentages is het realistisch om in 2016 in de EU+-landen ongeveer 400 000 Colombiaanse toeristen te verwachten, gesteld dat 2016 het eerste volledige jaar wordt waarin visumvrij reizen tussen Colombia en het Schengengebied mogelijk zal zijn.

2.4. Externe betrekkingen, met name met de EU, en mensenrechtenkwesies

Externe betrekkingen

In het verleden was Colombia bijzonder afhankelijk van de bilaterale betrekkingen met de Verenigde Staten. Deze betrekkingen berusten hoofdzakelijk op de essentiële politieke en militaire steun (Plan Colombia) die Colombia in staat stelt om het hoofd te bieden aan de dreiging van opstanden en van de georganiseerde criminaliteit. De huidige regering is trouw aan haar traditionele partners, maar is erin geslaagd haar buitenlands beleid te diversifiëren door grotere nadruk te leggen op intraregionale betrekkingen en diepere economische integratie met gelijkgestemde buurlanden, onder meer om nauwere banden met Azië aan te gaan. De bilaterale betrekkingen met de buurlanden Ecuador en Venezuela, die in het verleden onder druk stonden door de aanwezigheid van Colombiaanse guerrilla's in deze landen, zijn hersteld en geïntensiveerd. Dankzij deze ontwikkelingen en de verbeterde betrekkingen met een aantal andere landen in de regio is Colombia nu een gerespecteerde en invloedrijke regionale actor.

Colombia is lid van de Pacifische Alliantie, die bestaat uit vier Latijns-Amerikaanse landen (Peru, Colombia, Chili en Mexico). Deze alliantie heeft ten doel de economische en handelsintegratie te bevorderen, maar ook samen te werken op het gebied van onder meer migratie, onderwijs en veiligheid. Colombia neemt ook deel aan de onderhandelingen over het Transpacifisch Partnerschapsinitiatief.

⁵ Dit aantal is veel groter dan het aantal afgegeven Schengenvisa. Het verschil is wellicht het gevolg van verschillende factoren: meer dan 40 % van de in Colombia afgegeven Schengenvisa is geldig voor meerdere binnenkomsten (meervoudig visum), van de als vertrekkend toerist geregistreerde Colombianen beschikt een deel wellicht over een geldige verblijfstitel die is afgegeven door een Schengenstaat, enz.

Nu Venezuela zich heeft teruggetrokken uit de Andesgemeenschap (CAN), resten er vier actieve leden: Peru, Bolivia, Colombia en Ecuador. De CAN bevindt zich in een overgangsfase en de organisatie heeft haar werkveld hoofdzakelijk beperkt tot handel, infrastructuur en mobiliteit van burgers.

De multilaterale handelsovereenkomst tussen de EU en Colombia en Peru is op 1 augustus 2013 voorlopig van toepassing geworden op Colombia. Deze overeenkomst is tot dusver het belangrijkste contractuele kader voor de economische betrekkingen tussen de EU en Colombia. De tenuitvoerlegging moet de positie versterken van Colombia als een van de grootste handelspartners van de EU in Latijns-Amerika en een land dat uit het oogpunt van EU-investeringen steeds belangrijker wordt.

De EU haalt niet alleen de economische banden aan, maar intensiveert ook haar politieke dialoog met Colombia. Bij ontstentenis van een brede bilaterale overeenkomst gebeurt dit laatste vooral op basis van het memorie van overeenstemming van 2009, waarbij een informeel mechanisme voor bilateraal overleg op het niveau van topambtenaren is ingesteld. Er hebben verkennende gesprekken plaatsgevonden over de mogelijkheid een ambitieuzer politieke kaderovereenkomst te sluiten. Bovendien heeft de EU bij herhaling haar steun uitgesproken voor het lopende onderhandelingsproces in Havana.

Op 5 augustus 2014 sloten de EU en Colombia een kaderovereenkomst op grond waarvan Colombia zal kunnen deelnemen aan door de EU geleide internationale crisisbeheersoperaties in het kader van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid.

Mensenrechten

Burgers in Colombia ondervinden nog steeds de gevolgen van een binnenlands gewapend conflict dat omstreeks 1964 is begonnen en vijftig jaar later nog altijd voortduurt. Een bijzonder ernstige consequentie van dit conflict is het grote aantal binnenlands ontheemden (circa vijf miljoen, ofwel 12 % van de totale bevolking), waardoor Colombia na Syrië het land met het grootste aantal binnenlands ontheemden ter wereld is. De ernstigste mensenrechtenschendingen die de Verenigde Naties en maatschappelijke organisaties melden, zijn straffeloosheid, gedwongen rekrutering van kinderen, seksueel geweld, het gebruik van antipersoonsmijnen, verdwijningen en aanslagen op mensenrechtenverdedigers, leiders van lokale gemeenschappen, betrokkenen bij landteruggave en vakbondsbestuurders.

De politieke en veiligheidssituatie in Colombia zorgde van eind jaren 90 tot omstreeks 2008 ook voor een betrekkelijk grote stroom Colombiaanse asielzoekers in de EU. Toen in 1997 de onderhandelingen tussen de regering en de belangrijkste gewapende oppositiegroepen – waaronder FARC, ELN en EPL – spaak liepen, leidde dit tot politiek geweld en een economische crisis. Dit patroon hield vervolgens tien jaar aan. Politieke veranderingen en (slechts gedeeltelijk succesvolle) initiatieven om de paramilitaire guerrillabewegingen en andere groepen te bestrijden, veroorzaakten binnenlandse instabiliteit.

Nu de veiligheid de laatste jaren is verbeterd, worden er echter minder asielaanvragen ingediend. In 2013 vroegen 310 Colombianen asiel aan in de EU+, een van de laagste cijfers in twintig jaar. Niettemin was het erkenningspercentage in 2013 betrekkelijk hoog (27 %). Het staat nog te bezien of de huidige vredesonderhandelingen tussen de Colombiaanse regering en het FARC een einde zullen maken aan het langdurige conflict.

Bij zijn aantreden kondigde president Santos een rechtengebaseerde aanpak aan voor tal van belangrijke maatregelen, zoals de baanbrekende wet inzake slachtoffers en landteruggave, de vaststelling van een nationaal mensenrechtenbeleid en een uitgebreid systeem ter bescherming van mensen die moeten vrezen voor geweld. De regering heeft ook toenadering gezocht tot mensenrechtenverdedigers en het maatschappelijk middenveld in het algemeen, hetgeen helpt om de sterke polarisatie binnen de Colombiaanse samenleving te verminderen. Door de omvang van de problemen en het tekort aan uitvoerende capaciteiten is er tot dusver slechts ten dele vooruitgang geboekt.

Sinds 2008 steekt de Colombiaanse regering veel middelen in de ontwikkeling van een maatgevend regelgevingskader dat mensenrechten en internationale humanitaire rechtsnormen moet integreren in de praktijk van zijn strijdkrachten. In 2008 werd een breed beleid inzake mensenrechten en internationaal humanitair recht vastgesteld, met doelstellingen en richtsnoeren waaraan de veiligheidsdiensten zich dienen te houden bij de verzetsbestrijdingsacties. Verder is in 2009 het operationele handboek van de strijdkrachten bijgewerkt; het leger en de politie aanvaardden daarbij inzetregels die in overeenstemming zijn met de internationale normen.

In een recent rapport⁶ merkte de Hoge VN-Commissaris voor de mensenrechten op dat de omstandigheden er in Colombia naar zijn om de mensenrechtenverplichtingen veel beter na te komen en een volledig inclusieve samenleving tot stand te brengen waarin de rechten van alle Colombianen worden geëerbiedigd. Hij wees op de belangrijke positieve voortekens, maar tekende daarbij aan dat duurzame verbeteringen vragen om innovatie, doorzettingsvermogen en de inzet van alle maatschappelijke sectoren, en dat daarvoor jarenlang onafgebroken zal moeten worden geijverd.

In november 2012 zijn in Havana vredesonderhandelingen van start gegaan tussen de Colombiaanse regering en de guerrillagroeperingen van het FARC-EP. De onderhandelingen, waaraan een geheime overlegronde voorafging, worden gevoerd op basis van een agenda die vijf hoofdpunten bevat (landbouw, recht op politieke participatie, drugs, overgangsjustitie en ontwapening/demobilisatie). Tot dusver verlopen de onderhandelingen trager dan verwacht. De partijen hebben verklaard dat er over de eerste drie punten overeenstemming is bereikt. Bij het akkoord over illegale drugs, dat op 16 mei 2014 is bekendgemaakt, heeft het FARC toegezegd zich niet meer te zullen bezighouden met cocagerelateerde activiteiten. Als deze toezegging wordt nagekomen, kan dit de situatie op het gebied van illegale drugs in Colombia radicaal veranderen.

Ook met het ELN (Nationale Bevrijdingsleger), de op een na grootste guerrillagroepering, zijn voorbereidende gesprekken gevoerd om tot vredesonderhandelingen te komen, maar dit overleg is nog niet afgerond.

⁶ Rapport van de Hoge VN-Commissaris voor de mensenrechten over de mensenrechtensituatie in Colombia – A/HRC/22/17/Add.3 (EN).

2.5. Regionale samenhang

Colombia behoort tot de minderheid van de Latijns-Amerikaanse landen waarvan de burgers visumplichtig zijn⁷. Een lang verleden van binnenlandse conflicten en ontheemding, geweld, drugsproductie/-smokkel en de daaruit voortvloeiende veiligheids- en/of migratierisico's verklaart waarom Colombiaanse burgers van oudsher visumplichtig zijn. Colombia heeft echter grote vorderingen geboekt bij de aanpak van deze problemen, zoals uit andere delen van dit verslag blijkt. Hoewel weinig buurlanden van Colombia als geheel zonder risico kunnen worden beschouwd, hebben hun burgers voor het Schengengebied van oudsher geen visum nodig. Het is wellicht onlogisch dat Colombianen nog steeds visumplichtig zijn, terwijl de burgers van de meeste andere landen in dezelfde regio hiervan zijn vrijgesteld.

2.6. Wederkerigheid

EU-burgers hebben sinds jaar en dag visumvrije toegang tot Colombia voor een verblijf van maximaal 90 dagen. De enige uitzondering die tot voor kort werd gemaakt, betrof de visumplicht voor burgers van Bulgarije. Onlangs heeft Colombia zijn visumregels echter aangepast, waardoor ook Bulgaarse burgers thans van de visumplicht zijn vrijgesteld. Colombia voldoet dus al aan de voorwaarde van wederkerigheid. In een toekomstige overeenkomst inzake de vrijstelling van de visumplicht tussen de EU en Colombia zou niettemin moeten worden bevestigd dat het visumvrije reizen op wederkerigheid berust.

3. RISICOSCENARIO'S

Gelet op de voornoemde trends, gebeurtenissen en ontwikkelingen, zijn er voor het Schengengebied ten minste twee risicoscenario's, die werkelijkheid zouden kunnen worden na de afschaffing van de visumplicht voor Colombiaanse burgers.

3.1. Scenario met beperkt risico

De Colombiaanse economie blijft een gezond groeitempo volgen, de vredesonderhandelingen worden succesvol afgerond en maken een einde aan het langdurige binnenlandse conflict, waardoor de democratie en grondrechten kunnen worden geconsolideerd en het economische en sociale potentieel van Colombia volledig kan worden benut.

Economische groei en verbeterde veiligheid zouden een einde maken aan de factoren die asielstromen en onregelmatige migratie naar de EU+ stimuleren. De activiteit van criminele groepen neemt af, evenals de drugsproductie en -smokkel. Handel met en toeristische bezoeken aan de EU+ nemen waarschijnlijk toe, hetgeen reële economische voordelen oplevert. Visumvrije toegang voor Colombianen heeft geen ongewenste gevolgen voor de EU+.

3.2. Scenario met middelgroot risico

De groei van de Colombiaanse economie neemt iets af, de vredesonderhandelingen werpen wel vruchten af, maar leiden niet tot een alomvattend vredesakkoord, waardoor het geweld

⁷ Zes landen, namelijk Cuba, de Dominicaanse Republiek, Colombia, Ecuador, Peru en Bolivia. De overige dertien Latijns-Amerikaanse landen zijn visumvrij: Mexico, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panama, Venezuela, Brazilië, Argentinië, Uruguay, Paraguay en Chili.

weliswaar afneemt, maar Colombia's potentieel nog altijd wordt beknot. Het land blijft het toneel van mensenrechtenschendingen, hetgeen tot scherp toezicht op de mensenrechtensituatie noopt.

Deze problemen kunnen een aantal Colombianen ertoe brengen misbruik te maken van de visumvrije regeling door het EU+-grondgebied op wettige wijze binnen te komen met het voornemen langer te blijven dan de toegestane verblijfsperiode (90 dagen). Criminele netwerken zouden garen kunnen spinnen bij een onstabiel Colombia; zij zouden hun criminele activiteiten gemakkelijk kunnen uitbreiden naar de EU+.

Als deze negatieve ontwikkelingen werkelijkheid worden en uit het oogpunt van migratie, veiligheid of andere aspecten een aanzienlijke bedreiging voor de Unie vormen, moet de Unie snel kunnen reageren. In de slotbepalingen van de visumvrijstellingsovereenkomst waarover met Colombia dient te worden onderhandeld, moet dan ook worden vastgesteld dat elk van de overeenkomstsluitende partijen de overeenkomst kan opschorten en beëindigen. Zo kunnen er snel corrigerende maatregelen worden genomen als een situatie zorgwekkend wordt. Teneinde een eventuele toename van de onregelmatige immigratie te compenseren, zou verder kunnen worden overwogen om nauwer met Colombia samen te werken op het gebied van vereenvoudigde terugkeer van onregelmatige migranten en afgewezen asielzoekers, zoals hierboven beschreven. Door een dergelijke samenwerking zou het nog minder snel nodig worden om de visumvrijstellingsovereenkomst te schorsen of te beëindigen.

4. CONCLUSIES

De informatie in dit verslag en het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie duidt erop dat de economische, sociale en veiligheidssituatie in Colombia er de laatste jaren sterk op is vooruitgegaan. Het is dan ook gerechtvaardigd dat Colombianen visumvrije toegang tot het Schengengebied krijgen, zoals de burgers van de meeste andere Latijns-Amerikaanse landen die nu reeds genieten.

Colombiaanse visumaanvragers genieten steeds meer vertrouwen, er is betrekkelijk weinig onregelmatige migratie, Colombiaanse reisdocumenten zijn veilig genoeg, de veiligheidsrisico's zijn afgenomen, Colombiaanse georganiseerde criminele groepen (GCG's) worden momenteel geen ernstige dreiging voor de EU geacht (met uitzondering van de groepen die zich bezighouden met drugshandel), de economische mogelijkheden (met inbegrip van grotere toeristische en handelsstromen) houden gelijke tred met de forse groei van de Colombiaanse economie, de mensenrechten en fundamentele vrijheden in Colombia worden inmiddels veel beter beschermd en geëerbiedigd, wederkerigheid zal verzekerd zijn daar Colombia alle EU-burgers al vrijstelling van de visumplicht verleent, en de verhouding tussen de EU en Colombia is nog nooit zo sterk geweest.

Deze positieve ontwikkelingen betekenen niet dat het afschaffen van de visumplicht voor Colombiaanse burgers van ieder risico is gespeend. Er zijn namelijk nog enige risico's die, met name als geweld opnieuw de overhand krijgt in het politieke en maatschappelijke leven in Colombia, realiteit zouden kunnen worden. Er wordt van uitgegaan dat visumliberalisering slechts een beperkt effect op de zware georganiseerde criminaliteit zal hebben en dat het onwaarschijnlijk is dat de invoering van een visumvrije regeling met Colombia tot gevolg zal hebben dat GCG's uit dit land aanmerkelijk actiever worden in de EU. Colombiaanse GCG's spelen echter nog altijd een belangrijke rol bij de smokkel van cocaïne naar Europa en

visumliberalisering kan hun activiteiten vergemakkelijken. Hoewel verreweg de meeste cocaïne de EU via handelsroutes wordt binnengesmokkeld in zeecontainers, is ook de inzet van drugskoeriers nog steeds een belangrijke modus operandi. Als de reizigersstromen door de invoering van visumvrij reizen aanzwellen, kunnen GCG's intensiever gebruikmaken van individuele koeriers. Ook bestaat het risico dat de mensenhandel toeneemt en dat er meer Colombianen de EU+ legaal binnenkomen met het voornemen langer te blijven dan toegestaan (waardoor zij onregelmatige migranten worden).

Deze risico's worden echter beheersbaar geacht. De meeste kunnen worden geminimaliseerd door nauwer samen te werken bij terugkeer (zoals hierboven beschreven), en door ervoor te zorgen dat op de luchthavens waar de meeste Colombianen de buitengrens van het Schengengebied bereiken, de grenscontroles correct worden uitgevoerd, zo nodig met extra middelen. Als het tot visumvrij reizen komt en er steeds meer mensen uit Colombia aankomen, verschuift de screening namelijk van de consulaten naar de grenscontroleautoriteiten. Ook de onlangs gesloten operationele overeenkomst tussen Europol en Colombia zal helpen te voorkomen dat de criminele activiteiten van Colombiaanse GCG's toenemen.

In elk geval zal de visumvrijstellingsovereenkomst waarover met Colombia moet worden onderhandeld, de nodige waarborgen bevatten, zodat de overeenkomst kan worden geschorst of beëindigd als dit noodzakelijk is om de Unie van veiligheids- of migratierisico's te vrijwaren. Om eventuele negatieve ontwikkelingen in het oog te houden, zal de Commissie een monitoringmechanisme na visumliberalisering opzetten dat gericht is op mogelijke migratie- en veiligheidsrisico's en de oorzaken daarvan.

Hoewel er bijzondere aandacht moet worden geschonken aan de wijze waarop Colombia moet worden betrokken bij nauwere samenwerking bij terugkeer, wordt Colombia in dit verslag over het geheel genomen positief beoordeeld. De Commissie is dan ook van plan om de Raad binnenkort, nadat dit verslag is besproken in de verantwoordelijke commissies en groepen van het Europees Parlement en de Raad, een aanbeveling te doen voor een besluit houdende machtiging van de Commissie voor het openen van onderhandelingen met het oog op het sluiten van een overeenkomst inzake de vrijstelling van de visumplicht voor kort verblijf tussen de EU en Colombia.