

Bruselas, 29 de mayo de 2015
(OR. en)

9345/15

MIGR 29
GENVAL 17
DROIPEN 53
JAI 390
JAIEX 27
RELEX 436
COSI 54
COMIX 249

NOTA DE TRANSMISIÓN

| | |
|---------------------|---|
| De: | Comisión Europea |
| Fecha de recepción: | 28 de mayo de 2015 |
| A: | Secretaría General del Consejo |
| N.º doc. Ción.: | COM(2015) 285 final |
| Asunto: | COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES Plan de Acción de la UE contra el tráfico ilícito de migrantes (2015 - 2020) |

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – COM(2015) 285 final.

Adj.: COM(2015) 285 final



Bruselas, 27.5.2015
COM(2015) 285 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE
LAS REGIONES**

Plan de Acción de la UE contra el tráfico ilícito de migrantes (2015 - 2020)

I. INTRODUCCIÓN

En la **Agenda Europea de Migración**, adoptada por la Comisión Europea el 13 de mayo de 2015, se señaló **la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes como prioridad**, para impedir la explotación de los migrantes por redes delictivas y reducir los incentivos a la migración irregular. En la Agenda se estableció el objetivo de lograr que las redes de tráfico ilícito de migrantes dejaran de ser operaciones «de bajo riesgo y alto rendimiento» para convertirse en operaciones «de alto riesgo y bajo rendimiento».

Asimismo, en la **Agenda Europea de Seguridad**, adoptada por la Comisión el 28 de abril de 2015, se destacó la cooperación contra el tráfico ilícito de migrantes, en el interior de la UE y con terceros países, como una prioridad en la lucha contra las redes de delincuencia organizada.

En el presente **Plan de Acción contra el tráfico ilícito de migrantes** se exponen las acciones específicas necesarias para realizar las dos Agendas citadas en lo relacionado con este ámbito, incorporando las acciones clave ya mencionadas en ellas.

Redes delictivas sin escrúpulos organizan el viaje de gran número de migrantes desesperados por llegar a la UE. Poner en riesgo la vida de los migrantes les reporta sustanciosos beneficios. Para maximizar esos beneficios, los traficantes a menudo hacían a centenares de migrantes en embarcaciones no aptas para navegar —lo que incluye pequeños botes inflables o buques de carga al final de su vida útil— o en camiones. **Muchos migrantes se ahogan en el mar, se asfixian en contenedores o mueren en los desiertos.** Se calcula que 3 000 migrantes perdieron la vida en el Mediterráneo en 2014, según la Organización Internacional para las Migraciones¹ (OIM). Se estima que unos 1 700 se han ahogado en los cuatro primeros meses de 2015. Con frecuencia se cometen graves violaciones de los derechos humanos de los migrantes en forma de abusos y explotación.

La migración irregular por mar, en particular a lo largo de las rutas del Mediterráneo central y oriental, **ha aumentado exponencialmente a lo largo del año pasado**: en 2014 se contabilizaron casi 225 000 migrantes, es decir, casi el triple que en 2013². Y lo mismo ha sucedido con los riesgos a los que están expuestos los migrantes cuando cruzan el Mediterráneo. En otras rutas migratorias, por ejemplo en la región de los Balcanes Occidentales, se produjeron incrementos similares en 2014, año en el que se registró el nivel más elevado desde 2007 de migrantes que entraron de forma irregular en la UE³.

Los traficantes tratan a los migrantes como mercancías, igual que las drogas y las armas con las que trafican en las mismas rutas. Cambian con rapidez las rutas de su tráfico ilícito adaptándose a la situación de seguridad en los países de tránsito o a las respuestas de los cuerpos y fuerzas de seguridad. También abusan de los procedimientos de entrada y estancia legales. Por ejemplo, hay empresas de autobuses

¹ Organización Internacional para las Migraciones: *Fatal Journeys - Tracking Lives Lost during Migration*, 2014.

² Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (Frontex), 2015.

³ Ídem.

que han anunciado abiertamente a los ciudadanos de Kosovo la posibilidad de abusar de los sistemas de prestaciones y de asistencia al retorno de la UE.

El tráfico ilícito de migrantes es un negocio muy rentable, en el que las redes de delincuencia prosperan gracias al escaso riesgo de detección y castigo. **Aunque no se dispone de datos sobre los beneficios obtenidos por las redes de tráfico ilícito a nivel mundial, algunos casos aislados muestran que son sustanciosos.** Solo en el incidente del buque de carga Ezadeen, interceptado el 1 de enero de 2015 por la operación conjunta Tritón con 360 migrantes a bordo, se cree que los traficantes ganaron 2,5 millones EUR.

II. UNA RESPUESTA EUROPEA MÁS FIRME AL TRÁFICO ILÍCITO DE MIGRANTES

Una cooperación fuerte a nivel de la UE, así como con los terceros países de origen y de tránsito, los socios estratégicos, las organizaciones internacionales y la sociedad civil, es esencial para desbaratar las actividades de los traficantes, llevarlos ante la justicia y confiscar sus bienes.

En este primer Plan de Acción de la UE se exponen acciones concretas para **combatir y prevenir el tráfico ilícito de migrantes**, garantizando al mismo tiempo la protección de sus derechos humanos. Se basa en un enfoque multidisciplinar, que requiere la participación de actores e instituciones a nivel local, regional, nacional e internacional. Abarca todos los tipos y fases del tráfico ilícito de migrantes, y todas las rutas migratorias.

El Plan de Acción debe entenderse en el contexto más general de los esfuerzos de la UE por **tratar las causas profundas de la migración irregular**, en cooperación con los países de origen y de tránsito, e impedir las muertes causadas por traficantes y tratantes. Debe entenderse también en conexión con el trabajo en curso para establecer una operación de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) destinada a sistematizar la identificación, la captura y la destrucción de las embarcaciones utilizadas por los traficantes.

Las redes de tráfico ilícito pueden debilitarse si hay menos gente que recurra a sus servicios. Por lo tanto, es importante abrir **más vías seguras y legales** de entrada en la UE. Asimismo, los esfuerzos por acabar con el tráfico ilícito de migrantes deben complementarse con una actuación decidida de **retorno de los migrantes que no tienen derecho a quedarse en la UE** a sus países de origen. Una política de retorno eficaz es un fuerte factor disuasorio, ya que es menos probable que los migrantes paguen un alto precio a los traficantes para que los lleven a la UE si saben que serán devueltos a su país de origen poco después de llegar a su destino.

El presente Plan de Acción **se centra en el tráfico ilícito de migrantes**. La trata de seres humanos, un delito diferente aunque interrelacionado⁴, se trata a nivel de la UE en el marco de una estrategia diferente⁵.

⁴ La diferencia entre ambas actividades estriba en que, en el primer caso, los migrantes deciden voluntariamente emigrar de forma irregular pagando por los servicios de un traficante con el fin de cruzar una frontera internacional, mientras que en el segundo, son víctimas, forzadas a una explotación extrema, que puede o no estar relacionada con el cruce de una frontera. Estos dos fenómenos no son fáciles de delimitar, ya que las personas que empiezan su viaje de modo voluntario también son vulnerables a las redes de explotación laboral o sexual.

La realización de las acciones previstas en el presente Plan comenzará de inmediato y se hará de forma coherente con otras estrategias relacionadas a nivel de la UE⁶. En los próximos años se emprenderán nuevas acciones de lucha contra el tráfico ilícito de migrantes, a tenor de la evolución de este delito rápidamente cambiante.

1. MEJORA DE LA RESPUESTA POLICIAL Y JUDICIAL

Para transformar el tráfico ilícito de migrantes en una operación de alto riesgo y bajo beneficio, es esencial desbaratar el modelo de negocio de los grupos delictivos y llevar a los perpetradores ante la justicia. Esto exige mejorar las capacidades de los Estados miembros para investigar y perseguir las redes de tráfico ilícito de migrantes y la capacidad de las agencias de la UE para prestar apoyo. Exige también una mayor coordinación entre las estructuras policiales y judiciales en la UE y un enfoque de cooperación entre distintos organismos.

La Comisión formulará en 2016 propuestas para **mejorar el marco jurídico vigente de la UE para hacer frente al tráfico ilícito de migrantes**⁷, en el que se define el delito de ayuda a la entrada y la residencia en situación ilegal, y para fortalecer el marco penal. Procurará garantizar que se apliquen sanciones penales apropiadas, evitando al mismo tiempo los riesgos de criminalización de quienes proporcionan ayuda humanitaria a los migrantes que necesitan socorro.

Identificar, capturar y destruir las embarcaciones

Con el fin de prevenir y reprimir el tráfico ilícito de migrantes por mar, se realizarán esfuerzos sistemáticos para **identificar, capturar y destruir las embarcaciones** que prevean utilizar los traficantes. Se elaborará una **lista de embarcaciones sospechosas** que probablemente se vayan a utilizar en el Mediterráneo. En ella se incluirán, por ejemplo, embarcaciones registradas al final de su vida útil y embarcaciones para el desguace. Las agencias pertinentes de la UE y las autoridades de los Estados miembros deberían establecer **criterios de riesgo** para identificar esas embarcaciones y garantizar que sean vigiladas sistemáticamente, utilizando Eurosur y las capacidades de todas las agencias.

Una vez garantizada la seguridad de las personas, las embarcaciones que los traficantes hayan utilizado o tuvieran previsto utilizar deberán ser sistemáticamente remolcadas a tierra o destruidas en el mar. La Comisión y las agencias pertinentes de la UE, en particular Frontex, proporcionarán a los Estados miembros ayuda financiera y técnica para **remolcar las embarcaciones a tierra y desguazarlas**. Estos esfuerzos deben entenderse conjuntamente con la creación de una **operación de la PCSD** para contribuir a desbaratar las redes de tráfico ilícito de migrantes.

Privar a los traficantes de sus beneficios

⁵ Estrategia de la UE para la erradicación de la trata de seres humanos (2012-2016), COM(2012) 286 final.

⁶ Estrategia de Seguridad Marítima de la Unión Europea, Estrategia de ciberseguridad y Estrategia de la UE para la erradicación de la trata de seres humanos (2012-2016).

⁷ En 2002, la UE adoptó una normativa para acabar con el tráfico ilícito de migrantes, el llamado «paquete sobre la ayuda clandestina a inmigrantes», que está compuesto por la Directiva 2002/90/CE por la que se establece una definición común del delito de ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares, y por la Decisión marco 2002/946/JAI destinada a reforzar el marco penal para la represión de la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares.

Es crucial llevar a cabo **investigaciones financieras** para confiscar y recuperar activos de origen delictivo y tomar medidas contra el blanqueo de capitales para debilitar las redes delictivas involucradas en el tráfico ilícito de migrantes. La UE debe intensificar la cooperación con las unidades de información financiera y otras redes pertinentes en relación con los movimientos financieros que se producen en el ámbito del tráfico ilícito de migrantes.

Como se establece en la Agenda Europea de Seguridad, los servicios con funciones coercitivas deben tener la capacidad para centrar la atención en la financiación de la delincuencia organizada dedicada al tráfico ilícito de migrantes. Seguir el dinero conectado con los círculos de tráfico ilícito de migrantes debe ser una prioridad para los organismos nacionales de recuperación de activos y la Red Interinstitucional de Recuperación de Activos de Camden (CARIN). La Comisión, con el apoyo de las agencias pertinentes de la UE, promoverá la cooperación con entidades financieras, como bancos, proveedores de servicios de transferencias y emisores autorizados de tarjetas de crédito, para el seguimiento de los activos conectados con los traficantes de migrantes. Además, la UE debe intensificar significativamente su cooperación con terceros países, para hacer posible el seguimiento y la **confiscación de los productos del delito** en los países de origen y tránsito de migrantes.

Mejorar la cooperación operativa contra el tráfico ilícito de migrantes

Debería establecerse en cada Estado miembro un **único punto de contacto en relación con el tráfico ilícito de migrantes**, para mejorar la cooperación operativa, la coordinación y el intercambio de información entre los Estados y con las agencias de la UE.

La Comisión creará un **Grupo de Contacto de Agencias de la UE** dedicado al tráfico ilícito de migrantes, para reforzar la cooperación operativa y el intercambio de información entre dichas agencias.

Al mismo tiempo se reforzarán las capacidades de las agencias de la UE para ocuparse del tráfico ilícito de migrantes. Eurojust debería crear un **grupo temático sobre tráfico ilícito de migrantes** para fortalecer y formalizar la cooperación entre las fiscalías nacionales y mejorar la asistencia jurídica mutua.

El apoyo al **desarrollo de las capacidades** para ayudar a los cuerpos y fuerzas de seguridad de los Estados miembros a reducir el tráfico ilícito de migrantes es crucial, al igual que el uso de **equipos conjuntos de investigación** y la oferta de asistencia mutua en los casos de tráfico ilícito de migrantes. Eurojust puede aportar una valiosa contribución financiando los equipos conjuntos de investigación y prestando apoyo para la asistencia jurídica mutua en cuestiones penales.

La Comisión, con las agencias de la UE pertinentes, en particular la Escuela Europea de Policía (CEPOL) y Europol, así como la Red Europea de Formación Judicial (REFJ), hará una **relación de las necesidades de formación** a nivel de la UE y nacional para orientar mejor las actividades de fomento de las capacidades. Estas deberían prever la impartición de formación a medida para las autoridades judiciales, los cuerpos y fuerzas de seguridad, los guardas de fronteras y las autoridades consulares en materia de cooperación transfronteriza para combatir el tráfico ilícito de migrantes. La Agencia de los Derechos Fundamentales de la UE desarrollará la dimensión relacionada con estos derechos, en particular por lo que respecta a la protección de los migrantes objeto del tráfico.

Se intensificarán las acciones contra el tráfico ilícito de migrantes en el marco del **ciclo de actuación de la UE contra la delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia internacional**, en concreto mediante la cooperación transfronteriza en materia de fraude documental, matrimonios de conveniencia y otras formas de abuso de los procedimientos de entrada y residencia legales.

Acciones específicas

- Revisión de la legislación de la UE sobre tráfico ilícito de migrantes antes de que finalice 2016.
- Establecimiento de una lista de embarcaciones sospechosas y vigilancia de esas embarcaciones.
- Apoyo a los Estados miembros para remolcar hasta tierra las embarcaciones destinadas a ser utilizadas por los traficantes o destruirlas en el mar.
- Puesta en marcha de la cooperación con las entidades financieras para intensificar las investigaciones financieras.
- Establecimiento en cada Estado miembro de un punto de contacto único en relación con el tráfico ilícito de migrantes.
- Creación de un Grupo de Contacto de Agencias de la UE centrado en el tráfico ilícito de migrantes.
- Creación de un grupo temático de Eurojust sobre tráfico ilícito de migrantes.

2. MEJORA DE LA RECOPIACIÓN Y EL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN

Recopilar e intercambiar información sobre *modus operandi*, rutas, modelos económicos de las redes de tráfico ilícito, así como sobre los vínculos con la trata de seres humanos y otros delitos y sobre las transferencias financieras, es **crucial para actuar con acierto**.

Actualmente, los conocimientos y la información que se tienen sobre el tráfico ilícito de migrantes son esporádicos, debido a la naturaleza clandestina y rápidamente cambiante de este delito. El *modus operandi* de las redes depende en gran medida de la región y de las circunstancias del migrante que paga. Es crucial obtener información específica sobre cada región. Las organizaciones delictivas involucradas en el tráfico ilícito de migrantes pueden realizar tanto actividades legales como ilícitas, aunque por falta de investigación y de pruebas tenemos solo un conocimiento muy limitado de los vínculos entre ellas.

Es preciso reforzar las capacidades de las agencias de la UE para recopilar, intercambiar y analizar la información sobre el tráfico ilícito de migrantes. Debe aprovecharse todo el potencial de los análisis de riesgo sobre las rutas de tráfico ilícito de migrantes producidos por Frontex. Como parte de las acciones inmediatas anunciadas en la Agenda Europea de Migración, se prevé reforzar el punto de coordinación sobre el tráfico de migrantes de EUROPOL y su **operación conjunta de información marítima (JOT MARE)**, para centralizar en ellos la información de la UE relativa a los casos de tráfico ilícito de migrantes por mar. En el marco de JOT MARE, debería desplegarse un equipo operativo *ad hoc* para mejorar la recopilación de información y las capacidades operativas. Frontex y la nueva operación propuesta de la PCSD, la operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo central meridional (EUNAVFOR MED), deberían estar estrechamente asociadas con el equipo, en concreto mediante acuerdos eficaces de puesta en común de información.

Mejorar la recopilación y el intercambio de información en terceros países

Deben reforzarse las **capacidades de las delegaciones de la UE** en el ámbito de la migración destinando funcionarios de enlace europeos en materia de migración a países clave. Estos deberían estar integrados en la red de funcionarios de enlace de inmigración ya existente y conectados con las agencias pertinentes de la UE. La Comisión evaluará en 2016 la **legislación vigente de la UE aplicable a los funcionarios de enlace de inmigración**⁸ y estudiará su posible revisión a fin de mejorar la capacidad de estos funcionarios para obtener y compartir información importante.

Debe reforzarse la cooperación con las oficinas regionales de Interpol en países africanos clave para mejorar el intercambio de información policial sobre el tráfico ilícito de migrantes. Es preciso desarrollar más la **red de servicios de inteligencia de Frontex en África (AFIC)** como plataforma para la puesta en común de información y el análisis conjunto con terceros países. Debería estudiarse la creación de plataformas similares en otras regiones clave.

Garantizar el pleno aprovechamiento de las herramientas disponibles para recopilar información

La UE debe desarrollar más la vigilancia de la **zona prefronteriza** para la identificación precoz de los traficantes y la prevención de las salidas irregulares de migrantes, en concreto mediante el uso de los instrumentos de Frontex, como Eurosur. Deben aprovecharse plenamente todas las posibilidades que ofrece la utilización de imágenes de satélite a raíz del acuerdo firmado por Frontex y el Centro de Satélites de la Unión Europea (Satcen). Deben utilizarse los **sistemas informáticos de la UE** (p. ej., SIS II y VIS), así como la red europea de fraude documental, para mejorar el análisis de riesgos y permitir la identificación de entradas y estancias irregulares a través de documentos parecidos, falsificados o falsos o cambios de nacionalidad.

Es preciso reforzar la cooperación entre las redes y agencias pertinentes de la UE e Interpol. Debe estudiarse la posibilidad de mejorar las herramientas que permiten **intercambiar información sobre documentos de identidad y de viaje fraudulentos**, como el Dial-Doc de Interpol y el Manual de Referencia de Frontex para guardias de fronteras y agentes de los cuerpos y fuerzas de seguridad situados en primera línea, así como de difundir su utilización.

El enfoque de «**puntos críticos**» promovido en la Agenda Europea de Migración está concebido para que las agencias de la UE puedan prestar un apoyo sustancial sobre el terreno a los Estados miembros situados en primera línea para hacer frente al tráfico ilícito de migrantes. Europol, en cooperación con Frontex y Eurojust, debería desplegar equipos móviles conjuntos para proporcionar apoyo operativo e información sobre el terreno a los Estados situados en primera línea. Se haría un despliegue más general de equipos de información y detección formados para entrevistar a los migrantes en el momento de su llegada a las fronteras exteriores de la UE. El resultado sería una **concentración y fusión de información** que debería ser útil para las investigaciones.

⁸ Reglamento (CE) n° 377/2004 del Consejo, de 19 de febrero de 2004, sobre la creación de una red de funcionarios de enlace de inmigración, DO L 64 de 2.3.2004, p. 1.

Además, deberían elaborarse procedimientos estándar para recopilar información sobre las acciones de ayuda a la migración irregular en una fase apropiada del proceso de determinación de la solicitud de asilo, respetando estrictamente la legislación de la UE, el Derecho internacional humanitario y la legislación sobre refugio, tomando como base el proyecto piloto llevado a cabo por la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (OEAA).

La Comisión elaborará recomendaciones dirigidas a los cuerpos y fuerzas de seguridad de los Estados miembros, relativas a la obtención de información sobre el tráfico ilícito de los migrantes irregulares detenidos, respetando estrictamente los derechos fundamentales. Estas recomendaciones se incluirán en el **manual sobre retorno** que la Comisión presentará en 2015.

Vigilar los contenidos de internet y desarrollar una base de conocimientos

Los traficantes utilizan internet para atraer a migrantes. Europol ayudará a las autoridades nacionales a detectar y, cuando proceda, a solicitar la eliminación de los **contenidos de internet utilizados por los traficantes**, de conformidad con la legislación nacional. Para ello, debería establecerse una cooperación más estrecha con los proveedores de servicios de internet y los medios sociales. Eurojust desempeñará un papel importante para facilitar el intercambio de mejores prácticas y determinar cuáles son las dificultades para la recopilación y el uso de pruebas electrónicas en las investigaciones y las actuaciones judiciales relacionadas con el tráfico ilícito de migrantes, con las salvaguardias necesarias.

Llevar a cabo investigaciones y análisis de riesgos sobre los **vínculos entre el tráfico ilícito y otros delitos** es esencial para subsanar la falta de conocimientos en este ámbito, en particular por lo que respecta a la trata de seres humanos, la explotación laboral grave, las drogas y otras mercancías y el terrorismo. Deberían examinarse detenidamente las relaciones entre el tráfico ilícito de migrantes y los delitos financieros, en cooperación con el Grupo de Acción Financiera Internacional.

La Comisión ampliará la **recopilación periódica de estadísticas sobre los delitos** que actualmente elabora Eurostat para incluir datos sobre el tráfico ilícito de migrantes, con el apoyo de las agencias pertinentes de la UE.

Acciones específicas

- Envío de funcionarios de enlace de la UE para cuestiones de migración a delegaciones clave de la UE.
- Evaluación, en 2016, y posible revisión de la legislación de la UE sobre los funcionarios de enlace de inmigración.
- Refuerzo de JOT MARE como foco de centralización de la información de la UE sobre el tráfico ilícito de migrantes.
- Mayor desarrollo de la red de servicios de inteligencia de Frontex en África (AFIC).
- Mejora de la vigilancia de la zona prefronteriza utilizando todas las posibilidades que ofrece Eurosur.
- Intensificación de la ayuda de Europol para detectar contenidos de internet utilizados por los traficantes.
- Inclusión de datos sobre el tráfico ilícito de migrantes en la recopilación periódica de estadísticas sobre delitos elaborada por Eurostat.

3. MEJORA DE LA PREVENCIÓN DEL TRÁFICO ILÍCITO Y ASISTENCIA A LOS MIGRANTES VULNERABLES

La sensibilización frente a los riesgos que implican el tráfico ilícito y la migración irregular es crucial para prevenir a futuros migrantes, y en concreto a aquellas personas en situación más vulnerable, como los niños, antes de que se embarquen en viajes peligrosos, también desde los países de tránsito. Las pruebas obtenidas de los migrantes confirman que los traficantes utilizan ampliamente las plataformas de los medios sociales para compartir información sobre los servicios que ofrecen. Por consiguiente, es importante desarrollar un **discurso alternativo en los medios de comunicación**, y en concreto en los medios sociales, para poner al descubierto sus mentiras, con la participación de las comunidades de inmigrantes en la UE.

La Comisión lanzará campañas de información y de prevención en países clave de origen o de tránsito dirigidas a los migrantes, en cooperación con el SEAE y con los países afectados, tras evaluar el impacto de las campañas que financia actualmente en Etiopía y Níger. Como parte de estas campañas se ofrecerá también a los potenciales migrantes información sobre sus derechos y sobre las oportunidades para entrar legalmente en la UE.

Asistir a los migrantes vulnerables

La UE debería intensificar sus esfuerzos para ofrecer a los migrantes objeto de tráfico ilícito, y en particular a los grupos vulnerables, como los niños y las mujeres, asistencia y protección. La Comisión pondrá en marcha en 2016 una consulta y una evaluación de impacto sobre la **posible revisión de la Directiva 2004/81/CE**⁹ relativa a la expedición de un permiso de residencia a las víctimas de la trata de seres humanos y a los migrantes objeto de tráfico que cooperen con las autoridades.

Ayudar a los operadores de las empresas a prevenir el tráfico ilícito de migrantes

Las medidas de prevención deben dirigirse específicamente a los sectores empresariales más afectados por el tráfico ilícito. **Establecer asociaciones con los operadores de las empresas** en los sectores de mayor riesgo —el transporte de personas y de mercancías— es fundamental para que puedan tomar las medidas adecuadas.

La Comisión elaborará, antes de que termine 2017, un **manual sobre prevención del tráfico ilícito de migrantes**, que incluirá posiblemente códigos de conducta para los conductores y los operadores de buques mercantes y pesqueros. En él se expondrán las mejores prácticas por lo que respecta a las medidas de seguridad y los controles que las instituciones públicas y los operadores de las empresas deberían promover para prevenir la migración clandestina. La Comisión estudiará también la elaboración de **directrices sobre el tráfico ilícito de migrantes dirigidas a las autoridades aduaneras y los servicios consulares**.

Mejorar la eficacia del retorno como factor disuasorio del tráfico ilícito

⁹ Directiva 2004/81/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal, que cooperen con las autoridades competentes, DO L 261 de 6.8.2004, pp. 19–23.

Para disuadir a los potenciales emigrantes de intentar llegar a la UE utilizando los servicios de traficantes, es preciso dejarles claro que serán devueltos rápidamente a sus países de origen si no les ampara ningún derecho para quedarse legalmente en la UE. Por el momento, para atraer a migrantes, las redes de tráfico explotan el hecho de que son relativamente pocas las decisiones de retorno que se ejecutan (en 2013 se ejecutó el 39,2 %).

La **eficacia del sistema de la UE para devolver a migrantes irregulares** o a aquellos cuyas solicitudes de asilo son rechazadas debe mejorarse, respetando plenamente las normas y las salvaguardias que garantizan un retorno digno y humano, de conformidad con la Directiva de la UE sobre retorno¹⁰. Como se ha anunciado en la Agenda Europea de Migración, y sobre la base de la evaluación en curso que deberá concluirse este año, la Comisión propondrá **modificar la base jurídica de Frontex para reforzar sus funciones en materia de retorno**.

El **Sistema de Información de Schengen (SIS)** debería utilizarse mejor para que se ejecuten las decisiones de retorno. La Comisión evaluará el SIS en 2015-2016. En este contexto, la Comisión estudiará la posibilidad y la proporcionalidad de introducir en el SIS las decisiones de retorno emitidas por los Estados miembros, a fin de mejorar su trazabilidad. Esto permitiría que las autoridades de los Estados miembros vean si un migrante irregular detenido está sujeto a una decisión de retorno en otro Estado miembro. La Comisión sopesará también la posibilidad de establecer con carácter obligatorio para las autoridades de los Estados miembros la introducción en el SIS de todas las prohibiciones de entrada, a fin de facilitar su cumplimiento en toda la UE; de acuerdo con el actual marco legal de SIS, esta medida es opcional. La introducción en SIS de todas las prohibiciones de entrada ayudaría a impedir que vuelvan a entrar en el espacio Schengen a través de un Estado miembro migrantes irregulares que fueron objeto de una prohibición de entrada emitida por otro Estado miembro.

A fin de garantizar que los retornos sean sostenibles, la Comisión proporcionará **apoyo técnico a los países de origen o de tránsito** de los migrantes, para ayudarles a mejorar su capacidad de integrar a los retornados. La UE debería hacer también mayores esfuerzos para convencer a los terceros países de que acepten de vuelta a aquellos de sus ciudadanos que residan irregularmente en Europa, lo cual constituye una obligación internacional. La Comisión propondrá la apertura de negociaciones sobre los acuerdos de readmisión de la UE con los principales países de origen de migrantes irregulares, cuando sea necesario. En el Acuerdo de Cotonú con los países ACP se establece una obligación específica de readmisión¹¹.

Con el fin de reducir los incentivos para la migración irregular y la explotación de los migrantes, la Comisión adoptará **medidas más firmes contra el empleo de migrantes irregulares**. Reforzará la imposición de sanciones por el empleo de migrantes irregulares mediante la mejora y la intensificación de las inspecciones.

¹⁰ Considerando 29 de la Directiva 2008/115/CE, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, DO L 348 de 24.12.2008, pp. 98-107.

¹¹ De conformidad con el artículo 13 del Acuerdo de Cotonú, cada uno de los Estados ACP readmitirá y aceptará el retorno de cualquiera de sus propios nacionales que resida ilegalmente en el territorio de un Estado miembro de la Unión Europea, a petición de este último y sin mediar más trámites; cada Estado miembro de la Unión Europea readmitirá y aceptará el retorno de cualquiera de sus propios nacionales que resida ilegalmente en el territorio de un Estado ACP, a petición de este último y sin mediar más trámites.

Junto con los Estados miembros, la Comisión determinará los objetivos en cuanto al número de inspecciones que deberá llevarse a cabo cada año en los sectores económicos más expuestos al empleo ilegal¹², como la construcción, la agricultura y la horticultura, las tareas domésticas y de limpieza y los sectores de la restauración y la hostelería.

Acciones específicas

- Campañas de información y prevención en terceros países sobre los riesgos del tráfico ilícito.
- Lanzamiento de una consulta, en 2016, y una evaluación de impacto sobre la posible revisión de la Directiva 2004/81/CE relativa a los permisos de residencia.
- Elaboración de un manual sobre prevención del tráfico ilícito de migrantes para 2017.
- Elaboración de directrices para las autoridades aduaneras y los servicios consulares.
- Evaluación del marco jurídico de la UE sobre el SIS para estudiar maneras de mejorar la eficacia del retorno y de reducir la migración irregular.
- Propuestas de apertura de negociaciones sobre la readmisión con los principales países de origen de migrantes irregulares.
- Definición de objetivos en cuanto al número de inspecciones que deberá llevarse a cabo cada año en los sectores económicos más expuestos al empleo ilegal.

4. FORTALECIMIENTO DE LA COOPERACIÓN CON TERCEROS PAÍSES

Una cooperación estrecha con los terceros países atravesados por todas las rutas del tráfico ilícito es esencial para combatir esta práctica y poner fin a la impunidad mediante actividades eficaces de investigación y enjuiciamiento. Esta línea de actuación debe entenderse en conexión con los esfuerzos persistentes de la UE por **abordar las causas profundas de la migración irregular**, en cooperación con los países de origen y de tránsito. Debe prestarse una especial atención al apoyo a la gestión de las fronteras, a la juventud y al empleo y a la movilidad.

El SEAE y la Comisión implantarán **marcos bilaterales y regionales de cooperación con los socios pertinentes**, o mejorarán los ya existentes, centrándose en medidas prácticas para hacer frente al tráfico ilícito de migrantes, en concreto a través de los Procesos de Rabat, Jartum, Budapest y Praga, del diálogo ACP-UE, de los diálogos UE-África en materia de migración y movilidad y de la cumbre que se celebrará en Malta sobre migración. Cuando sea necesario, se crearán grupos de trabajo específicos, como el que está planeado en Níger. Deberían utilizarse todas las posibilidades que ofrecen los mecanismos de diálogo político contemplados en el Acuerdo de Cotonú entre los Estados de África, Caribe y el Pacífico y la UE, la Política Europea de Vecindad y los marcos multilaterales pertinentes. La cooperación entre la UE y Turquía, que comparten un desafío común en relación con la migración irregular, es crucial.

La UE debería animar a los países socios a que suscriban la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y su **Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire**. La Comisión aportará financiación para proyectos que fomenten la adopción en terceros países de legislación acorde con el Protocolo.

Desarrollar la capacidad de los terceros países

Puesto que la carencia de capacidades suficientes para garantizar el cumplimiento de la legislación dificulta el intercambio de información y la cooperación, así como la investigación y el procesamiento de los delitos de tráfico ilícito en los terceros países, la **transferencia de cualificaciones y recursos** es esencial.

La Comisión y el SEAE mejorarán la asistencia financiera y técnica proporcionada a los terceros países para apoyar el desarrollo de **estrategias nacionales y regionales** contra el tráfico ilícito de migrantes, la elaboración de políticas anticorrupción que aborden el tráfico ilícito de migrantes y la implantación de **sistemas integrados de gestión de las fronteras**. Esto debería incluir análisis de riesgos, actividades conjuntas de control y patrulla de las fronteras, incremento de la seguridad de los pasaportes, los documentos de identidad y otros documentos de viaje, y debería mejorar la capacidad de las autoridades fronterizas para detectar documentos de identidad fraudulentos. El refuerzo de las misiones y operaciones de la PCSD, como EUCAP Sahel Níger y EUCAP Sahel Mali, en relación con la gestión de las fronteras, ayudará a realizar estos objetivos. Debe garantizarse, y mejorarse cuando sea necesario, una coordinación eficaz entre los diferentes instrumentos de la UE, en concreto mediante la programación conjunta y los fondos fiduciarios de la UE.

La Comisión proporcionará una financiación sustancial para ayudar a fortalecer las **respuestas policiales y penales** de los terceros países al tráfico ilícito. Con ello se procurará mejorar las capacidades de países concretos y fomentar la cooperación entre ellos, a través del intercambio de información y de actividades conjuntas de formación a nivel regional y de investigación. La Comisión prestará también apoyo financiero y técnico para iniciar o mejorar **la recogida, la puesta en común y el análisis de datos** sobre el tráfico ilícito de migrantes entre los países de origen, de tránsito y de destino.

Aumentar la coherencia y la repercusión de la actuación de la UE en terceros países

La actuación conjunta, la combinación de fondos, de conocimientos técnicos y de los respectivos puntos fuertes contribuirá a amplificar la repercusión de la actuación de la UE contra el tráfico ilícito de migrantes en el exterior. **Mejorar la coherencia** entre las acciones exteriores de la UE, los Estados miembros y las partes interesadas pertinentes es un requisito previo para maximizar los efectos y evitar duplicaciones.

La cooperación y la coordinación de la UE por lo que respecta al tráfico ilícito de migrantes deberían establecerse en terceros países de origen y de tránsito prioritarios, propiciando periódicamente encuentros entre las redes de funcionarios de enlace de inmigración, los funcionarios de enlace de inmigración europeos, los funcionarios de enlace de las agencias de la UE, las representaciones diplomáticas de los Estados miembros, las misiones y operaciones de la PCSD y organizaciones internacionales, como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) o Interpol. Estas plataformas

deberían permitir también una coordinación total entre las políticas interiores y exteriores de la UE para hacer frente al tráfico ilícito de migrantes.

La planificación conjunta o coordinada del apoyo de la UE y de los Estados miembros a los terceros países en relación con el tráfico ilícito de migrantes, basada en una distribución de las acciones por países y regiones clave, debería permitir hacer un uso óptimo de los recursos.

Acciones específicas

- Implantación de marcos de cooperación bilateral y regional o mejora de los ya existentes.
- Financiación de proyectos de apoyo a terceros países para la implementación de estrategias en materia de tráfico ilícito de migrantes, la intensificación de la respuesta policial y penal y el desarrollo de la gestión integrada de las fronteras.
- Establecimiento de plataformas de cooperación de la UE en relación con el tráfico ilícito de migrantes en los terceros países y regiones pertinentes.
- Optimización de la financiación concedida por la UE mediante planificación conjunta o coordinada.