



Consiglio  
dell'Unione europea

**Bruxelles, 30 ottobre 2014  
(OR. en)**

**14915/14**

**VISA 288  
COLAC 69**

**NOTA DI TRASMISSIONE**

---

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	29 ottobre 2014
Destinatario:	Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2014) 665 final
Oggetto:	RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO concernente l'osservanza, da parte della Colombia, dei criteri pertinenti per la negoziazione di un accordo di esenzione dal visto tra l'Unione europea la Colombia

---

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2014) 665 final.

---

All.: COM(2014) 665 final



Bruxelles, 29.10.2014  
COM(2014) 665 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL  
CONSIGLIO**

**concernente l'osservanza, da parte della Colombia, dei criteri pertinenti per la  
negoziatura di un accordo di esenzione dal visto tra l'Unione europea la Colombia**

{SWD(2014) 329 final}

## 1. INTRODUZIONE E CONTESTO

Il regolamento n. 509/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio<sup>1</sup> (nel prosieguo il “regolamento modificativo”) ha modificato il regolamento n. 539/2001 del Consiglio<sup>2</sup> e, in particolare, i suoi allegati contenenti l’elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all’atto dell’attraversamento delle frontiere esterne e l’elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo. Diciannove paesi sono stati spostati dall’allegato I (obbligo del visto) all’allegato II (esenzione dal visto), ovvero Colombia, Dominica, Grenada, Kiribati, Isole Marshall, Micronesia, Nauru, Palau, Perù, Santa Lucia, Saint Vincent e Grenadine, Samoa, Isole Salomone, Timor Leste, Tonga, Trinidad e Tobago, Tuvalu, Emirati arabi uniti e Vanuatu. Il regolamento modificativo precisa inoltre che le esenzioni dall’obbligo del visto per i cittadini di questi diciannove paesi dovrebbero essere d’applicazione soltanto a decorrere dalla data di entrata in vigore di un accordo sull’esenzione dal visto che ciascuno di tali paesi deve concludere con l’Unione europea.

Il considerando 5 del regolamento stabilisce che, prima dell’avvio di negoziati su accordi bilaterali di esenzione dall’obbligo del visto con la Colombia e con il Perù, la Commissione dovrebbe ulteriormente valutare la situazione di questi due paesi rispetto ai criteri stabiliti nel regolamento modificativo. Di fatto il regolamento modificativo ha formalizzato (trasferendoli da un considerando ad un nuovo articolo) e ampliato il tradizionale elenco di criteri di cui si era tenuto conto fino a quel momento. L’articolo 1, paragrafo 1, del regolamento modificativo riporta l’elenco non esaustivo dei criteri che pertanto determinano, sulla base di una valutazione caso per caso, i paesi terzi i cui cittadini sono soggetti all’obbligo del visto e quelli i cui cittadini ne sono esenti. Tali criteri attengono “*all’immigrazione clandestina, all’ordine pubblico e alla sicurezza, ai vantaggi economici, segnatamente in termini di turismo e commercio estero, e alle relazioni esterne dell’Unione con i paesi terzi in questione, includendo anche considerazioni relative ai diritti umani e alle libertà fondamentali nonché tenendo conto delle implicazioni di coerenza regionale e reciprocità*”.

Con la presente relazione, e con una seconda relazione distinta sul Perù che è stata adottata in parallelo, la Commissione adempie il suddetto obbligo. Entrambe le relazioni sono accompagnate da documenti di lavoro dei servizi della Commissione che, oltre a presentare i dati dettagliati su cui si basano le conclusioni tratte, contengono informazioni riguardanti le fonti di dati e la metodologia cui si è fatto ricorso ai fini della valutazione.

Nel preparare la valutazione, la Commissione ha chiesto e ricevuto contributi da tre agenzie dell’UE: EASO, Europol e Frontex. La delegazione dell’UE in Colombia ha trasmesso una relazione esaustiva sulle relazioni tra l’Unione e questo paese. La Spagna, che è lo Stato membro maggiormente esposto all’immigrazione proveniente dalla Colombia, ha fornito ulteriori informazioni. Le autorità colombiane hanno dimostrato grande disponibilità a collaborare con la Commissione durante la preparazione della valutazione.

---

<sup>1</sup> GU L 149 del 20.05.2014, pag. 67.

<sup>2</sup> GU L 81 del 21.03.2001, pag. 1.

## **2. VALUTAZIONE DEI CRITERI**

La presente relazione rispecchia ampiamente i criteri di cui all'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento modificativo, valuta i possibili scenari di rischio conseguenti alla liberalizzazione dei visti e infine presenta le conclusioni.

### **2.1. Migrazione e mobilità**

#### **Visti Schengen**

L'analisi delle statistiche riguardanti i visti Schengen richiesti e rilasciati in Colombia negli ultimi anni porta a formulare le seguenti osservazioni:

- sono sempre più numerosi i cittadini colombiani che intendono recarsi nello spazio Schengen per motivi di turismo, lavoro o per altri tipi di soggiorno breve. Nel 2013 sono stati rilasciati 121 019 visti Schengen (+42,7% rispetto al 2010). L'aumento è probabilmente ricollegabile alla notevole crescita economica registrata dalla Colombia, cui si sommano i recenti sviluppi che riguardano la situazione della sicurezza;
- la stragrande maggioranza delle domande di visto colombiane (il 95,2% nel 2013) è presentata da viaggiatori ritenuti in buona fede che non pongono rischi e che pertanto ottengono un visto per soggiorno di breve durata; il tasso di rifiuto dei visti si è più che dimezzato in quattro anni, passando dall'11,2% nel 2010 al 4,8% nel 2013. Una crescente percentuale di questi richiedenti (il 40,9% nel 2013) ottiene visti per ingressi multipli; ciò indica peraltro che i consolati dei paesi Schengen nutrono maggiore fiducia nei richiedenti colombiani.

#### **Migrazione legale**

Il numero dei cittadini colombiani attualmente residenti nell'UE+<sup>3</sup> (esclusi coloro che hanno acquistato la cittadinanza di uno Stato membro) è stimato a circa 230 000, di cui poco meno del 75% risiede in Spagna. I dati statistici indicano che, dopo un periodo caratterizzato da un aumento esponenziale del fenomeno soprattutto in Spagna, la migrazione legale di cittadini colombiani nell'UE è attualmente piuttosto contenuta. Ciò è dovuto in parte alla crisi economica, che si traduce in una minore disponibilità di posti di lavoro e di opportunità per gli immigrati nell'UE+ e riduce così i fattori di attrazione, e in parte al miglioramento della situazione economica e della sicurezza in Colombia, che riduce i fattori di spinta migratoria. Attualmente il governo colombiano promuove il rientro dei cittadini colombiani che risiedono all'estero attraverso l'attuazione della cosiddetta "Legge in materia di rientro", che prevede incentivi fiscali e finanziari per i cittadini colombiani che rientrano in patria, e offre il pieno sostegno a coloro che decidono di ritornare spontaneamente.

Finché l'economia colombiana continuerà a crescere al ritmo attuale (negli ultimi anni il PIL è aumentato mediamente di quasi il 5%) e se la situazione della sicurezza rimarrà stabile o migliorerà, i cittadini colombiani saranno meno incentivati ad emigrare. La situazione

---

<sup>3</sup> Laddove indicato, il "totale UE" non comprende (salvo indicazione contraria) il Regno Unito e l'Irlanda, in quanto questi due paesi non partecipano alla politica comune dei visti dell'UE. Laddove indicato, il "totale UE+" comprende dati relativi ai quattro paesi associati Schengen (Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera) ed esclude il Regno Unito e l'Irlanda.

economica attuale dell'UE nonché fattori geografici e la presenza di comunità già residenti potrebbero spiegare perché negli ultimi anni la maggioranza dei cittadini colombiani che sono emigrati legalmente si sia diretta verso gli Stati Uniti.

### **Immigrazione irregolare**

I dati relativi agli ingressi negati, ai provvedimenti di fermo e ai rimpatri indicano che la Colombia pone alcuni rischi in termini di migrazione irregolare nell'UE. Negli ultimi anni, tuttavia, la situazione è nettamente migliorata. Le domande respinte e i provvedimenti di fermo sono diminuiti e il tasso di rimpatri è aumentato, anche se il fenomeno è tuttora di proporzioni rilevanti. Nel 2013 i cittadini colombiani che sono risultati in una situazione di immigrazione irregolare nell'UE+ erano 3 080 contro, ad esempio, i 4 195 del 2011.

Il rapporto tra le decisioni di rimpatrio adottate e i rimpatri effettivi verso un paese terzo (il cosiddetto "tasso di rimpatrio") potrebbe indicare se il rientro dei cittadini colombiani che sono stati oggetto di una decisione di rimpatrio avviene agevolmente o se esistono difficoltà. Il tasso di rimpatrio registrato nell'UE+, che era molto basso nel 2010 (9,5%), è nettamente aumentato (26,9% nel 2011, 31,5% nel 2012 e 46,1% nel 2013). Lo scorso anno, dunque, il tasso di rimpatrio di cittadini colombiani registrato nell'UE è stato superiore al tasso medio di rimpatrio a livello mondiale (36,6%) e se ne prevede un ulteriore aumento. Sulla base di un accordo bilaterale firmato nel 2001, la Spagna intrattiene ottimi rapporti di collaborazione con le autorità diplomatiche e consolari colombiane in merito a questioni relative al rimpatrio di cittadini colombiani. Ad esempio nel 2013 sono state accolte 229 delle 244 domande di documentazione presentate alle autorità consolari colombiane in Spagna. Il motivo per il quale in alcuni casi non è stato possibile effettuare i rimpatri non è la mancanza di collaborazione da parte delle autorità colombiane ma più probabilmente è da ricollegarsi alla fuga dei migranti in questione o alla presentazione di ricorsi contro le decisioni di rimpatrio.

Secondo Frontex, rispetto alle pressioni migratorie irregolari cui l'UE è complessivamente sottoposta, i rischi derivanti da un'eventuale esenzione dei cittadini colombiani dall'obbligo del visto sono probabilmente destinati a rimanere piuttosto contenuti, sebbene sia altrettanto probabile che aumenti il numero degli ingressi negati, come dimostrano altri casi di liberalizzazione dei visti.

Per quanto riguarda il rischio rappresentato dalla presenza irregolare di immigrati le cui domande di asilo sono state respinte, è improbabile che si verifichi un sensibile aumento delle domande di asilo infondate, come accaduto a seguito di precedenti liberalizzazioni dei visti, perché le circostanze sono estremamente diverse. Ad esempio i costi del viaggio dalla Colombia sono assai più elevati e non vi sono precedenti casi di afflusso massiccio di domande di asilo infondate da parte dei vari gruppi economicamente emarginati della popolazione colombiana. In altri termini, abusare del regime di esenzione dall'obbligo del visto allo scopo di chiedere asilo non è, di fatto, economicamente percorribile, in quanto i costi del viaggio che una famiglia dovrebbe sostenere superano ampiamente i vantaggi associati alla procedura di asilo nell'UE.

Occorre rilevare che un eventuale aumento, comunque modesto, del rischio di migrazione irregolare legato all'introduzione del regime di esenzione dal visto per i cittadini colombiani potrebbe essere parzialmente controbilanciato da una cooperazione rafforzata tra l'UE e la Colombia in materia di prevenzione e repressione dell'immigrazione irregolare, anche

attraverso la cooperazione in materia di rimpatri; a tale proposito si potrebbe contemplare la conclusione di un accordo di riammissione con l'UE.

### **Sicurezza dei documenti di viaggio colombiani e frodi documentali**

Le autorità colombiane hanno compiuto notevoli sforzi per incorporare nei passaporti nazionali le prescrizioni internazionali. Esse hanno sottolineato che nel 2012 è stato introdotto il nuovo passaporto colombiano a lettura ottica, che è un documento di viaggio più pratico riconosciuto a livello internazionale e tecnologicamente avanzato. Gli attuali passaporti colombiani sono conformi alle specifiche ICAO pertinenti.

La Colombia si accinge ad introdurre, nel medio periodo, i passaporti elettronici biometrici. A tale riguardo il Ministero degli affari esteri includerà il passaporto elettronico biometrico nel capitolato d'oneri relativo all'appalto per la fornitura dei nuovi passaporti. La gara dovrebbe essere avviata nella seconda metà del 2014.

Al momento non si rilevano rischi significativi in relazione al coinvolgimento di cittadini colombiani in frodi documentali o all'utilizzo fraudolento di documenti di viaggio colombiani. Tuttavia se in futuro tali documenti consentiranno di circolare senza visto, è probabile che diventino più esposti al rischio di frode. Le guardie di frontiera dovranno rafforzare la vigilanza al fine di individuare questo tipo di reato.

### **2.2. Criminalità e sicurezza**

La struttura della criminalità organizzata colombiana è radicalmente mutata negli ultimi 10 anni. La smobilitazione dei gruppi paramilitari dell'AUC (Forze unite di autodifesa della Colombia) tra il 2003 e il 2006 ha condotto alla formazione di nuove bande criminali particolarmente attive nel traffico di droga: secondo il governo colombiano le "bande criminali emergenti" (BACRIM) hanno soppiantato, già dal 2011, le FARC (Forze armate rivoluzionarie della Colombia) e l'ELN (Esercito di liberazione nazionale) come minaccia per la sicurezza nazionale.

Le organizzazioni criminali colombiane sono presenti solo in misura limitata nell'UE. I gruppi della criminalità organizzata latinoamericana preferiscono stabilire la propria base operativa nella penisola iberica per via dei legami culturali, linguistici e storici con questo territorio, nel quale sono dediti soprattutto al traffico di cocaina (di cui la Colombia e il Perù sono i maggiori produttori mondiali) e al riciclaggio dei proventi di attività illecite.

La liberalizzazione dei visti è certamente destinata a incrementare i flussi di passeggeri dalla Colombia verso lo spazio Schengen. Le organizzazioni di narcotrafficienti cercheranno con tutta probabilità di approfittare del crescente numero di passeggeri che viaggiano tra la Colombia e l'UE+ ricorrendo maggiormente a corrieri per il trasporto di droga e denaro. Anche i gruppi criminali mobili provenienti dalla Colombia potrebbero tentare di approfittare dell'abolizione dell'obbligo del visto.

Europol ritiene che la liberalizzazione dei visti potrebbe determinare un aumento del numero di cittadini colombiani che sono vittime della tratta degli esseri umani finalizzata sia allo sfruttamento di manodopera sia allo sfruttamento sessuale in paesi quali la Spagna e il

Portogallo. A tale proposito si osservi che la seconda relazione di attuazione del documento mirato all'azione concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani, adottata dal Consiglio nel dicembre 2012, colloca la Colombia nel terzo gruppo<sup>4</sup> di paesi e regioni prioritari con i quali l'Unione dovrebbe rafforzare la cooperazione e i partenariati in tale ambito. La Colombia attua una strategia nazionale di lotta contro la tratta degli esseri umani. Questo paese ha inoltre adottato una serie di strumenti politici per la prevenzione della tratta, la tutela delle vittime e il perseguimento dei reati. Una cooperazione rafforzata tra l'UE e la Colombia in linea con il documento mirato all'azione potrebbe consolidare gli sforzi compiuti da entrambe le parti per affrontare tale fenomeno

La Colombia ha ratificato la Convenzione dell'ONU contro la criminalità organizzata transnazionale e il protocollo di Palermo sulla tratta degli esseri umani e ha istituito un quadro giuridico globale che rispetta gli standard internazionali. La Colombia dovrebbe portare avanti i suoi sforzi per un rafforzamento del sistema giudiziario, compresa la cooperazione giudiziaria in materia penale, in particolare l'assistenza giudiziaria reciproca

Le organizzazioni criminali colombiane e peruviane potrebbero inoltre sfruttare i migranti irregolari facilitando la legalizzazione del loro soggiorno a lungo termine allo scopo di ottenere in cambio la loro disponibilità a fungere da corrieri per il trasporto di denaro contante o droga.

Il regime di esenzione dal visto e un più facile accesso allo spazio Schengen potrebbero anche migliorare la mobilità dei singoli criminali e della criminalità organizzata, perché verrebbe meno il meccanismo di filtro che è attualmente garantito dall'obbligo del visto e perché i criminali, una volta giunti nello spazio Schengen, avrebbero la possibilità di spostarsi da un paese all'altro senza doversi sottoporre a controlli alle frontiere.

Uno dei recenti sviluppi positivi osservati in questo ambito è rappresentato dall'entrata in vigore, il 25 febbraio 2014, dell'accordo operativo tra Europol e la Colombia. Tale accordo ha lo scopo di regolamentare la cooperazione tra Europol e la Colombia al fine di sostenere gli Stati membri dell'UE e la Colombia nella lotta alle forme gravi di criminalità internazionale nei settori contemplati dall'accordo, in particolare attraverso lo scambio di informazioni e tramite contatti regolari tra Europol e la Colombia a tutti i livelli opportuni.

### **2.3. *Economia, commercio e turismo***

Oggi la Colombia ha una popolazione di quasi 47 milioni di abitanti (un numero simile a quello della Spagna). L'economia colombiana ha un valore stimato dalla Banca mondiale nel 2013 a 378,1 miliardi di USD e pertanto si colloca al 32° posto tra le economie mondiali. Il reddito nazionale lordo (RNL) procapite espresso in standard di potere d'acquisto (SPA) era pari a 11 340 USD, (simile a quello del Perù). La crescita media del PIL è stata pari al 4,7% negli ultimi dieci anni ed è stimata al 4,3% per il 2014. Tale crescita si è tradotta in una diminuzione della percentuale di popolazione che vive sotto la soglia di povertà, passata dal 47% nel 2007 al 33% nel 2012. Altri indicatori macroeconomici confermano la stabilità

---

<sup>4</sup> Il primo gruppo comprende paesi specifici, il secondo gruppo le regioni prioritarie, il terzo gruppo altre regioni e paesi di particolare importanza per la cooperazione in materia di tratta di esseri umani.

dell'economia colombiana: un disavanzo pari al 2,3% del PIL, un tasso d'inflazione del 2,6% e un tasso di disoccupazione pari al 9,9%.

Gli scambi bilaterali di merci tra l'UE a 28 e la Colombia sono quasi triplicati dal 2004, per un totale di 7,7 miliardi di EUR di esportazioni colombiane verso l'UE-28 e 5,8 miliardi di EUR di esportazioni dell'UE-28 verso la Colombia. La Colombia è il quinto maggiore partner commerciale dell'UE in America latina e nei Caraibi e il principale partner commerciale nella Comunità andina. L'accordo sugli scambi tra l'UE e la Colombia è applicato in via provvisoria dal 1° agosto 2013 e i flussi degli scambi di merci dovrebbero aumentare nei prossimi anni. Inoltre la Colombia è, insieme all'UE, tra i 23 membri dell'OMC che attualmente partecipano ai negoziati relativi a un ambizioso accordo multilaterale sullo scambio di servizi (Trade in Services Agreement - TiSA), che comprende una forte componente relativa alla "modalità 4". In tale contesto, il regime di esenzione dal visto per gli imprenditori colombiani potrebbe determinare il rafforzamento dei legami economici tra imprese colombiane e imprese europee, in quanto la partecipazione più frequente di aziende colombiane alle fiere commerciali nell'UE potrebbe, ad esempio, tradursi in un incremento degli ordinativi di prodotti realizzati da aziende europee.

Negli ultimi anni il numero dei turisti colombiani nell'UE+ è aumentato. In base ai dati forniti dalle autorità colombiane, tra il 2008 e il 2013 le partenze di turisti colombiani diretti nei paesi dell'UE+ sono aumentate del 27%, con una crescita annua del 5%. Nel 2013 il numero di turisti colombiani in partenza verso i paesi dell'UE+ è stato pari a 289 191<sup>5</sup>.

Ad ogni modo i flussi di turisti colombiani che si recano nei paesi dell'UE+ aumentano ogni anno e la liberalizzazione dei visti contribuirebbe a incrementarli ulteriormente. Sulla base di tali cifre e tenendo conto dei tassi di crescita passati e dei futuri tassi di crescita stimati, potrebbe essere realistico prevedere, per il 2016, circa 400 000 turisti colombiani nei paesi dell'UE+, ipotizzando che il 2016 sia il primo anno intero nel quale sarà possibile viaggiare senza visto tra la Colombia e lo spazio Schengen.

#### ***2.4. Relazioni esterne, in particolare con l'UE, e questioni relative ai diritti umani***

##### **Relazioni esterne**

In passato la Colombia ha contato molto sulle relazioni bilaterali con gli Stati Uniti, basate principalmente sull'assistenza politica e militare (Piano Colombia) necessaria affinché la Colombia possa contrastare le minacce rappresentate dalla criminalità organizzata e dai gruppi ribelli. L'amministrazione attuale, pur senza affievolire i legami con i partner tradizionali, è riuscita a diversificare la propria politica estera ponendo un maggiore accento sulle relazioni interregionali e su una maggiore integrazione economica con i paesi vicini ritenuti "affini" e cercando di rafforzare i legami con l'Asia. Le relazioni bilaterali con i vicini

---

<sup>5</sup> Tale numero è decisamente superiore al numero di visti Schengen rilasciati. La differenza potrebbe essere dovuta a vari fattori: oltre il 40% circa dei visti Schengen rilasciati in Colombia è costituito da visti per ingressi multipli; alcuni cittadini colombiani registrati come turisti in partenza potrebbero disporre di un permesso di soggiorno valido rilasciato da un paese Schengen ecc.

Ecuador e Venezuela, che in passato si erano deteriorate a causa della presenza di guerriglieri colombiani in questi due paesi, sono state ripristinate e intensificate. Tali sviluppi, oltre al miglioramento delle relazioni con altri paesi della regione, hanno trasformato la Colombia in un attore regionale influente e rispettato.

La Colombia è membro dell'*Alianza del Pacifico*, composta da quattro paesi latinoamericani (Perù, Colombia, Cile e Messico), che non si limita a rafforzare l'integrazione economica/commerciale ma promuove anche la cooperazione in materia di migrazione, istruzione, sicurezza e in altri ambiti. La Colombia partecipa anche ai negoziati sull'iniziativa del Partenariato transpacifico.

Dopo il ritiro del Venezuela dalla Comunità andina (CAN), i quattro membri attivi della CAN sono il Perù, la Bolivia, la Colombia e l'Ecuador. La CAN è attualmente in una fase di transizione e l'ambito dell'organizzazione è stato principalmente circoscritto al commercio, alle infrastrutture e alla mobilità dei cittadini.

L'accordo multilaterale sugli scambi concluso dall'UE con la Colombia e il Perù ha cominciato ad essere applicato in via provvisoria con la Colombia il 1° agosto 2013. Ad oggi tale accordo rappresenta il principale quadro contrattuale che disciplina le relazioni economiche tra l'UE e la Colombia. L'attuazione dell'accordo è destinata a rafforzare la posizione della Colombia come uno dei principali partner commerciali dell'UE nel Sudamerica e come destinazione sempre più importante per gli investimenti dell'UE.

Oltre allo sviluppo dei legami economici, l'UE sta rafforzando il dialogo politico con la Colombia. In assenza di un accordo bilaterale globale, il principale strumento di tale dialogo è costituito da un protocollo d'intesa del 2009 che ha istituito un meccanismo di consultazioni bilaterali informali a livello di alti funzionari. Si sono svolti colloqui esplorativi circa la possibilità di concludere un accordo quadro politico più ambizioso. In varie occasioni, inoltre, l'UE ha ribadito il suo sostegno al processo negoziale attualmente in corso all'Avana.

Il 5 agosto 2014 l'UE e la Colombia hanno concluso un accordo quadro che consentirà alla Colombia di partecipare alle operazioni di gestione delle crisi internazionali guidate dall'UE, organizzate nel quadro della politica di sicurezza e di difesa comune.

### **Diritti umani**

La popolazione civile colombiana continua a subire le conseguenze di un conflitto armato interno iniziato attorno al 1964 e che dura ormai da 50 anni. Una conseguenza particolarmente grave è rappresentata dal numero elevato di sfollati interni (circa cinque milioni, pari al 12% della popolazione complessiva), che fa della Colombia il paese con il più alto numero di sfollati interni al mondo dopo la Siria. L'impunità, il reclutamento forzato di minori, la violenza sessuale, l'utilizzo di mine antiuomo, le sparizioni forzate e le aggressioni nei confronti dei difensori dei diritti umani, dei leader delle comunità locali, delle persone che partecipano ai processi di restituzione delle terre e dei rappresentanti sindacali costituiscono le forme più gravi di violazione dei diritti umani segnalate dalle Nazioni Unite e dalle organizzazioni della società civile.

La situazione politica e di sicurezza in Colombia ha inoltre determinato, dalla fine degli anni 1990 fino al 2008 circa, flussi piuttosto intensi di richiedenti asilo colombiani diretti nell'UE. Nel 1997 il fallimento dei negoziati tra il governo e i principali gruppi di opposizione armata,

ovvero le FARC, l'ELN e l'EPL, ha condotto a violenze politiche e a una crisi dell'economia. Tale situazione si è protratta nei dieci anni successivi; i cambiamenti politici e le iniziative (soltanto parzialmente riuscite) volte a contrastare la guerriglia e altri gruppi paramilitari hanno provocato instabilità all'interno del paese.

Tuttavia negli ultimi anni i miglioramenti sul piano della sicurezza hanno determinato un calo del numero di domande d'asilo. Nel 2013 le domande di asilo presentate da cittadini colombiani nell'UE+ sono state 310: si tratta di uno dei livelli più bassi registrati in due decenni. Il tasso di riconoscimento nel 2013 è stato comunque pari al 27% ed è pertanto piuttosto elevato. Resta da vedere se gli attuali negoziati di pace tra il governo colombiano e le FARC condurranno a una risoluzione pacifica del lungo conflitto con i guerriglieri.

Una volta assunto l'incarico, il presidente Santos ha posto i diritti umani al centro di molte misure di rilievo, ad esempio l'importante legge sulle vittime e sulla restituzione delle terre, l'adozione di una politica nazionale in materia di diritti umani e un vasto sistema per la tutela delle potenziali vittime di violenza. Il governo ha inoltre aperto il dialogo con i difensori dei diritti umani e con la società civile in generale, contribuendo in tal modo a ridurre la profonda polarizzazione che ha caratterizzato la società colombiana. Tuttavia data l'entità delle sfide e delle lacune riscontrate sul piano della capacità di attuazione, finora i passi avanti sono stati modesti.

Dal 2008 il governo colombiano investe molte risorse nella definizione di un quadro normativo e dottrinale volto a integrare i diritti umani e il diritto umanitario internazionale nelle operazioni delle sue forze armate. Nel 2008 una politica globale in materia di diritti umani e di diritto umanitario internazionale ha fissato gli obiettivi e gli orientamenti che le forze di sicurezza devono rispettare nello svolgimento delle operazioni antisommossa. Oltre a tali iniziative, nel 2009 è stato aggiornato il manuale operativo delle forze armate, con l'adozione da parte dell'esercito e della polizia di regole di ingaggio conformi agli standard internazionali.

In una recente relazione<sup>6</sup>, l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani ha dichiarato che la Colombia è in condizione di potere migliorare notevolmente l'adempimento dei propri obblighi internazionali in materia di diritti umani e diventare una società pienamente inclusiva e rispettosa dei diritti di tutti i cittadini colombiani. Ha aggiunto che si scorgono importanti segnali positivi ma che il raggiungimento di tali risultati e il loro mantenimento richiederanno innovazione, persistenza e il coinvolgimento di tutti i settori della società, nonché anni di sforzi continui.

Nel novembre 2012 sono stati avviati all'Avana negoziati di pace tra il governo colombiano e i gruppi guerriglieri delle FARC-EP. I negoziati, preceduti da una fase di colloqui segreti, sono condotti sulla base di un'agenda che comprende cinque punti principali (agricoltura, diritti di partecipazione politica, droga, giustizia di transizione e infine disarmo e smobilitazione). Finora i negoziati hanno proceduto più lentamente del previsto e le parti

---

<sup>6</sup> Relazione dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani sulla situazione dei diritti umani in Colombia – A/HRC/22/17/Add.3

hanno annunciato un accordo sui primi tre punti. In particolare nell'accordo concernente la questione delle droghe illecite, annunciato il 16 maggio 2014, le FARC si sono impegnate ad abbandonare le attività legate alla coca. Se sarò onorato, tale impegno potrebbe cambiare nettamente la situazione delle droghe illecite in Colombia.

Sono già state condotte trattative preliminari, finora senza esito, con il secondo maggiore gruppo guerrigliero, l'ELN (Esercito di liberazione nazionale), allo scopo di avviare negoziati di pace anche con questo gruppo.

## **2.5. Coerenza regionale**

Prendendo come regione di riferimento l'America latina, la Colombia fa parte della minoranza di paesi i cui cittadini hanno l'obbligo del visto<sup>7</sup>. Una lunga storia di conflitto interno e sfollamento, nonché le violenze, la produzione e il traffico di droga e i conseguenti rischi migratori e per la sicurezza spiegano perché i cittadini colombiani siano sempre stati soggetti all'obbligo del visto. La Colombia ha tuttavia compiuto notevoli passi avanti nella gestione di questi problemi, come illustrato in altre sezioni della presente relazione. Anche se pochi paesi vicini alla Colombia possono essere considerati completamente privi di rischi, la maggioranza di essi ha sempre beneficiato dell'esenzione dal visto per l'ingresso nello spazio Schengen. Potrebbe dunque sembrare incoerente mantenere l'obbligo del visto per i cittadini colombiani e al contempo esonerare da tale obbligo i cittadini della maggioranza degli altri paesi della regione.

## **2.6. Reciprocità**

I cittadini dell'UE sono sempre stati esenti dall'obbligo del visto per l'ingresso nel territorio colombiano in caso di soggiorno di durata non superiore a 90 giorni. Fino a poco tempo fa l'unica eccezione era costituita dall'obbligo del visto imposto ai cittadini della Bulgaria. Di recente, tuttavia, la Colombia ha modificato le proprie norme in materia di visti e oggi anche i cittadini bulgari sono esenti dall'obbligo del visto. La Colombia, pertanto, soddisfa già le condizioni di reciprocità. Ad ogni modo un eventuale accordo sull'esenzione dal visto tra l'UE e la Colombia dovrebbe confermare la reciprocità in materia di esenzione dal visto.

## **3. SCENARI DI RISCHIO**

Alla luce delle tendenze, degli eventi e degli sviluppi di cui sopra, è possibile ipotizzare almeno due scenari di rischio per lo spazio Schengen conseguenti all'abolizione dell'obbligo del visto per i cittadini colombiani.

### **3.1. Scenario di basso rischio**

In questo scenario l'economia colombiana continuerebbe a crescere a ritmo sostenuto, i negoziati di pace sarebbero completati con successo e porrebbero fine al lungo conflitto

---

<sup>7</sup> Sei paesi, ovvero Cuba, la Repubblica dominicana, la Colombia, l'Ecuador, il Perù e la Bolivia. Gli altri 13 paesi latinoamericani beneficiano dell'esenzione dall'obbligo del visto: Messico, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panama, Venezuela, Brasile, Argentina, Uruguay, Paraguay e Cile.

interno e di conseguenza la democrazia e i diritti umani sarebbero rafforzati, permettendo così all'economia e alla società colombiane di realizzare appieno il proprio potenziale.

La crescita economica e una maggiore sicurezza eliminerebbero la maggioranza dei fattori di spinta che sono alla base dell'immigrazione irregolare e delle domande di asilo nell'UE+. Le attività dei gruppi criminali diminuirebbero, così come l'entità della produzione e del traffico di droga. Probabilmente gli scambi con l'UE+ aumenterebbero, così come i flussi turistici verso l'UE+, con conseguenti vantaggi concreti per l'economia. La circolazione senza visto per i cittadini colombiani non avrebbe dunque conseguenze negative per l'UE+.

### **3.2. Scenario di medio rischio**

In questo scenario l'economia colombiana continuerebbe a crescere, seppur più lentamente; i negoziati di pace produrrebbero qualche risultato ma senza condurre a un accordo di pace globale; in altri termini i livelli di violenza, per quanto ridotti, continuerebbero ad ostacolare il potenziale colombiano. Il paese continuerebbe a registrare violazioni dei diritti umani. Si renderebbe quindi necessario uno stretto monitoraggio della situazione dei diritti umani.

Questi problemi potrebbero diventare fattori tali da indurre alcuni cittadini colombiani ad abusare del regime di esenzione dal visto e ad entrare nel territorio dell'UE+ legalmente con l'intenzione di rimanervi irregolarmente una volta scaduto il periodo del soggiorno di breve durata (90 giorni). Inoltre le reti criminali potrebbero prosperare in una situazione di instabilità nel paese ed esportare più facilmente le proprie attività criminali nell'UE+.

Qualora tali sviluppi negativi dovessero verificarsi e costituire una concreta minaccia per l'Unione in termini di migrazione, sicurezza, o per altri settori, l'Unione dovrebbe essere in grado di reagire con prontezza di fronte a un eventuale peggioramento della situazione. L'accordo sull'esenzione dal visto da negoziare con la Colombia dovrebbe pertanto contemplare, nelle sue disposizioni conclusive, la possibilità per ciascuna parte contraente di sospendere l'accordo e di recedervi. Ciò servirà a garantire che, qualora la situazione diventi preoccupante, sia possibile porvi rimedio in tempi rapidi. Inoltre, come illustrato sopra, si potrebbe contemplare la possibilità di rafforzare la cooperazione con la Colombia sul rimpatrio agevolato dei migranti irregolari e dei richiedenti asilo la cui domanda è stata respinta, al fine di compensare un possibile aumento dell'immigrazione irregolare. Tale cooperazione ridurrebbe ulteriormente la necessità di sospendere l'accordo sull'esenzione dal visto o di recedervi.

## **4. CONCLUSIONI**

Le informazioni fornite nella presente relazione e nel relativo documento di lavoro dei servizi della Commissione, che dimostrano il netto miglioramento della situazione socioeconomica e della sicurezza in Colombia negli ultimi anni, indicano che esistono motivi validi per riconoscere ai cittadini colombiani condizioni di ingresso in esenzione dal visto nello spazio Schengen, come già avviene per i cittadini della maggioranza dei paesi latinoamericani.

La fiducia nei cittadini colombiani che chiedono il visto è in aumento; il fenomeno della migrazione irregolare è a livelli relativamente bassi; i documenti di viaggio colombiani sono abbastanza sicuri; sono diminuite le minacce per la sicurezza; attualmente le organizzazioni criminali colombiane non sono ritenute costituire una grave minaccia per l'UE (tranne che per

il traffico di droga); le opportunità economiche, compreso l'intensificarsi dei flussi commerciali e turistici, si stanno espandendo in concomitanza con la forte crescita dell'economia del paese; i diritti umani e le libertà fondamentali in Colombia sono molto più tutelati e rispettati oggi di quanto non lo fossero in passato; la reciprocità sarà garantita, in quanto la Colombia esenta già dall'obbligo del visto tutti i cittadini dell'UE; le relazioni tra l'UE e la Colombia non sono mai state tanto solide.

Nonostante questi sviluppi positivi, l'abolizione dell'obbligo del visto per i cittadini colombiani non è completamente esente da rischi. Permangono effettivamente alcuni rischi che potrebbero concretizzarsi soprattutto se la violenza tornerà ad essere la caratteristica precipua della vita politica e sociale colombiana. Anche se l'impatto della liberalizzazione dei visti sulle forme gravi di criminalità organizzata è ritenuto limitato ed è improbabile che l'istituzione di un regime di esenzione dall'obbligo del visto per la Colombia provochi un aumento rilevante delle attività condotte nell'Unione da organizzazioni criminali provenienti da questo paese, i gruppi della criminalità organizzata colombiana continuano ad essere particolarmente attivi nel traffico di cocaina verso l'Europa e la liberalizzazione dei visti potrebbe facilitare le loro attività. Sebbene la cocaina sia, in massima parte, introdotta clandestinamente nell'Unione via mare all'interno di container che viaggiano lungo le rotte commerciali, il ricorso a corrieri della droga è tuttora un importante *modus operandi*. Un incremento dei flussi dei passeggeri a seguito dell'abolizione dell'obbligo del visto consentirà ai gruppi della criminalità organizzata di intensificare il ricorso a singoli corrieri. Vi è inoltre il rischio che aumentino le vittime della tratta e che siano più numerosi i cittadini colombiani che entrano legalmente nell'UE+ con l'intenzione di prolungare il soggiorno oltre il termine consentito, diventando così immigrati irregolari.

Tali rischi sono tuttavia considerati gestibili; nella maggioranza dei casi potrebbero essere ridotti al minimo rafforzando la cooperazione in materia di rimpatri, come indicato sopra, e garantendo una corretta esecuzione dei controlli di frontiera (eventualmente con una dotazione di risorse supplementari) negli aeroporti attraverso i quali la maggioranza dei cittadini colombiani raggiunge le frontiere esterne dello spazio Schengen, considerato che con l'aumento del numero di arrivi dalla Colombia in caso di abolizione dell'obbligo del visto i controlli di sicurezza sui passeggeri saranno di competenza delle autorità preposte ai controlli di frontiera e non più dei consolati. Anche il recente accordo operativo tra Europol e la Colombia contribuirà a contrastare qualunque aumento potenziale dei reati da parte delle organizzazioni criminali colombiane.

Ad ogni modo l'accordo sull'esenzione dal visto da negoziare con la Colombia contemplerà le garanzie necessarie nel caso in cui si debba sospendere l'accordo o recedervi per evitare rischi migratori o per la sicurezza nell'UE. Per tenere traccia di eventuali sviluppi negativi, la Commissione istituirà un meccanismo di controllo per il periodo successivo alla liberalizzazione dei visti, che si concentrerà sulle potenziali minacce migratorie e per la sicurezza e sulle loro cause.

Alla luce della valutazione complessivamente positiva espressa nella presente relazione sulla Colombia e ritenendo che occorra prestare particolare attenzione alla necessità e alle modalità di un coinvolgimento della Colombia in una cooperazione rafforzata in materia di rimpatri, la Commissione intende presentare a breve al Consiglio, non appena la presente relazione sarà stata discussa in seno agli opportuni comitati e gruppi del Parlamento europeo e del Consiglio, una raccomandazione di decisione che autorizzi la Commissione ad avviare negoziati per la

conclusione tra l'UE e la Colombia di un accordo di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata.