ES 2017

N.º 09

Informe Especial

Ayuda de la UE a la lucha contra la trata de personas en el sur y el sudeste asiático

(presentado con arreglo al artículo 287 TFUE, apartado 4, párrafo segundo)

40 1977 - 2017
CURIA RATIONUM
TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

Equipo auditor

En los informes especiales del TCE se exponen los resultados de sus auditorías de gestión y de cumplimiento de ámbitos presupuestarios o de temas de gestión específicos. El TCE selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan el máximo impacto teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o a la conformidad, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones, y el interés político y público.

Esta auditoría de gestión fue realizada por la Sala III (presidida por Karel Pinxten, Miembro del Tribunal), que se encarga de la fiscalización de los ámbitos de gasto de acciones exteriores, seguridad y justicia. La auditoría fue dirigida por Bettina Jakobsen, Miembro del Tribunal, asistida en la elaboración del informe por Katja Mattfolk, jefa de gabinete; Beatrix Lesiewicz, gerente principal; Francisco Javier de Miguel Rodriguez, jefe de tarea; Kim Hublé, Alina Milasiute y Alexandre Tan, auditores, y Kim Storup, agregado de gabinete.

De izquierda a derecha: Katja Mattfolk, Alina Milasiute, Bettina Jakobsen, Kim Storup, Francisco Javier de Miguel Rodriguez, Alexandre Tan.

ÍNDICE

	Apartados
Acrónimos y abreviaciones	
Glosario	
Resumen	I - VIII
Introducción	1 - 15
Antecedentes: la trata de personas	1 - 9
El papel de la UE y los protagonistas de la lucha contra la trata de personas más allá de las fronteras de la UE	10 - 15
Alcance y enfoque de la fiscalización	16 - 20
Observaciones	21 - 67
El marco de la política contra la trata de personas de la UE prevé en gran medida un enfoque global para atajar dicha trata, aunque algunos aspectos aún no se han desarrollado completamente.	21 - 43
El marco de la política contra la trata de personas de la UE se expone en una serie de documentos interrelacionados.	21 - 30
El marco político de la UE recibe apoyo de diversos instrumentos: el diálogo sobre derechos humanos es especialmente útil, aunque otros instrumentos podrían utilizarse en mayor medida para luchar contra la trata de personas en el sur y el sudeste asiático	31 - 43
A pesar de algunas insuficiencias constatadas, la mayoría de proyectos sobre la trata de personas arrojaron resultados positivos, aunque su sostenibilidad suscitaba dudas	44 - 67
El marco de selección de los proyectos no facilitó un enfoque global y el diseño de los proyectos presentaba insuficiencias, en particular por lo que respecta a la formulación de objetivos e indicadores	44 - 52
La ejecución de los proyectos se vio obstaculizada por limitaciones y retrasos a escala local	53 - 58
Los proyectos produjeron algunos resultados positivos en la lucha contra la trata de personas, si bien su sostenibilidad suscitaba dudas	59 - 67
Conclusiones y recomendaciones	68 - 72
Anexo I – Visión general de los proyectos	
Anexo II – Objetivos y evaluaciones individuales de los proyectos	
Anexo III – Insuficiencias en la base de datos del sitio web contra la trata de personas	
Respuestas de la Comisión y del SEAE	

ACRÓNIMOS Y ABREVIACIONES

	Asociación de Naciones del Asia Sudoriental
ASEM	Diálogo Asia-Europa
DG Cooperación Internacional y Desarrollo	Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo
DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación	Dirección General de Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación
DOA	Documento orientado a la acción
El Protocolo de Palermo	Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.
Estrategia relativa a la trata	Estrategia de la UE para la erradicación de la trata de seres humanos, 2012-2016
EUROPOL	Oficina Europea de Policía
Frontex	Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea
ICD	Instrumento de Cooperación al Desarrollo
IEDDH	Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos
La Directiva	Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo (DO L 101 de 15.4.2011, p. 1).
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONUDD	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

SEAE Servicio Europeo de Acción Exterior

GLOSARIO

Dimensión exterior: Las políticas y acciones internas de la UE pueden tener una incidencia significativa más allá de sus fronteras, del mismo modo que acontecimientos externos también pueden repercutir en la dinámica interna de la UE. La «dimensión exterior de las políticas internas» se refiere por lo general a situaciones en las que los aspectos externos de las políticas internas de la UE desarrollan la dimensión de política exterior y de seguridad. Los aspectos exteriores de la justicia y los asuntos de interior a escala mundial contribuyen a la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia dentro de la UE. Por ejemplo, la falta de un verdadero Estado de Derecho en terceros países puede ofrecer oportunidades a los traficantes que operan en Europa para blanquear las ganancias obtenidas de actividades delictivas y dificultar la investigación de sus delitos. Por consiguiente, la promoción del Estado de Derecho en terceros países puede tener un impacto positivo en el conjunto de la UE.

Estudio de referencia: Un estudio de referencia contiene información detallada sobre una situación determinada antes del inicio de un proyecto, lo que hace de él una valiosa herramienta para comparar la situación previa y posterior a la ejecución de un proyecto y para evaluar otros factores que pueden repercutir en los cambios observados durante el período de ejecución.

Integrar: Término que hace referencia a la integración *(«mainstreaming»*) de algunos principios o consideraciones en las diferentes políticas y fases del ciclo de programas y proyectos de la UE. En el ámbito de los derechos humanos, se refiere a un proceso con arreglo al cual esos derechos configuran políticas, programas, proyectos y otras intervenciones.

Marco lógico: Un marco lógico (también denominado matriz de marco lógico) es un instrumento de gestión de proyectos que proporciona un modo sistemático y lógico de definir los objetivos generales y específicos de un proyecto, así como sus actividades. Un marco lógico presenta las relaciones causales entre los distintos niveles de objetivos, facilita indicadores para comprobar si estos objetivos han sido logrados y precisa las hipótesis formuladas.

Programación: Proceso esencial de toma de decisiones que el SEAE y la Comisión utilizan para definir las estrategias, las prioridades y las asignaciones de ayuda.

RESUMEN

I. La trata de personas es un delito sumamente rentable que atenta gravemente contra los derechos humanos y constituye una amenaza para la seguridad mundial. Aunque la lucha contra dicha trata sigue siendo competencia de los Estados miembros, la UE también se ha comprometido a erradicarla y ha adoptado diversas medidas para respaldar a los Estados miembros al respecto.

II. Si bien la trata de personas es un problema mundial del que ningún país se salva, la UE es especialmente vulnerable, al ser un destino atractivo para las víctimas procedentes de un amplio abanico de países. Asia, la región más poblada del mundo, es una importante región de origen de las víctimas de la trata a escala transregional. Este fenómeno de la trata no puede aislarse de la pobreza, del acceso a la educación o a la asistencia sanitaria, de la discriminación de género o de las injusticias contra las minorías. Se admite generalmente que la pobreza, la discriminación de género y los conflictos están entre las principales causas de la trata de personas.

III. La entrada en vigor del Tratado de Lisboa reforzó el papel de la Comisión en la coordinación y la dirección de la respuesta de la UE. En 2011 se adoptó una directiva y poco después una estrategia dirigida a este fin (la Estrategia relativa a la trata de seres humanos de 2012-2016). Esta última se complementa con otros documentos políticos que, considerados en su conjunto, compendian el enfoque seguido por la UE para luchar contra la trata de personas. Todavía no se ha presentado una estrategia contra dicha trata para después de 2016.

IV. En el presente informe, el Tribunal ha examinado la eficacia del apoyo de la UE a la lucha contra la trata de personas en el sur y el sudeste asiático. En la fiscalización se examinó la exhaustividad del enfoque seguido por la UE en la lucha contra la trata de personas en estas regiones, y la eficacia de los proyectos de la UE en el sur y el sudeste asiático de 2009-2015 para luchar contra dicha trata.

V. La erradicación de la trata de personas es obviamente un proceso a largo plazo, que requiere abordar una serie de causas fundamentales (por ejemplo, la desigualdad de género,

la pobreza, los derechos de las minorías, la educación y la salud) y eliminar las actividades de las redes delictivas. La trata de personas es, por naturaleza, un delito clandestino sobre el que rara vez se dispone de datos estadísticos suficientes y comparables. Esta situación compleja, la multiplicidad y dispersión de las prioridades existentes y unos recursos limitados han motivado, según ha constatado el Tribunal, que la UE haya sido parcialmente eficaz a la hora de apoyar la lucha contra la trata de personas en el sur y el sudeste asiático.

VI. El marco de la política contra la trata de personas de la UE proporciona un enfoque global para atajarla, aunque algunos aspectos aún no se han desarrollado completamente o no son pertinentes para el sur y el sudeste asiático. La Comisión y el SEAE recurren a distintos instrumentos para la lucha contra la trata de personas, ya sea directa o indirectamente: el diálogo sobre derechos humanos es especialmente útil; además, cabe destacar otros instrumentos como los diálogos bilaterales y el apoyo a los foros regionales (es decir, ASEAN y ASEM en Asia). Hasta la fecha no se han creado nuevas asociaciones dedicadas a la lucha contra la trata de personas entre la UE y los países del sur y del sudeste asiático.

VII. A pesar de algunas insuficiencias específicas, la mayoría de los proyectos examinados en el sur y el sudeste asiático produjeron algunos resultados positivos en la lucha contra la trata de personas, aunque su sostenibilidad suscita dudas. Desde 2009, la lucha contra dicha trata en las regiones ha mejorado en términos generales, aunque existen importantes diferencias entre los países y es difícil relacionar esta mejora general con los resultados obtenidos por las medidas específicas de la UE. El marco de selección de los proyectos no facilitó un enfoque global y el diseño de los proyectos presentaba insuficiencias, en particular por lo que respecta a la formulación de objetivos e indicadores. Además, su ejecución se vio obstaculizada por limitaciones y retrasos a escala local.

VIII. Sobre la base de la fiscalización, el Tribunal recomienda a la Comisión, en coordinación con el SEAE, lo siguiente:

- un mayor desarrollo del marco estratégico de la trata de personas, de forma que sea más pertinente para el sur y el sudeste asiático;

- la optimización del impacto de los proyectos mediante su integración en un marco global.

INTRODUCCIÓN

Antecedentes: la trata de personas

1. La trata de personas constituye un delito grave y una flagrante violación de los derechos humanos. Las víctimas son explotadas en sus propios países o en el extranjero, en beneficio de los traficantes. Ningún país es inmune al fenómeno, ya sea como país de origen, de tránsito o de destino de las víctimas. La trata de personas se ha convertido en una amenaza para la seguridad mundial, como se refleja en las evaluaciones realizadas por la UE, las Naciones Unidas y los Estados Unidos[1].

2. Existe un amplio consenso en cuanto a la necesidad de erradicar la trata de personas. El Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños (el Protocolo de Palermo) ha sido ratificado por 170 países[2] y complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, adoptada en 2000. El Protocolo de Palermo fue el primer instrumento internacional jurídicamente vinculante con una definición acordada de la trata de personas.

3. La trata de personas implica su captación, transporte, traslado, acogida o recepción recurriendo al uso de la fuerza, el fraude o la coacción con fines de explotación[3]. La trata de personas tiene un fuerte componente de género (es decir, la mayoría de las víctimas son

---

[1] La trata de personas se consideraba en el informe sobre la evaluación de la amenaza de la delincuencia grave y organizada (SOCTA) de la UE, de 2013, como una amenaza clave para la UE y también se ha incluido en la Agenda Europea de Seguridad de 2015. La ONUDD afirma que dicha trata es un problema mundial y uno de los delitos más vergonzosos del mundo, y que la amenaza que representa hace de ella cada vez más un problema de seguridad a escala planetaria (Introducción a la trata de personas: vulnerabilidad, impacto y acción, documento informativo de la ONUDD). La trata de personas es uno de los delitos recogidos por el Consejo Nacional de Seguridad de los EE.UU. como una amenaza a la seguridad nacional e internacional.

[2] Situación en enero de 2017.

[3] Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. «La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas mediante la amenaza o el uso de la fuerza u otras formas de coacción, el rapto, el fraude, el engaño, el abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad, o mediante la entrega o recepción de pagos o beneficios para lograr el consentimiento de una persona que posea el control sobre otra persona, con el fin de explotarla».

mujeres y niñas), que debe ser considerado para concebir medidas de apoyo. El trabajo forzado y la explotación sexual son las formas de explotación más frecuentes en todo el mundo. Otros tipos de explotación humana son el trabajo infantil, la extracción de órganos y el matrimonio forzado.

4. La trata de personas, al igual que otros delitos, es una actividad clandestina difícil de observar y de medir: cuando cruza fronteras, a menudo lo hace desde países menos desarrollados a países más desarrollados, aunque la mayoría de las víctimas lo son dentro de las fronteras de sus propios países (el 42 %) o regiones (el 36 %) y con frecuencia las víctimas y los traficantes proceden del mismo lugar, hablar el mismo idioma y tiene los mismos orígenes étnicos. La trata de personas no puede aislarse de la pobreza, del acceso a la educación o a la asistencia sanitaria, de la discriminación de género o de las injusticias contra las minorías. Se admite generalmente que la pobreza, la discriminación de género y los conflictos están entre las principales causas del problema.

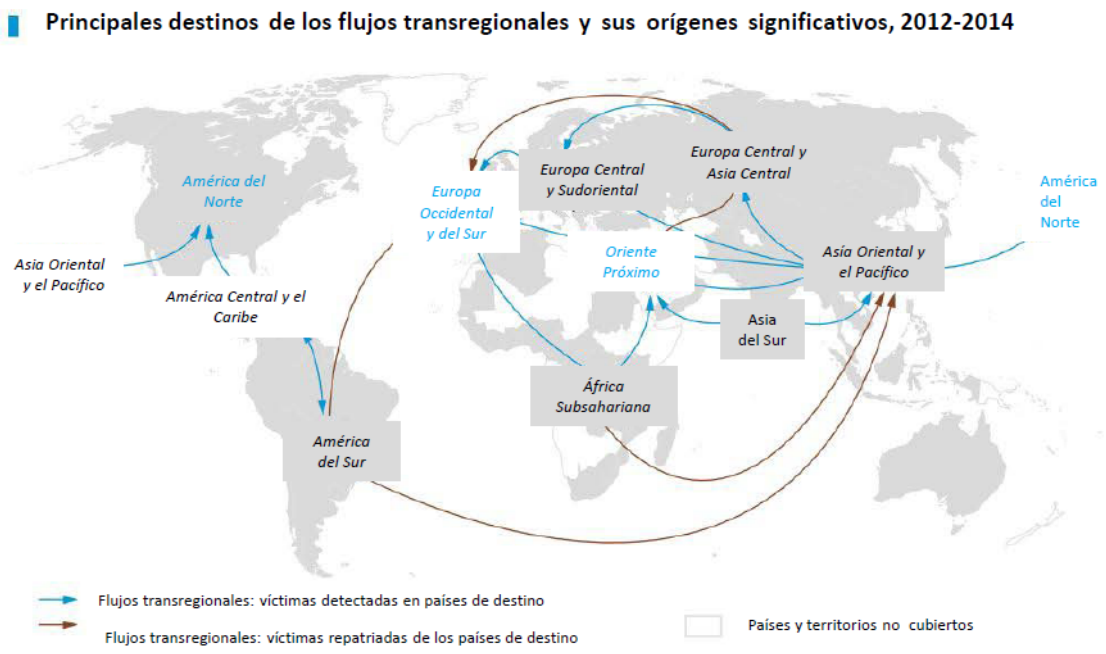
5. La globalización de la economía ha facilitado la trata de personas. El amplio acceso al mercado de la mano de obra barata y los productos a bajo precio multiplica las oportunidades de los traficantes de beneficiarse de la explotación de víctimas vulnerables. Por consiguiente, la globalización ha incrementado la probabilidad de que los consumidores de bienes y servicios estén indirectamente vinculados a la trata de personas, por ejemplo al niño obligado a coser balones de fútbol, al migrante obligado a trabajar como pescador en condiciones similares a la esclavitud, o al adolescente que se escapa de casa y termina siendo víctima sexual cerca de un destino turístico.

6. Estos factores explican la atención prestada por los medios de comunicación al problema de la trata de personas en todo el mundo. En 2016, el Premio Pulitzer al Servicio Público se otorgó a un grupo de periodistas que realizaron una investigación internacional de la industria pesquera en el sudeste asiático que condujo a la liberación de más de 2 000 esclavos. El rastro del marisco capturado se pudo localizar en supermercados y tiendas de proveedores de alimentos para animales de compañía de países desarrollados.

7. De hecho, la trata de personas es un delito sumamente rentable. La Oficina Europea de Policía (Europol) calcula que los ingresos anuales derivados de ella superan los

29 000 millones de euros[4]. Aunque la falta de estadísticas fiables hace que sea difícil determinar el alcance de la trata de personas, se estima que 46 000 millones de seres humanos se encuentran atrapados en situaciones de esclavitud moderna[5].

<u>Mapa 1</u> - Flujos transregionales de la trata de personas



Fuente: ONUDD, «Informe mundial sobre la trata de personas de 2016».

8. Se calcula que en Asia, la región más poblada del mundo, dos tercios de su población viven en condiciones de moderna esclavitud, y también es una importante región de origen de las víctimas de la trata transregional[6]. Las denuncias de los medios de comunicación en este sentido se han centrado en la lucha que contra la trata de personas en la región llevan a

---

[4] Europol, *«The THB Financial Business Model, Assessing the Current State of Knowledge»* (El modelo empresarial financiero de la trata de personas, evaluación de los conocimientos actuales), julio de 2015.

[5] Estimaciones facilitadas por el Índice mundial de esclavitud de 2016. Si bien el término «esclavitud moderna» se utiliza ampliamente, no existe una definición acordada ni una norma común, como se señala en el Informe mundial sobre la trata de personas de la ONUDD.

[6] En la mayor parte de las demás regiones del mundo, la gran mayoría de las víctimas son objeto de trata dentro de la misma región. Véase el Informe mundial sobre la trata de personas de 2014, de la ONUDD.

cabo los gobiernos nacionales, las organizaciones internacionales, la sociedad civil y los donantes.

9. Atajar la trata de personas es una empresa a largo plazo, que requiere introducir cambios en las actitudes, instaurar el Estado de Derecho y construir una sociedad civil sólida. La sostenibilidad de los proyectos basados en los derechos humanos siempre es un reto, ya que a menudo requiere un apoyo continuo por parte de los donantes y un compromiso nacional para mantener los resultados obtenidos. Además, los flujos y las prácticas que se siguen en la trata de personas son dinámicos y se adaptan a las actuaciones en defensa de la ley. Como ocurre con otros problemas ligados a los derechos humanos, solo a largo plazo será posible evaluar si las medidas aplicadas han contribuido a su erradicación.

El papel de la UE y los protagonistas de la lucha contra la trata de personas más allá de las fronteras de la UE

10. En 2009 se introdujo un marco estratégico de la UE para la lucha contra la trata de personas en terceros países, cuando el Consejo adoptó el Documento orientado a la acción relativo a la intensificación de la dimensión exterior de la UE en materia de actuación contra la trata de personas[7], en el que se abogaba por una acción coordinada de la UE y de los Estados miembros para prevenir y combatir dicha trata en asociación con terceros países, regiones y organizaciones a escala internacional. Este enfoque quedó confirmado mediante el programa plurianual más amplio relativo a los ámbitos de la libertad, la seguridad y la justicia para 2010-2014 («el programa de Estocolmo»)[8].

11. El Tratado de Lisboa amplió el método de la UE a ámbitos que anteriormente se inscribían en el pilar de cooperación policial y judicial[9], un cambio que reforzó el papel de la

---

[7] Doc. 11450/5/09 REV 5.

[8] El programa de Estocolmo defiende «el aumento y el refuerzo de las asociaciones con terceros países, mejorando la coordinación y cooperación dentro de la Unión y con los mecanismos de la dimensión exterior de la UE». El programa de Estocolmo fue elaborado por la Presidencia sueca del Consejo de la Unión Europea y se debatió durante una reunión informal en julio de 2009. Tras la toma de decisiones de los ministros de Interior y de Justicia, el Consejo Europeo adoptó el programa en diciembre de 2009.

[9] De conformidad con el método aplicado por la UE, los asuntos judiciales y policiales se rigen por sus instrumentos tradicionales (reglamentos, directivas y decisiones) y el papel del Parlamento

Comisión en la lucha contra la trata de personas. La Directiva 2011/36/UE relativa a la prevención y la lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas[10] («la Directiva») reitera el llamamiento en favor de un enfoque global de la UE que combine las dimensiones interior y exterior, y pide a los Estados miembros que faciliten la labor del Coordinador para la lucha contra la trata de personas de la UE a fin de contribuir a una «estrategia coordinada y consolidada de la Unión Europea».

12. En 2012, la Comisión aprobó la Estrategia de la UE para la erradicación de la trata de seres humanos 2012-2016 (la Estrategia relativa a la trata), con lo que quedó establecido el marco político global y fueron identificadas cinco prioridades en las que la UE debería centrarse: proteger a las víctimas, evitar la explotación de las personas vulnerables, enjuiciar a los traficantes, mejorar la coordinación y la cooperación, e intercambiar conocimientos. La Estrategia incluía cuarenta acciones que debían ser ejecutadas por las instituciones de la UE y los Estados miembros. Todavía tiene que presentarse una estrategia contra la trata posterior a 2016 (a partir de abril de 2017).

13. No existe ningún instrumento de financiación de la UE destinado específicamente a la trata de personas, lo que significa que la financiación se facilita a través de una serie dispersa de instrumentos, desde programas orientados a la seguridad hasta instrumentos puramente de desarrollo. Cada instrumento tiene una base jurídica diferente; mientras que algunos instrumentos incluyen la lucha contra la trata de personas como un objetivo específico, otros hacen referencia a cuestiones más amplias, como la lucha contra la delincuencia organizada, la instauración del Estado de Derecho o bien la migración ilegal.

14. Lo anterior en general significa que es difícil aportar datos exhaustivos sobre el conjunto de la financiación concedida por la UE para hacer frente a la trata de personas[11]. Un informe

---

Europeo se ve reforzado (antes solo era consultado). En fecha previa la cooperación policial y judicial se había basado en la cooperación a escala intergubernamental, no europea. Artículos 82 a 86 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

[10] Esta Directiva fue la primera medida de Derecho penal de la UE adoptada en el marco del Tratado de Lisboa.

[11] El Estudio, de 2016, sobre la revisión de la política global de proyectos contra la trata financiados por la Comisión Europea detalla que, en el período 2004-2015, la Comisión financió 321 de estos proyectos en todo el mundo por un importe total de 158 millones de euros; sin

de la Comisión de 2016 sobre los progresos realizados en dicha lucha[12] señala que la Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo (DG Cooperación Internacional y Desarrollo) financió 53 proyectos entre 2011 y 2013, con aproximadamente 37 millones de euros, pero no ofrece información sobre los proyectos gestionados por la Dirección General de Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación (DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación) ni por el Servicio de Instrumentos de Política Exterior, ni tampoco datos sobre si la financiación gestionada por la Dirección General de Migración y Asuntos de Interior benefició a terceros países.

15. Por lo que se refiere al sur y al sudeste asiático, la DG Cooperación Internacional y Desarrollo es el principal departamento responsable de la gestión de la ayuda al desarrollo: sus instrumentos más importantes para apoyar los proyectos relacionados con la trata de personas son el Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) y el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH).

ALCANCE Y ENFOQUE DE LA FISCALIZACIÓN

16. La UE puede reaccionar contra la trata de personas de muchas formas, como por ejemplo la ayuda financiera, el diálogo político o las acciones multilaterales[13], y tiene, por lo tanto, la oportunidad de recurrir a una gama completa de herramientas, instrumentos y recursos para lograr que su acción exterior de lucha contra la trata de personas sea más coherente, más eficaz y más estratégica. Este es el enfoque global de la UE, que también aborda la responsabilidad compartida de sus instituciones y de los Estados miembros[14].

---

embargo, la cláusula de exención de responsabilidad que figura en el estudio sugiere que estas cifras pueden subestimar el pleno alcance de la ayuda de la UE.

[12] COM(2016) 267 final y SWD(2016) 159 final.

[13] Se pueden llevar a cabo acciones multilaterales mediante el apoyo al trabajo de organizaciones internacionales como las Naciones Unidas (NU) o la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) que, por su naturaleza, son de carácter multilateral, o animando a distintos países a trabajar hacia un objetivo único.

[14] Véase Join (2013)30 final para más detalles sobre el enfoque global de la UE.

17. El Tribunal ha decidido centrar la fiscalización en las regiones del sur y del sudeste asiático debido a la magnitud de la trata de personas en estas regiones y a las prioridades expresadas por el Consejo. Según el Índice Mundial de Esclavitud de 2016, existen en el mundo cerca de 46 millones de víctimas de dicha trata, y casi dos tercios se sitúan en Asia o proceden de este continente. El sur y el sudeste asiático[15] engloban un número relativamente elevado de países identificados por el Consejo como prioridades en la lucha contra la trata de personas.

18. En la fiscalización se examinó si la ayuda de la UE para la lucha contra la trata de personas en el sur y el sudeste asiático había sido eficaz. Para determinarlo, la fiscalización perseguía dar respuesta a las siguientes preguntas secundarias:

a) ¿Disponía la UE de un enfoque global sobre la trata de personas en el sur y el sudeste asiático?

b) ¿Contribuyeron eficazmente los proyectos de la UE a atajar la trata de personas en el sur y el sudeste asiático?

19. El Tribunal ha identificado y examinado todos los proyectos relativos a la trata de personas ejecutados en el sur y el sudeste asiático durante el período comprendido entre 2009 y 2015 (véase el ***anexo I***), con una financiación total de 31 millones de euros. 2009 fue el primer año en que la UE adoptó su primer marco estratégico para combatir para combatir la trata de personas en terceros países (el documento orientado a la acción, véase el apartado 10). El Tribunal completó la lista de estos proyectos recibida de la Comisión (veintidós proyectos por un importe total de 13 millones de euros) con proyectos adicionales en la región que guardan una clara relación con la trata de personas (trece proyectos adicionales por un importe total de 18 millones de euros). Los treinta y cinco proyectos abarcaban diez de los diecinueve países situados en estas regiones[16].

---

[15] La región de Asia Meridional abarca Afganistán, Bangladés, Bután, la India, las Maldivas, Nepal, Pakistán y Sri Lanka. La región del sudeste asiático comprende Brunéi, Camboya, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar/Birmania, Singapur, Tailandia, Timor Oriental y Vietnam.

[16] Bangladés, Camboya, Filipinas, la India, Indonesia, Myanmar/Birmania, Nepal, Pakistán, Tailandia y Vietnam.

20. El trabajo de auditoría del Tribunal consistió en una comprobación de la documentación de la Comisión y del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), en entrevistas con personal de la Comisión y del SEAE, y en una visita de control a Tailandia, el principal centro de actividad de las Naciones Unidas en Asia y el Pacífico, cuyo objetivo residía en recabar más información y mantener entrevistas con el personal de la delegación de la UE, con representantes de las autoridades nacionales, con beneficiarios, con otros donantes y con organizaciones de la sociedad civil. Además, la visita sirvió para reunirse con representantes de la sede regional de los organismos competentes de las Naciones Unidas.

OBSERVACIONES

El marco de la política contra la trata de personas de la UE prevé en gran medida un enfoque global para atajar dicha trata, aunque algunos aspectos aún no se han desarrollado completamente.

El marco de la política contra la trata de personas de la UE se expone en una serie de documentos interrelacionados.

21. En esta sección se examina si la UE ha basado su estrategia en datos pertinentes y fiables sobre la trata de personas; si ha establecido objetivos, y también prioridades claras y pertinentes que abarquen los aspectos ligados al derecho penal y a los derechos humanos; y si ha abordado la trata de personas como una prioridad en las estrategias nacionales de derechos humanos.

La Estrategia de lucha contra la trata de seres humanos es un documento de alto nivel que ofrece orientaciones limitadas sobre la dimensión exterior de esta lucha

22. Para la elaboración de la Estrategia relativa a la trata se carecía de datos estadísticos suficientes y comparables. A las dificultades inherentes de obtener datos sobre cualquier actividad delictiva[17], se añade la ausencia de intercambios de información sobre dicha trata con ningún país del sur y el sudeste asiático.

[17] Eurostat elabora estadísticas sobre las víctimas de la trata de personas y sus traficantes en Europa y en algunos terceros países, pero ninguno de ellos del sur ni del sudeste asiático. Las notas metodológicas de Eurostat ponen de relieve las dificultades para obtener datos

23. La Estrategia relativa a la trata incluye cuarenta acciones, divididas entre cinco prioridades (protección de las víctimas, prevención, enjuiciamiento de los traficantes, mejora de la coordinación y la cooperación y, por último, puesta en común de conocimientos). Solo una de las cuarenta acciones se ocupa de la dimensión exterior de la lucha contra la trata de personas. En abril de 2017, la Comisión no había publicado una evaluación global de los resultados logrados en el marco de la Estrategia relativa a la trata; ni tampoco había presentado un marco político de lucha contra la trata a partir de 2016[18].

24. La Estrategia relativa a la trata no incluye objetivos ni metas específicos que habrían sido útiles para preparar acciones concretas sobre el terreno y para evaluar los resultados obtenidos. En la Estrategia también se afirma que «deberá establecerse una lista de regiones y terceros países prioritarios para futuras asociaciones. En 2013, podría preverse la creación de mecanismos de cooperación sobre la trata de personas en las delegaciones de la UE y en regiones y terceros países prioritarios con el fin de intensificar la cooperación, crear asociaciones y mejorar la coordinación y la coherencia».

---

comparables y fiables (véase el informe sobre la Trata de personas, Eurostat, 2015). Las estadísticas sobre delincuencia internacional presentan el mismo tipo de dificultades, y la ONUDD destaca tres razones principales para ello: diferentes definiciones para tipos concretos de delincuencia en distintos países; diferencias en cuanto a las denuncias y al papel de la policía; y diferentes contextos sociales, económicos y políticos (*Fuente:* Sección sobre la compilación y la comparación de estadísticas sobre delincuencia internacional en la página web de la ONUDD).

[18] En 2016, la Comisión publicó su primer informe sobre los progresos realizados en la lucha contra la trata de seres humanos con arreglo al artículo 20 de la Directiva relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas (COM(2016) 267 final). Este informe destaca la dificultad de evaluar los resultados y el impacto de las medidas de lucha contra la trata, así como el desarrollo limitado de indicadores pertinentes por los Estados miembros. Por ello, el informe pone de relieve las principales acciones llevadas a cabo por los Estados miembros en tres ámbitos temáticos clave establecidos en la Directiva contra la trata de seres humanos y la Estrategia de la UE. Anteriormente, en 2014, la Comisión había publicado un informe intermedio sobre la ejecución de la Estrategia relativa a la trata en el que facilitaba información sobre las distintas medidas adoptadas por la Comisión y los Estados miembros, pero en el que no se evaluaban los resultados obtenidos hasta la fecha por la Estrategia relativa a la trata y que no había sido utilizado para solventar las deficiencias de esta, es decir, su falta de metas.

25. En diciembre de 2012 el Consejo manifestó su acuerdo sobre la lista de regiones y países prioritarios basándose en una propuesta de la Comisión[19]. Teniendo en cuenta la limitada financiación existente, el Tribunal observó que la priorización geográfica no era suficientemente específica para guiar la acción, ya que la mayoría de países en desarrollo se habían incluido individualmente o como parte de una región geográfica. A ello se añade que tampoco se llevó a cabo un seguimiento de los resultados obtenidos mediante este enfoque, ni se previó la actualización de las prioridades geográficas o la confirmación periódicas de que seguían siendo pertinentes. Por lo que se refiere al sur y el sudeste asiático, las prioridades geográficas incluyen Vietnam, la región de la ruta de la seda[20] (en particular, la India) y los países del sudeste asiático (en particular, Tailandia, Laos, Camboya y las Filipinas).

La Estrategia relativa a la trata se complementa con otros documentos políticos

26. La trata de personas es un fenómeno complejo que puede abordarse desde diferentes ángulos. Desde la perspectiva de los derechos humanos, los documentos pertinentes para complementar el enfoque de la UE sobre dicha trata son la Agenda Europea de Migración; la Agenda Europea de Seguridad; el Plan de acción de la UE contra la trata ilícita de migrantes 2015-2020; el Plan de Acción para los Derechos Humanos y la Democracia 2015-2019; el nuevo marco para las actividades de la UE sobre igualdad de género y capacitación de las mujeres en la acción exterior de la UE para el periodo 2016-2020 y el Compromiso estratégico de la UE con la igualdad de género para 2016-2019.

[19] Conclusiones del Consejo 13661/3/12. Esta lista se basa en las estadísticas disponibles sobre la trata de personas procedentes de diversas fuentes (Eurostat, Europol, Frontex y las agencias de las Naciones Unidas) y en las prioridades geográficas y operativas identificadas en el Enfoque Global de la Migración y de la Movilidad (GAMM).

[20] La histórica ruta de la seda era una antigua red de rutas comerciales que conectaban Oriente y Occidente y se extendían desde la península de Corea y Japón hasta el Mediterráneo. No siempre está claro qué países se incluyen bajo este término, ya que había muchas rutas distintas, es decir, varias rutas de la seda. En 2013 la Comisión y los Estados miembros participaron en la puesta en marcha de una «Asociación sobre Migración de la Ruta de la Seda». Un proyecto que apoya la iniciativa Asociación de rutas de la seda engloba Afganistán, Bangladés, Irán, Irak y Pakistán.

27. La UE se ha comprometido a promover los derechos humanos en todos los ámbitos de su acción exterior sin excepción[21]. Cuando trabaja con socios bilaterales, su mecanismo preferido es desarrollar enfoques a medida que se reflejen en las estrategias por país en materia de derechos humanos[22]. Estas estrategias han sido diseñadas para ser incorporadas por la UE y los Estados miembros, sirven de base para el diálogo en materia de derechos humanos y son periódicamente objeto de seguimiento por parte de las delegaciones de la UE y la sede central en informes de situación y evaluaciones anuales.

28. La UE ha desarrollado estrategias en materia de derechos humanos para todos los países objeto de la fiscalización. Los Estados miembros han contribuido activamente a dichas estrategias, desde la fase de elaboración hasta la fase de aprobación, en particular con la colaboración de sus representantes ante el Grupo «Asia y Oceanía» (COASI) y el Grupo «Derechos Humanos» (COHOM), que son los grupos de trabajo del Consejo encargados de Asia o de temas relativos a los derechos humanos en general[23]. La participación de ambos grupos de trabajo salvaguardaba la coherencia regional y temática.

29. Las cuestiones relativas a la trata de personas se incluyen generalmente en las estrategias de derechos humanos del modo que el SEAE considera más adecuado y aceptable para la UE y el país de que se trate, a la vez que se garantiza un equilibrio eficaz entre dicha trata y otros asuntos prioritarios. Las estrategias de derechos humanos examinadas por el Tribunal abordaban adecuadamente cuestiones pertinentes relacionadas con la trata de personas en los apartados relativos a las mujeres, los niños o los derechos de las minorías.

---

[21] Véase el artículo 21 del Tratado de la Unión Europea.

[22] Como se refleja en el Marco estratégico y en el Plan de acción de la UE para los derechos humanos y la democracia, 11855/12.

[23] El COHOM se encarga de todos los aspectos relativos a los derechos humanos de las relaciones exteriores de la UE y reúne a los directores competentes en derechos humanos y a los delegados de los Estados miembros, el SEAE y la Comisión. El COASI es responsable de las relaciones de la UE con Asia y Oceanía. La celebración de reuniones conjuntas garantiza que se tomen en consideración todas las opiniones antes de que los documentos lleguen al Comité Político y de Seguridad. La Comisión estaba representada en las reuniones conjuntas COHOM-COASI.

30. Por lo que se refiere a la lucha contra la trata de personas como delito, esta temática se abordó primordialmente en el informe de la UE de 2013 sobre la evaluación de la amenaza que representa la delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia, en el que se hacía hincapié en que dicha trata constituye una amenaza fundamental para la UE (una evaluación confirmada en 2017[24]). Esto dio origen a que el Consejo aprobara un plan estratégico plurianual específico sobre la trata, así como planes de acción operativos anuales. Estos documentos abordan el fenómeno desde el punto de vista penal, que no forma parte de la Estrategia relativa a la trata; de este modo, se centran en el aspecto de la aplicación de la ley en la lucha contra dicha trata en Europa y, por lo tanto, comprenden un número limitado de acciones en terceros países. Ninguna de estas medidas corresponde a países del sur ni del sudeste asiático.

El marco político de la UE recibe apoyo de diversos instrumentos: el diálogo sobre derechos humanos es especialmente útil, aunque otros instrumentos podrían utilizarse en mayor medida para luchar contra la trata de personas en el sur y el sudeste asiático

31. En esta sección el Tribunal examina si el uso de diferentes instrumentos (incluida la programación, la coordinación y el diálogo sobre derechos humanos) facilitó una acción global, y evalúa además si se crearon asociaciones contra la trata de personas con terceros países, regiones y organizaciones internacionales en el sur y el sudeste asiático.

La UE proporcionó ayuda financiera para luchar contra la trata de personas en el sur y el sudeste asiático, pero la programación no siguió una lógica ni una dirección globales y no se aprovechó plenamente su potencial

32. No existe ningún instrumento de financiación de la UE destinado específicamente a la trata de personas, lo que significa que los instrumentos existentes deben utilizarse de forma coordinada para financiar las actividades en este ámbito. Los proyectos auditados se financiaron a través del Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) y del Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH), que pueden financiar actividades relacionadas con la dimensión de los derechos humanos de la trata de personas

[24] Evaluación de la amenaza que representa la delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia de 2017, Europol, 2017.

en el sur y el sudeste asiático. La Comisión está revisando actualmente estos instrumentos financieros externos (las evaluaciones intermedias del ICD y del IEDDH) y se espera que la revisión finalice a mediados de 2017.

33. La Comisión, el SEAE y los Estados miembros participan en la definición de estrategias de ayuda, de prioridades y en las asignaciones de instrumentos financieros a través del proceso de programación. Todos los países examinados incluían como mínimo un documento de estrategia adoptado posteriormente a la Estrategia relativa a la trata. Los documentos de programación para los diez países objeto de la fiscalización no incluían ninguna referencia a la Estrategia relativa a la trata ni a las prioridades geográficas del Consejo.

34. Además, no existen datos completos sobre el apoyo financiero de la UE proporcionado para la lucha contra la trata de personas en el período 2009-2015[25]. La Comisión mantiene una base de datos de los proyectos relacionados con la trata de personas (en el sitio web dedicado a la lucha contra la trata). Sin embargo, el Tribunal ha observado que esta base de datos estaba incompleta como fuente de información sobre financiación, por lo que no resulta un instrumento eficaz para la fijación de prioridades y la orientación de las acciones por los responsables de la toma de decisiones y otros profesionales. La razón estriba en la falta de criterios claros que definan qué constituye una acción pertinente contra la trata de personas (véase el ***anexo III***)[26]. Ello significa que no se puede valorar si la distribución de los fondos entre las regiones está en consonancia con las prioridades del Consejo.

35. La mayor parte de la ayuda financiera de la UE a la lucha contra la trata de personas en el sur y el sudeste asiático se lleva a cabo mediante subvenciones europeas (véase el apartado

[25] El informe sobre los progresos realizados en la lucha contra la trata de personas (2016) no contiene información consolidada, y la información que presenta hace referencia a diferentes períodos de tiempo o no está suficientemente detallada.

[26] En septiembre de 2016 la Comisión publicó un *«Study on Comprehensive Policy Review of Anti-Trafficking Projects»* (Estudio sobre la revisión de la política global de proyectos contra la trata de personas), fundado en esta base de datos. Los autores incluían una cláusula de exención de responsabilidad en la que se declaraba que aunque la oficina del coordinador de la lucha contra la trata de personas de la UE hizo todo lo posible para informar al contratista sobre los proyectos financiados por el conjunto de servicios para el período completo examinado, el estudio no puede considerarse como un resumen exhaustivo de los proyectos financiados por la Comisión Europea en el ámbito de la trata de personas (…). La Comisión Europea no garantiza la exactitud de los datos que figuran en el estudio (pág. 2).

46). En 2014, la Comisión encargó oficialmente a las delegaciones de la UE que aumentaran el importe mínimo de las subvenciones para las convocatorias de propuestas nacionales con el fin de reducir el número de contratos[27], esperando que el hecho de colaborar con ONG más importantes y profesionales garantizará una mejor gestión y una mejor concepción. Sin embargo, esta decisión no reconoce plenamente que el número de ONG activas en la lucha contra la trata de personas varía de un país a otro y puede resultar difícil, en determinados países, constituir grupos con la experiencia necesaria.

El diálogo sobre derechos humanos ha demostrado ser una herramienta útil para combatir la trata de personas

36. Los instrumentos de ayuda al desarrollo permiten afrontar la trata de personas desde la perspectiva de los derechos humanos. Uno de los instrumentos más importantes de la UE para el fomento de los derechos humanos es el diálogo regular con los países socios, un instrumento diplomático que facilita el debate de cuestiones delicadas sobre derechos humanos. La eficacia de este diálogo reside en su capacidad para nutrir otros ámbitos políticos, como la cooperación para el desarrollo y el comercio, y los diálogos políticos de más alto nivel.

37. El diálogo político puede facilitarse con apoyo concreto a través de los instrumentos de asistencia técnica: el Instrumento de asistencia técnica e intercambio de información y el Mecanismo de apoyo al diálogo político.

38. La UE mantiene diálogos sobre derechos humanos con más de cuarenta países (entre ellos los diez países del sur y del sudeste asiático objeto de la presente fiscalización) que se han establecido de conformidad con las directrices de la UE relativas a los diálogos sobre derechos humanos, las cuales confieren a las delegaciones de la UE un papel importante en las fases de elaboración, ejecución y comunicación. Con los diez países objeto de la presente fiscalización se ha mantenido un diálogo sobre derechos humanos a intervalos regulares, que en varias ocasiones ha dado a la UE la oportunidad de plantear cuestiones pertinentes

[27] En 2008 el importe mínimo de las subvenciones para el proyecto contra la trata de personas financiado por el IEDDH fue de 50 000 euros. En 2015, en cumplimiento de las instrucciones, fue de 250 000 euros.

relativas a la trata de personas. El SEAE utiliza los informes internos sobre los debates mantenidos durante el diálogo sobre derechos humanos como referencia para la programación del IEDDH.

39. Antes de cada diálogo, los departamentos del SEAE responsables de la región correspondiente y de los derechos humanos establecen la posición de la UE, lo cual exige a menudo la clasificación de los temas por orden de prioridad. En el caso de los diez países, hubo al menos un diálogo que incluía, como mínimo, un aspecto relacionado con la trata de personas. El Tribunal ha constatado que la participación de los departamentos competentes del SEAE en materia de derechos humanos en la sede facilitó la coherencia entre las iniciativas multilaterales sobre dicha trata y los objetivos estratégicos sobre derechos humanos de la UE para los países del sur y del sudeste asiático.

La UE ha apoyado iniciativas regionales al máximo nivel, pero aún no se ha incorporado a asociaciones específicas para luchar contra la trata de personas con ninguno de los países del sur y del sudeste asiático

40. Un socio clave de la UE en la región es la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), que el Consejo considera como «la principal contribuyente a la estabilidad en la región Asia-Pacífico»[28]. En este contexto, la UE ya había apoyado el desarrollo de un mecanismo de derechos humanos de la ASEAN y la creación de la Comisión Intergubernamental de Derechos Humanos de esta asociación. Durante su vigésimo séptima cumbre de 2015[29], la ASEAN aprobó un convenio jurídicamente vinculante contra la trata de personas, especialmente de mujeres y niños. Tras su ratificación por al menos seis países[30], el convenio entró en vigor en marzo de 2017.

---

[28] Conclusiones del Consejo sobre las relaciones UE-ASEAN, de 22 de junio de 2015.

[29] El convenio representó una respuesta regional a las crecientes preocupaciones en materia de trata de personas, en particular, los miles de refugiados rohinyás y migrantes blangladesíes abandonados en embarcaciones abarrotadas en alta mar y el descubrimiento de fosas comunes en la frontera de Malasia y Tailandia, supuestamente en su mayor parte víctimas rohinyás de los traficantes.

[30] Camboya, Myanmar/Birmania, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam. La ratificación de Filipinas (el sexto país en hacerlo) el 6 de febrero de 2017 dio lugar a la entrada en vigor del convenio.

41. El Proceso de Bali es una iniciativa para hacer frente a problemas específicos ligados al contrabando, a la trata de personas y a la migración irregular en la región. Indonesia y Australia dirigen esta iniciativa, que cuenta con más de cuarenta y ocho miembros, incluido el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la ONUDD. La Comisión y doce Estados miembros de la UE participan como observadores. Aunque el Proceso de Bali se ha centrado principalmente en cuestiones relacionadas con la migración (cuenta con una lista de expertos en migración, pero no de expertos en la trata de personas), se creó un Grupo de trabajo sobre la trata de personas, que se reunió por primera vez en marzo de 2015.

42. La falta de una sólida comunidad de expertos en la lucha contra la trata de personas ha repercutido en el fomento del intercambio de conocimientos. La Comisión ha elaborado una lista de puntos de contacto sobre la trata de personas[31], pero que no estaba completa (Indonesia, Myanmar/Birmania, Nepal, Pakistán y Tailandia no figuraban en ella). Estos puntos de contacto solo recibieron formación inicial y paquetes de información. Las delegaciones de la UE utilizaron las estructuras existentes de los puntos de contacto sobre derechos humanos. Si bien ello era razonable desde el punto de vista de la eficiencia, supuso que se desarrollaran unas competencias menos especializadas para luchar contra la trata.

43. Todos los países del sur y del sudeste asiático participan en el Protocolo de Palermo (véase el apartado 2) con la excepción de Bangladés, Bután, Laos y Nepal[32]. La Estrategia relativa a la trata propugna la utilización de asociaciones para combatir la trata de personas más allá de las fronteras de la UE. La UE mantiene relaciones y asociaciones duraderas con la ASEAN y el Diálogo Asia-Europa (ASEM), además de diálogos bilaterales, que la UE utiliza como estructuras para la lucha contra la trata de personas. Hasta la fecha no se han creado nuevas asociaciones dedicadas a la lucha contra dicha trata entre la UE y los países del sur y del sudeste asiático.

---

[31] Establecida en 2014, pero que no se ha actualizado periódicamente.

[32] En febrero de 2017.

A pesar de algunas insuficiencias constatadas, la mayoría de proyectos sobre la trata de personas arrojaron resultados positivos, aunque su sostenibilidad suscitaba dudas

El marco de selección de los proyectos no facilitó un enfoque global y el diseño de los proyectos presentaba insuficiencias, en particular por lo que respecta a la formulación de objetivos e indicadores

44. En esta sección el Tribunal examina si los proyectos eran coherentes con las prioridades y las acciones estratégicas de la política de la UE y si contaban con objetivos e indicadores adecuados[33] y si la Comisión abordó las insuficiencias de concepción a su debido tiempo.

Los proyectos eran coherentes con la Estrategia global relativa a la trata, pero fueron considerados como acciones aisladas

45. El Tribunal ha constatado que los treinta y cinco proyectos relacionados con la trata de personas examinados eran coherentes con la Estrategia relativa a la trata (aprobada en 2012); con la estrategia de la UE por país y la estrategia nacional de derechos humanos correspondientes; y con los documentos de programación para instrumentos de ayuda específicos. Los proyectos se orientaban prioritariamente hacia los aspectos de derechos humanos e insistían de modo sistemático en los derechos y el bienestar de las mujeres y los niños.

46. Los proyectos se seleccionaron principalmente mediante convocatorias de propuestas (treinta y dos de los treinta y cinco proyectos). Las propuestas se evaluaron y compararon con otras propuestas presentadas a raíz de la misma convocatoria. El mecanismo de comparación tenía por objeto seleccionar la mejor propuesta de proyecto en cada convocatoria, pero no prestaba atención a las posibles sinergias ni la interacción con otros proyectos o instrumentos.

47. Al seleccionarse los proyectos a través de convocatorias, cada selección constituía una acción aislada en la que la Comisión tenía pocas oportunidades (en términos de plazos y

[33] Para el presente análisis se han utilizado normas SMART/RACER ampliamente aceptadas. Los objetivos SMART son específicos, medibles, realistas, pertinentes y delimitados en el tiempo; mientras que los indicadores RACER son pertinentes, reconocidos, creíbles, sencillos y rigurosos.

orientaciones[34]) para garantizar que su cartera de proyectos abordara las cinco prioridades anunciadas en la Estrategia relativa a la trata (véase el apartado 22). El Tribunal ha constatado que ninguno de los proyectos de la muestra se centraba principalmente en el enjuiciamiento o en la puesta en común de conocimientos, mientras que la mayoría se focalizaba en la prevención o la protección (treinta y un proyectos en total). Solo un proyecto[35] abordaba el componente penal de la trata de personas, e incluía actividades para capacitar a los agentes encargados de aplicar la ley en la lucha contra este tipo de delitos mediante la detección y el desmantelamiento de las redes delictivas.

Muchos proyectos tenían objetivos o indicadores con insuficiencias

48. Muchos proyectos (veintitrés) tuvieron problemas con la definición de sus objetivos o indicadores[36], o de ambos. A menudo los objetivos no eran suficientemente específicos o medibles (catorce y ocho proyectos, respectivamente). Los indicadores eran especialmente insuficientes en términos de solidez, credibilidad y facilidad de utilización y, en ocasiones se cuantificaban de forma no significativa.

[34] Por lo que se refiere a los plazos, una vez puesta en marcha una convocatoria la Comisión no tiene margen de actuación para animar a los solicitantes a presentar propuestas relacionadas con un tema concreto, que se centren en determinados tipos de beneficiarios o que persigan ciertos objetivos. Aunque la Comisión puede influir en los candidatos potenciales, y así lo hace, a través de la elaboración del pliego de condiciones para cada convocatoria, las orientaciones no pueden ser demasiado específicas, pues de lo contrario podrían falsear el carácter competitivo del mecanismo.

[35] Regional3, UE-ASEAN Gestión de la migración y las fronteras II, ejecutado por la Interpol.

[36] Los veintitrés proyectos se distribuían del modo siguiente: once con insuficiencias por lo que se refiere a los objetivos y a los indicadores; seis con insuficiencias solo en lo que respecta a los indicadores; y seis con insuficiencias solo en cuanto a los objetivos.

Recuadro 1 — Definiciones insuficientes de objetivos e indicadores

Ejemplos de objetivos insuficientes

Filipinas1 abordó las cuestiones de la violencia doméstica y la trata de personas en las comunidades urbanas pobres. Así el proyecto definió su objetivo global en términos de «contribuir a un entorno de gobernanza centrado en los derechos humanos», «cumplir las obligaciones de las unidades de gobierno local» o «aumentar las capacidades de las mujeres para hacer respetar sus derechos»; pero este objetivo no es lo suficientemente medible ni específico[37].

Ejemplos de indicadores insuficientes

Bangladés5 tenía por objeto promover los derechos y las libertades fundamentales de los trabajadores de las plantaciones de té en situación «forzada», e incluía indicadores como «diferentes acciones que permiten poner en contacto a los trabajadores del té con los miembros del Parlamento», «la voz de los trabajadores de té se hace más fuerte» y «los beneficiarios finales seleccionan con conocimiento de causa a los candidatos en las elecciones nacionales». Los indicadores mencionados no son RACER, puesto que no son suficientemente creíbles, sencillos ni rigurosos.

Ejemplos de indicadores no significativos

El proyecto India1 incluía el indicador «disminución del coste medio de la emigración para el trabajador»; sin embargo, en el momento de la propuesta el coste medio de la emigración solo podía estimarse aproximadamente a partir de un estudio de 2008 llevado a cabo por otra agencia y mediante pruebas circunstanciales. La actuación que debería haber dado lugar a la estimación (el estudio de familias migrantes) fue aplazada y, finalmente, no tuvo lugar porque al concebirse el proyecto no se previó el tiempo ni los recursos necesarios para llevar a cabo el estudio.

49. Aunque veintiún proyectos tenían previstos estudios de referencia, la eficacia y el valor añadido de estos estudios eran desiguales. En dos casos, las situaciones de referencia no resultaron útiles para el sistema de supervisión interno ni para mejorar el marco lógico de intervención porque no estuvieron disponibles hasta que resultó demasiado tarde o no eran

[37] Los objetivos específicos consistían en la identificación de factores que limitaban la eficaz aplicación de dos legislaciones y el desarrollo de las capacidades de las partes interesadas para abordar estos factores, que tampoco eran lo suficientemente medibles ni específicos.

suficientemente detalladas ni acordes con los indicadores de los proyectos[38]. Sin embargo, en cuatro proyectos (Bangladés1, Bangladés3, Nepal2 y Nepal3) se partía de situaciones de referencia al comienzo del proyecto y estas sirvieron como punto de partida útil para la supervisión y la evaluación de los resultados de los proyectos.

La Comisión no corrigió a tiempo algunas insuficiencias en la concepción del proyecto, en particular antes de firmar el contrato de subvención

50. Los riesgos y las enseñanzas extraídas se reflejaron en la concepción de la mayoría de los proyectos, pero solo en siete de ellos se evaluaron los supuestos de probabilidad de riesgo (es decir, la probabilidad de que ocurra y su impacto en caso de materializarse)[39]. En algunos proyectos los evaluadores observaron insuficiencias en el marco lógico[40] durante la fase de propuesta, pero estas no se tuvieron plenamente en cuenta en el momento de su ejecución.

a) En el caso de Indonesia1, uno de los evaluadores de la propuesta completa señaló la existencia de varios indicadores insuficientes, pero este hecho no se reflejó en el informe de evaluación y los indicadores no se modificaron.

b) Los evaluadores del proyecto Filipinas2 comentaron que la formulación de objetivos específicos era insuficiente («solo un gran número de actividades, muy similar a los resultados esperados»), pero este extremo no fue abordado antes de la firma del contrato de subvención.

c) El evaluador de Nepal3 observó que no existía «ningún estudio de referencia ni tampoco una evaluación comparativa» y que «habría que rediseñar el marco lógico con

[38] En Camboya1, la situación de referencia no era suficientemente detallada. En India2, los datos de referencia no concordaban plenamente con los indicadores del proyecto y no estuvieron disponibles a tiempo para poder ser útiles para el proyecto.

[39] Proyectos en los que se valoraba en alguna medida la probabilidad de riesgo: Bangladés1, Bangladés2, Camboya1, Camboya4, Nepal1, Tailandia1 y Tailandia3.

[40] Los evaluadores son miembros del comité de evaluación encargado de valorar las propuestas, y son designados personalmente por la Comisión. Los evaluadores de los proyectos de la muestra eran agentes de la Comisión.

indicadores cuantitativos adecuados». En este caso el estudio de referencia se realizó como una actividad del proyecto y el marco lógico se revisó en el momento del segundo informe provisional; sin embargo, algunos de los indicadores seguían siendo no cuantificables y tenían carácter subjetivo[41].

51. En un caso (proyecto Bangladés5), la delegación de la UE abordó la insuficiencia del marco lógico durante la ejecución del proyecto y pidió al beneficiario que la corrigiera. Sin embargo, los cambios solo fueron introducidos seis meses antes de que acabara el proyecto, en abril de 2016, lo que significa que la intervención de la delegación tuvo lugar demasiado tarde (la duración del proyecto era de tres años).

52. Los resultados esperados de la mayoría de los proyectos eran razonablemente realistas en la fase de concepción[42]. No obstante, había excepciones:

a) En Bangladés1, durante los debates sobre una ampliación del proyecto con la Comisión, quedó claro que la concepción del proyecto era demasiado ambiciosa, especialmente en lo que respecta a la utilización de una base de datos. Dado que el proyecto se llevó a cabo en zonas remotas, los problemas de la falta de electricidad y de conectividad a Internet suponían obstáculos importantes para la correcta ejecución de sus actividades, un hecho que se subestimó en la fase de concepción del proyecto.

b) Varias actividades canceladas que se incluyen en el proyecto India1 eran demasiado ambiciosas en la fase de concepción: el proyecto tenía por objeto analizar las modificaciones legales previstas que ya habían sido aplazadas reiteradamente (desde 2004), y que no se adoptaron durante la ejecución de aquel (2011-2014).

---

[41] Porcentaje de marido/miembros de la familia que mantienen una relación equilibrada con las mujeres migrantes en los países de destino (en los Emiratos Árabes Unidos, Kuwait y Arabia Saudí), mayor número de ONG asociadas (sin precisión del aumento), ONG asociadas que se encargan de un mayor número de medidas específicas relacionadas con la progresión de la movilidad (sin precisión del aumento) o porcentaje de los deportados de los distritos del proyecto rehabilitados (sin precisión del porcentaje).

[42] En general, el Tribunal constató que nueve proyectos incluían resultados que parecían ser demasiado optimistas en la fase de concepción: Bangladés1, Bangladés6, Bangladés8, Camboya3, India1, India2, Regional1, Tailandia4 y Tailandia6.

La ejecución de los proyectos se vio obstaculizada por limitaciones y retrasos a escala local

53. En esta sección se examinará, entre otras cosas, si la Comisión supervisó los proyectos adecuadamente y si reaccionó a tiempo a los cambios inesperados, así como si los proyectos se ejecutaron conforme a lo previsto (plazos, presupuesto y actividades).

La Comisión supervisó los proyectos de manera adecuada, pero la ejecución se vio afectada por la limitada apropiación de la gestión de los proyectos a escala nacional, por los cambios en la secuencia de las actividades por parte de los socios y por los retrasos

54. El Tribunal ha constatado que la Comisión supervisó adecuadamente los proyectos, que además llevó a cabo visitas sobre el terreno para veintiséis proyectos y una «supervisión orientada a los resultados»[43] para cuatro proyectos. De manera general, la Comisión adoptó a tiempo medidas correctoras para apoyar la buena ejecución de los proyectos[44]. Sin embargo, el Tribunal ha observado que la evaluación en curso de la sostenibilidad de catorce proyectos era insuficiente (véase el apartado 66), a pesar de que, al menos en algunos casos, esta insuficiencia ya era evidente en la fase de concepción.

55. En julio de 2016 se habían completado veintisiete de los treinta y cinco proyectos, si bien el período de ejecución de diez de ellos[45] se amplió entre tres y doce meses. La mitad de las prórrogas estaba motivada por factores externos tales como la aprobación tardía de las autoridades, la inestabilidad política y los problemas de seguridad; la otra mitad se explica por las limitaciones internas de los proyectos ligadas a la capacidad de los socios.

---

[43] La supervisión orientada a los resultados ofrece una breve panorámica de la ejecución de una intervención en un momento dado; además, no solo sirve como herramienta de apoyo a la gestión de los proyectos, mediante la información a las partes interesadas acerca de los resultados de una intervención específica, sino que también contribuye la experiencia adquirida a la programación, la concepción y la ejecución ulteriores de las intervenciones.

[44] Excepto en cuatro casos consistentes en que: tardó demasiado tiempo para tramitar una solicitud de adenda; la condición del socio hizo necesario esperar la publicación de una «supervisión orientada a los resultados» con el fin de solucionar problemas conocidos; consideró un cambio de socio un mes después de la firma del contrato como una formalidad; y no reaccionó ante la ausencia de un gestor del proyecto durante varios meses.

[45] Los proyectos Nepal3, Bangladés1, Bangladés2, Tailandia2, Vietnam1, India2, India3, Filipinas2, Pakistán1 y Regional2.

56. Ocho proyectos cambiaron el orden lógico de sus actividades. Estos cambios repercutieron en la ejecución de actividades conexas, en el sentido de que no era posible explotar plenamente el potencial de las sinergias. El Tribunal ha constatado que no había evaluaciones ni estudios de referencia disponibles cuando se necesitaban, que las actividades de formación se desarrollaron demasiado tarde y que la priorización de las actividades conexas no era ideal.

Recuadro 2 — Ejemplos de los efectos de los cambios en la secuencia de actividades

Cambio en el orden

Proyecto Camboya2: En un principio, la secuencia de actividades era 1.1 Reseña de prensa, observación, análisis de la cobertura mediática de la trata de niños y la supervisión, 1.2 Sensibilización y formación de periodistas sobre la trata de personas y los derechos infantiles, y 1.3 Promoción de las redes nacionales entre periodistas especializados. El hecho de que el proyecto modificara este orden repercutió en la ejecución de las actividades relacionadas, ya que el análisis de prensa iba a revelar las necesidades de formación de los periodistas y la formación debería haber ido seguida de la creación de redes. En lugar de eso, el proyecto se inició con actividades de creación de redes antes de que se contara con la reseña de prensa o tuviera lugar la formación.

Retraso significativo en una única actividad

Proyecto India2: La cartografía de la vulnerabilidad (por ejemplo, los lugares donde las personas vulnerables corren mayor riesgo de ser víctimas de la trata) estaba disponible en marzo de 2011, pero en febrero de 2013 aún no había sido aprobada por el ministerio correspondiente. Esto hizo que se suspendieran todas las actividades, incluidos los estudios de referencia que debían nutrir la ejecución de los proyectos. Finalmente, estos retrasos hicieron que la nueva situación de referencia perdiera utilidad.

57. En diez de los casos examinados por el Tribunal[46], algunas actividades importantes no se habían desarrollado conforme a lo previsto, a causa de la falta de compromiso del

[46] Los diez proyectos son Filipinas2, Bangladés1, Bangladés2, Indonesia1, India2, Camboya3, Nepal2, Myanmar1, India1 y Bangladés4. Siete proyectos aún están en curso de ejecución. El análisis se limita a las realizaciones ya llevadas a cabo.

Gobierno (cinco casos), del socio encargado de la ejecución (cuatro casos) o de ambos (un caso), véase el ***recuadro 3***.

Recuadro 3 — Ejemplos de falta de apropiación de la gestión de los proyectos y de falta de compromiso

Por parte del Gobierno

Proyecto Bangladés1: El Gobierno no activó el software para el registro de los niños antes de la finalización del proyecto, por lo que no fue posible formar a los funcionarios mientras el proyecto estaba operativo.

Proyecto Indonesia1: El proyecto tenía por objeto apoyar la puesta en marcha de un plan nacional contra la trata de personas. Las reuniones con funcionarios gubernamentales de alto nivel no se llevaron a cabo según lo previsto debido a la falta de compromiso político y tuvieron que sustituirse por reuniones con funcionarios a escala local.

Por parte del socio encargado de la ejecución

Proyecto Myanmar1: Los materiales didácticos previstos en materia de migración o de protección infantiles no se elaboraron en el marco del proyecto, y no se distribuyeron sistemáticamente durante los talleres para los Grupos de protección de la infancia. Además, no se organizaron de forma regular actividades de ocio para niños, dado que cada Grupo de protección de la infancia local trabajaba de forma independiente en la promoción y la concienciación de los derechos infantiles. Algunos grupos no eran lo bastante activos (p. ej., tres eventos en un año en comparación con veinte en otro pueblo). El socio debería haber abordado ambos aspectos (disponibilidad de materiales y nivel de compromiso) a su debido tiempo.

Por ambas partes

Proyecto India1: Se cancelaron dos actividades esenciales. En primer lugar, el análisis desde una perspectiva de los derechos humanos de la propuesta de política de migración de la India y las enmiendas a la actual ley sobre la trata de personas inicialmente se retrasaron y más adelante se cancelaron, ya que el Gobierno no aprobó una nueva política en materia de migración y la ley sobre la trata de personas no fue modificada. El riesgo de ese retraso era previsible, dado el número de intentos fallidos anteriores de modificar el marco legal. En segundo lugar, la actividad que implicaba encauzar la responsabilidad social de las empresas, con la colaboración de las compañías aéreas y los

bancos en la difusión de información y la prestación de servicios a los trabajadores migrantes, no se llevó a cabo debido a la falta de fondos y de capacidades logísticas, algo que también podría haberse tenido en cuenta en la fase de concepción del proyecto.

La ejecución presupuestaria se vio obstaculizada por la limitada capacidad de los socios locales

58. El Tribunal ha detectado siete casos de infrautilización significativa y cinco casos en los que el consumo del presupuesto requería ampliaciones de plazos[47]. Los contratos de subvención fijan la contribución máxima de la UE y la infrautilización no tiene por qué ser negativa, especialmente si se logran todos los resultados esperados. No obstante, cuando el presupuesto de una propuesta seleccionada se sobrestima significativamente y no se corrige antes de la redacción de un contrato, la Comisión no puede aprovechar plenamente de la convocatoria de propuestas (ni de los fondos disponibles) para apoyar otros proyectos. En algunos casos, el Tribunal observó que la propuesta inicial de los socios no era realista (demasiado ambiciosa/sobrestimada) con relación a su capacidad. Por ejemplo:

a) En un proyecto (Regional1) solo se utilizó el 65 % del presupuesto inicial. El principal socio de ejecución reconoció que muchas líneas presupuestarias se habían sobrestimado inicialmente (en particular, los gastos de equipamiento y de campaña)[48].

b) Casi la mitad del valor del contrato del proyecto India3 no se había utilizado en la fecha límite inicial del proyecto, en parte porque las actividades de asistencia a las víctimas a largo plazo estaban cubiertas por una financiación pública potencialmente más atractiva (a más largo plazo, más específica).

[47] Proyectos que de forma significativa infrautilizaron los recursos: Tailandia2, Bangladés1, India2, India3, Filipinas2, Regional1 y Regional2. Proyectos que se beneficiaron de prórrogas: India1, Nepal3, Pakistán1, Bangladés2 y Vietnam3.

[48] La financiación de la UE concedida fue de 1,7 millones de euros, muy por encima del importe mínimo de la subvención de 500 000 euros. Los resultados previstos en gran medida se alcanzaron.

c) Proyecto Regional2: el proyecto requirió dos ampliaciones de plazo (de treinta y seis a cuarenta y ocho meses) para consumir el 90 % de la contribución prevista de la UE[49].

Los proyectos produjeron algunos resultados positivos en la lucha contra la trata de personas, si bien su sostenibilidad suscitaba dudas

59. En esta sección el Tribunal examina si las realizaciones previstas son/fueron logradas a su debido tiempo y ajustándose al presupuesto, si los proyectos han contribuido positivamente a erradicar la trata de personas, y si los resultados de los proyectos son sostenibles.

Los proyectos obtuvieron algunos resultados positivos en el ámbito de la trata de personas, pero es difícil relacionarlos con la mejora general de la lucha contra la trata de personas en la región

60. Desde 2009 la lucha contra la trata de personas en las regiones cubiertas por la fiscalización ha mejorado en términos generales, aunque existen diferencias significativas entre países y solo dos cumplen plenamente las mejores normas en la materia. Según los datos del Informe de Estados Unidos sobre la trata de personas (véase el ***cuadro 1***), los países que han mejorado son Bangladés, Camboya, India, Filipinas y Pakistán; cuatro países permanecen invariables (Indonesia, Nepal, Myanmar/Birmania y Vietnam); y solo en un país (Tailandia) la situación se deterioró en el período objeto de la fiscalización.

[49] La financiación de la UE concedida fue de 470 902 euros, muy por encima del importe mínimo de la subvención de 300 000 euros. Los resultados previstos se alcanzaron en gran medida.

<u>Cuadro 1</u> - Esfuerzos de los países de la muestra en la lucha contra la trata de personas con arreglo al Informe de Estados Unidos sobre dicha trata

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Camboya	2LV	2	2	2	2LV	2LV	2LV	2
Indonesia	2	2	2	2	2	2	2	2
Nepal	2	2	2	2	2	2	2	2
Myanmar/Birmania	3	3	3	2LV	2LV	2LV	2LV	3
Tailandia	2	2LV	2LV	2LV	2LV	3	3	2LV
Vietnam	2	2LV	2LV	2	2	2	2	2
India	2LV	2LV	2	2	2	2	2	2
Filipinas	2LV	2LV	2	2	2	2	2	1
Pakistán	2LV	2	2	2	2	1	1	1
Bangladés	2LV	2LV	2LV	2	2	2	2	2

Nota: El Informe de Estados Unidos sobre la trata de personas divide a los países en cuatro categorías: Nivel 1 (cumple plenamente las normas), Nivel 2 (no cumple plenamente las normas pero se están realizando esfuerzos considerables), Nivel 2 de la lista de vigilancia (2LV, idéntico que el Nivel 2 pero con un impacto mayor debido al número de víctimas, la imposibilidad de proporcionar pruebas de mayores esfuerzos o el incumplimiento de los compromisos) y Nivel 3 (incumplimiento de las normas).

Fuente: Informe del Departamento de Estado de los Estados Unidos sobre la trata de personas, 2016.

61. El Tribunal ha comprobado que en todos los proyectos examinados se hallaron algunos resultados positivos en el ámbito de la trata de personas que contribuyen a luchar contra esta; además, ha constatado que la ayuda de la UE, en especial la financiación específica del IEDDH, ha contribuido a fortalecer las ONG locales dedicadas a la lucha contra dicha trata. No obstante, estos resultados no pueden relacionarse con los avances generales en la lucha contra la trata de personas en las regiones en cuestión. Además, es difícil determinar el impacto de las iniciativas basadas en derechos humanos, dado que apoyan cambios a largo plazo que, por su naturaleza, a menudo son difíciles de medir.

62. Un buen ejemplo de cómo el apoyo de la UE puede contribuir a un cambio a largo plazo en las actitudes y el compromiso local es el proyecto Indonesia1, el cual sirvió para consolidar una nueva coalición de ONG locales, activas en la lucha contra la trata de personas, mediante el fomento de la capacidad de la coalición así como la mejora de su visibilidad y alcance internacionales. A raíz de ello, la coalición pudo proporcionar datos

pertinentes sobre los retos de la trata en el contexto del examen periódico, liderado por las Naciones Unidas[50], del historial de derechos humanos de Indonesia.

63. Del mismo modo, Camboya2 y Camboya3 fueron dos proyectos ejecutados por una coalición de ONG nacionales que han contribuido a aumentar la visibilidad, la capacidad y el alcance de la coalición, con el resultado de que esta y sus miembros han mejorado sus competencias de gestión de proyectos y han conseguido mantener el apoyo de los donantes para algunas de sus actividades.

64. Como se ha descrito anteriormente (véase el apartado 47), la selección de proyectos mediante convocatorias de propuestas ofrecía a la Comisión un escaso margen para integrar los proyectos en un enfoque global. No obstante, el Tribunal ha hallado un proyecto que conseguía vincular la ayuda al desarrollo con otros instrumentos políticos de la UE (véase el ***recuadro 4***). Otros donantes también están encarando la trata de personas mediante la adopción de un enfoque global que incluye distintos tipos de apoyo[51].

Recuadro 4 - Proyecto Tailandia3 — Cooperación satisfactoria entre departamentos y utilización eficaz de los instrumentos disponibles para perseguir los objetivos en materia de trata de personas: ejemplo de un proyecto de pesca en Tailandia

El Reglamento europeo sobre la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada[52] tiene como fin garantizar que los productos de la pesca capturados ilegalmente no acaben en el mercado europeo. En 2011 la Comisión inició un diálogo informal con Tailandia por lo que respecta a su cumplimiento de las disposiciones de este reglamento.

[50] El examen periódico universal es un proceso único de examen periódico de los historiales de derechos humanos de los 193 Estados miembros de las Naciones Unidas.

[51] El programa Australia-Asia contra la trata de personas (AATIP: 2013-2018), con una financiación de 50 millones de dólares australianos, proporciona ayuda a la ASEAN y a los organismos regionales y nacionales, y aborda la falta de datos probatorios irrefutables. USAID ha iniciado recientemente un proyecto regional contra la trata de personas que pretende garantizar que la interacción entre las intervenciones potencia el impacto esperado.

[52] Reglamento (CE) n.º 1005/2008, de 29 de septiembre de 2008, por el que se establece a un sistema comunitario para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, se modifican los Reglamentos (CEE) n.º 2847/93, (CE) n.º 1936/2001 y (CE) n.º 601/2004 y se derogan los Reglamentos (CE) n.º 1093/94 y (CE) n.º 1447/1999.

En 2015 una serie de artículos pusieron de manifiesto los vínculos entre algunas empresas pesqueras tailandesas y la trata de personas; por ejemplo, la prensa destacó «el amplio papel desempeñado por las autoridades, los pescadores y los traficantes en la esclavización de miles de personas».

La Comisión consideró que el diálogo informal con las autoridades tailandesas no garantizaba unos avances satisfactorios. A raíz de ello, el 21 de abril de 2015 la Comisión envió a Tailandia un requerimiento (el denominado «procedimiento de tarjeta amarilla») por no haber adoptado medidas suficientes en la lucha internacional contra la pesca ilegal. Se hallaron deficiencias en el marco legal de Tailandia sobre la pesca sostenible, y la falta de supervisión, control y trazabilidad de las capturas. Además de señalar estos problemas, la prensa había acusado a la flota tailandesa de graves violaciones de los derechos humanos y laborales (véase el apartado 6).

Aunque el requerimiento enviado no fuera considerado un instrumento contra la trata de personas, contribuyó a combatirla en Tailandia. La decisión fue seguida de un procedimiento oficial de diálogo con las autoridades tailandesas para acordar las medidas correctoras necesarias. La falta de aplicación de estas medidas podría conducir a la prohibición de las importaciones de pesca procedentes de Tailandia a la UE, lo que constituía un incentivo adicional para que las autoridades tailandesas actuaran sin demora.

La decisión de la Comisión impulsó las reformas que debían haberse producido hace tiempo, por ejemplo de las condiciones de trabajo. La Dirección General de Asuntos Marítimos y Pesca y la Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo alertaron a otros departamentos de la Comisión (competentes en materia de comercio y normas laborales) de la oportunidad de concebir una intervención que diera apoyo a las autoridades tailandesas en sus esfuerzos por reducir el trabajo forzado, el trabajo infantil y otras formas inaceptables de trabajo, y de eliminar progresivamente la explotación de los trabajadores en los sectores de la transformación del pescado y marisco en Tailandia. El proyecto resultante forma parte de un esfuerzo más amplio que incluye un diálogo entre la UE y Tailandia sobre la pesca y las condiciones laborales.

El proyecto es ejecutado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que firmó un contrato en diciembre de 2015. Las actividades empezaron en febrero de 2016 y la duración prevista es de cuarenta y dos meses. Se espera que el proyecto ayude a las autoridades tailandesas mediante hojas de ruta para la ratificación de los convenios fundamentales de la OIT, que es un efecto indirecto positivo más allá del sector pesquero. Las medidas adoptadas para proteger los derechos de los trabajadores de la pesca se están extendiendo ahora a otros sectores de la economía con el fin de armonizar los derechos laborales en el país. Del mismo modo, otros donantes están recabando

información sobre el proyecto para evaluar la posibilidad de replicarlo en otros países del sur y el sudeste asiático (por ejemplo, Bangladés, que también cuenta con un importante sector pesquero).

La sostenibilidad de los resultados de los proyectos no estaba garantizada sistemáticamente

65. El Tribunal ha podido evaluar las perspectivas de sostenibilidad de veinticinco proyectos[53]. En el caso de diez restantes, el proyecto estaba en curso o el informe final todavía no se había aprobado o no era lo suficientemente detallado. El Tribunal ha comprobado que la sostenibilidad puede demostrarse para once proyectos. En el caso de los catorce restantes, la insuficiencia de las contribuciones adicionales de los donantes (ocho proyectos) y el compromiso insuficiente de los socios o del Gobierno (seis proyectos) pueden terminar afectando a la sostenibilidad.

Recuadro 5 — Ejemplos de problemas de sostenibilidad

Insuficiencia de las contribuciones adicionales de los donantes

En el proyecto Nepal1, el socio principal ya no trabaja en tres distritos y ha cambiado sus prioridades temáticas y territoriales. Aunque un socio continúa desarrollando actividades de microcrédito con el apoyo de otro donante, las actividades más directamente relacionadas con la trata de personas se han interrumpido.

En el proyecto India1, la sostenibilidad financiera directa de parte de las actividades fue garantizada por otro donante, pero no fue posible proseguir con todas las actividades.

Insuficiencia del compromiso de los socios y de la apropiación de la gestión de los proyectos por el Gobierno

Para que el proyecto India2 apoyara a los panchayats a mantener los comités de vigilancia y los centros de acción, los socios encargados de la ejecución no implantaron acuerdos de sostenibilidad con la policía y no podrán apoyar sus acciones económicamente una vez que el programa haya concluido.

El proyecto Bangladés3 solo será sostenible si el Gobierno nacional cambia su postura hacia los refugiados rohinyás (es decir, falta de reconocimiento, imposibilidad de acceder al mercado laboral o

[53] Véase el Anexo II.

a la educación secundaria). Sin embargo, la delegación de la UE no tomó ninguna otra medida adicional. Esta falta de seguimiento llevó a la cancelación o al retraso de algunas actividades del proyecto relacionadas con la trata de personas.

66. En los catorce proyectos en los que la sostenibilidad no era segura, el Tribunal ha constatado que los factores subyacentes podrían haberse abordado mejor en la fase de concepción. En particular, los proyectos no incluían una estrategia de salida para la transferencia de sus prácticas y de las realizaciones logradas, según las recomendaciones de las directrices de la Comisión sobre la gestión del ciclo del proyecto[54], y las amenazas o factores exógenos no se habían mitigado lo suficiente, por lo que persistieron durante la fase de ejecución. La evaluación en curso de la sostenibilidad llevada a cabo por la Comisión también se vio lastrada por la insuficiente documentación relativa al impacto de los cambios durante la ejecución.

67. El Tribunal halló un buen ejemplo de proyecto sostenible, lo que demuestra las ventajas de abordar la cuestión de la sostenibilidad al principio de la fase de concepción (véase el ***recuadro 6***).

Recuadro 6 - Shubha Yatra: Promoción y protección de los derechos de las migrantes nepalíes (Nepal3)

Buenas prácticas

El objetivo del proyecto es promover y proteger los derechos de las migrantes nepalíes mediante la organización de iniciativas de sensibilización y fomento del intercambio de conocimientos. La estrategia de salida se había debatido en profundidad con los principales interesados en la fase de concepción y había sido objeto de una evaluación continua a lo largo de la ejecución. En particular, el proyecto incluía actividades susceptibles de atraer una mayor ayuda de los donantes con el fin de garantizar la sostenibilidad de los resultados obtenidos tras la ejecución del proyecto.

[54] Debería haber un plan para la eliminación gradual de la ayuda exterior y el traspaso de competencias de gestión, según la Comisión Europea, *Aid Delivery Methods - Project Cycle Management Guidelines* (Métodos de prestación de ayuda - Directrices sobre la gestión del ciclo del proyecto), volumen 1, 2004, p. 45.

Los resultados obtenidos por las actividades de sensibilización han sido sostenibles. Con el apoyo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), un socio dirigía un programa de migración segura en el distrito de Rupendhi. Del mismo modo, gracias al apoyo financiero de las autoridades locales, el Centro de servicios para las mujeres migrantes (Federación de trabajadoras migrantes creada durante el proyecto Shubha Yatra) ha organizado reuniones periódicas de coordinación de distrito centradas en la defensa de los derechos de las migrantes.

Además, los centros de información en las oficinas administrativas de distrito (Hetauda y Bhairahawa) siguen en activo y colaboran con veintidós ONG locales que trabajan en favor de los derechos de las mujeres. Asimismo, los puntos de información en el aeropuerto internacional y en las fronteras han proseguido sus actividades con el apoyo de varios donantes y fundaciones privadas. Ambos socios lideran activamente estas iniciativas.

Por lo que se refiere a la promoción del intercambio de conocimientos, el socio clave, una ONG internacional, ha difundido el modelo para la promoción de la migración segura propuesto por el proyecto, y actualmente está llevando a cabo proyectos en Rupendhi y Makwanpur que se basan en el trabajo realizado en un proyecto financiado por la UE para capacitar a las niñas gracias a la educación y reducir los matrimonios infantiles.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

68. Con la presente fiscalización se examinó la eficacia del apoyo de la UE a la lucha contra la trata de personas en el sur y el sudeste asiático. La erradicación de dicha trata es obviamente un proceso a largo plazo, que requiere abordar una serie de causas fundamentales (por ejemplo, la desigualdad de género, la pobreza, los derechos de las minorías, la educación y la salud) y eliminar las actividades de las redes delictivas. La trata de personas es, por naturaleza, un delito clandestino sobre el que rara vez se dispone de datos estadísticos suficientes y comparables. Esta situación compleja, la multiplicidad y dispersión de las prioridades existentes y unos recursos limitados han motivado, según ha constatado el Tribunal, que la UE haya sido parcialmente eficaz a la hora de apoyar la lucha contra la trata de personas en el sur y el sudeste asiático.

69. El marco de la política contra la trata de personas de la UE proporciona en gran medida un enfoque global para atajarla, aunque algunos aspectos aún no se han desarrollado completamente. La Estrategia de lucha contra la trata de seres humanos (2012-2016) es un

documento de alto nivel que ofrece orientaciones limitadas sobre la dimensión exterior de la lucha contra la trata de personas. En abril de 2017 la Comisión seguía sin haber publicado una evaluación completa de los resultados logrados gracias a dicha estrategia, como tampoco había presentado un marco político contra la trata para el período posterior a 2016.

70. La Estrategia relativa a la trata se complementa con otros documentos políticos que abordan conjuntamente los principales aspectos de dicha trata. La Comisión y el SEAE utilizan una amplia gama de herramientas de lucha contra la trata de personas, ya sea directa o indirectamente: los diálogos sobre derechos humanos son especialmente útiles, y otros instrumentos incluyen los diálogos bilaterales y el apoyo a los foros regionales (es decir, ASEAN y ASEM en Asia). Hasta la fecha no se han creado nuevas asociaciones dedicadas a la lucha contra la trata de personas entre la UE y los países del sur y el sudeste asiático (véanse los apartados 22 a 43).

Recomendación 1: un mayor desarrollo del marco estratégico de la trata de personas, de forma que sea más pertinente para el sur y el sudeste asiático
La Comisión, en coordinación con el SEAE y teniendo en cuenta las consecuencias de la revisión intermedia de los instrumentos de financiación exterior, debería desarrollar aún más el marco estratégico de la trata de personas, en particular mediante: • la propuesta al Consejo de una lista actualizada de prioridades, que esté basada en los resultados obtenidos hasta la fecha, en la persistencia de la trata de personas en distintos países o regiones, y en las prioridades políticas temáticas; • la garantía de que los responsables de la toma de decisiones y los profesionales dispongan de datos suficientes y comparables de las actividades financiadas para combatir la trata de personas; • el desarrollo de objetivos y metas claros para la lucha contra la trata de personas, lo cual facilita la concepción de acciones pertinentes, coherentes y globales en los países y regiones prioritarios acordados. Los objetivos habrán de plasmarse en orientaciones operativas más detalladas que sean lo suficientemente claras como para dirigir las actividades sobre el terreno, por ejemplo mediante el recurso a marcos nacionales

pertinentes, estrategias por país, ejercicios de programación o informes de gestión existentes;

- la identificación, y posterior evaluación y presentación de informes, de los objetivos que mejor pueden perseguirse a través de los proyectos, utilizando otro instrumento (por ejemplo, el diálogo en materia de derechos humanos, los instrumentos de asistencia técnica, las asociaciones específicas para la lucha contra la trata de personas, etc.), o mediante la combinación de distintos instrumentos.

Fecha objetivo: Mediados de 2018

71. A pesar de algunas insuficiencias específicas, los proyectos examinados en el sur y el sudeste asiático produjeron algunos resultados positivos en la lucha contra la trata de personas. El impacto de estos resultados podría, no obstante, haber sido mayor si se hubiera adoptado un enfoque global, lo que habría aumentado la interacción y las sinergias entre los proyectos y otros instrumentos importantes para la lucha contra la trata de personas. Alrededor de dos terceras partes de los proyectos de la muestra presentaban insuficiencias en lo que respecta a la formulación de objetivos o indicadores, y algunas insuficiencias de concepción no se abordaron a su debido tiempo, en particular antes de la firma del contrato de subvención (véanse los apartados 45 a 52).

72. La Comisión supervisó los proyectos de manera adecuada, pero su ejecución se vio afectada por la limitada apropiación de la gestión de los proyectos y por las insuficiencias en la ejecución de las actividades y la capacidad de los socios. Si bien se constata una mejora general en la lucha contra la trata de personas en el sur y el sudeste asiático, es difícil relacionarla con acciones específicas de la UE (tanto en términos de asignación de fondos como de resultados obtenidos). Aunque era demasiado pronto para evaluar la sostenibilidad de los resultados de los proyectos, el Tribunal ha observado que esta no se garantizaba sistemáticamente (catorce proyectos de un total de veinticinco) (véanse los apartados 54 a 67).

Recomendación 2: optimización del impacto de los proyectos mediante su integración en un marco global
Durante la elaboración de las convocatorias de propuestas y de los procedimientos de selección y adjudicación, la Comisión debería intentar dar apoyo a los proyectos con más probabilidades de contribuir a los objetivos de lucha contra la trata de personas en la región o país prioritario de que se trate, y ello mediante: • la inclusión de criterios de selección que sustenten un enfoque global en la región o país, una cobertura adecuada de todas las prioridades definidas y la posibilidad de lograr la interacción y las sinergias entre los proyectos y otros instrumentos; • la evaluación del tipo y del tamaño de las subvenciones que respondan de la mejor manera posible a la resistencia y la capacidad de la sociedad civil en el país; • la garantía de que el diseño de los proyectos seleccionados incluye objetivos SMART e indicadores RACER, y de que los resultados previstos son realistas en términos de plazos, de presupuesto y de capacidad de los socios; • un mayor énfasis en la sostenibilidad de los resultados esperados de los proyectos, desde una fase temprana y a lo largo de todo el ciclo de vida de estos, incluyendo, por ejemplo, el desarrollo de estrategias de salida que consideren fuentes alternativas de financiación y fomenten la apropiación nacional después de la finalización de un proyecto. **Fecha objetivo: Inicios de 2018**

El presente informe ha sido aprobado por la Sala III, presidida por Karel Pinxten, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo en su reunión del día 2 de mayo de 2017.

Por el Tribunal de Cuentas

Klaus-Heiner LEHNE

Presidente

Anexo I

Visión general de los proyectos

País	Delegación responsable	Referencia del contrato CRIS	Referencia en el texto	Título del proyecto	Importe total previsto *(euros)*	Fondos de la UE *(euros)*
Camboya	Camboya	EIDDH/2011/272-402	Camboya1	Migración segura y reducción de la trata (SMART)	333 261	244 855
Camboya	Camboya	EIDDH/2009/218-621	Camboya2	Aumento de la capacidad para atajar a la trata, en particular de niños, desde la perspectiva de los derechos humanos en nueve provincias y el municipio de Phnom Penh, en Camboya	285 580	188 483
Camboya	Camboya	EIDDH/2011/272-403	Camboya3	Refuerzo de la colectividad para prevenir la trata de personas, especialmente mujeres y niños, y para ayudar a las víctimas de la trata a recurrir a la justicia	555 330	299 878
Camboya	Camboya	EIDDH/2015/369-068	Camboya4	MIGRA ACTION – Defender, supervisar y comunicar para combatir la trata de personas y la migración insegura en Camboya	500 000	475 000
Indonesia	Indonesia	EIDDH/2010/253-189	Indonesia1	Refuerzo de los trabajos de defensa y la participación de los jóvenes: acción de apoyo a la ejecución del plan nacional de acción sobre la erradicación de los delitos de trata de personas y explotación sexual de menores, 2009-2014	106 564	99 004
Nepal	Nepal	EIDDH/2009/158-139	Nepal1	Acción de capacitación comunitaria para la protección y la promoción de los derechos de mujeres y niños	126 080	100 864

País	Delegación responsable	Referencia del contrato CRIS	Referencia en el texto	Título del proyecto	Importe total previsto *(euros)*	Fondos de la UE *(euros)*
Nepal	Nepal	EIDDH/2009/158-158	Nepal2	Iniciativa para capacitar a las instituciones locales en la lucha contra la trata de personas (ICLICHT)	49 000	49 000
Nepal	Nepal	ICD-MIGR/2010/228-798	Nepal3	Shubha Yatra: Promoción y protección de los derechos de las migrantes nepalíes	700 000	560 000
Myanmar/Birmania	Tailandia	ICD-MIGR/2009/155-012	Myanmar1	Protección de los niños vulnerables en Myanmar frente a la trata de personas y otros daños	663 293	596 963
Tailandia	Tailandia	ICD-HUM/2009/154-928	Thailand1	Protección de los niños migrantes frente a la trata y la explotación en la subregión del Mekong	649 969	584 972
Tailandia	Tailandia	ICD-MIGR/2008/153-312	Thailand2	Regresar – Salir adelante: Capacitación económica y social de los migrantes, incluidas las víctimas de la trata de personas retornadas de países de la UE	2 199 813	1 758 813
Tailandia	Tailandia	ICD-HUM/2015/371-801	Thailand3	Lucha contra modalidades inaceptables de trabajo en la industria pesquera y marisquera de Tailandia	4 200 000	3 700 000
Vietnam	Vietnam	EIDDH/2010/248-231	Vietnam1	Alzarse contra la violencia *(Stand Up)*	205 649	195 366
Vietnam	Vietnam	EIDDH/2010/248-732	Vietnam2	Vesta II	279 902	251 912
India	Sede de DEVCO/descentralizada a la delegación de la UE en India en 2011	ICD-MIGR/2010/224-427	India1	Mejora de la protección de los trabajadores indios migrantes en Omán a través del refuerzo de capacidades del Gobierno y la sociedad civil basándose en constataciones	700 410	560 328
India	India	EIDDH/2010/232-393	India2	Apoyo a los esfuerzos del Gobierno de la India para detener la trata de mujeres y niñas a través de la acción comunitaria en Panchayat en colaboración con la Comisión Nacional de la Mujer	300 000	240 000

País	Delegación responsable	Referencia del contrato CRIS	Referencia en el texto	Título del proyecto	Importe total previsto *(euros)*	Fondos de la UE *(euros)*
India	India	EIDDH/2012/278-640	India3	Refuerzo de la aplicación de la ley y movilización de la comunidad en la lucha contra la trata de mujeres y niños	345 518	293 690
Filipinas	Filipinas	EIDDH/2009/220-287	Filipinas1	Rostros privados y públicos de la violencia contra la mujer: Cómo atajar la violencia doméstica y la trata en las comunidades urbanas pobres y en los barrios de prostitución de las ciudades de Ángeles y de Olongapo	175 151	140 121
Filipinas	Filipinas	EIDDH/2010/246-141	Filipinas2	Hacia una mejor aplicación de las leyes internacionales y locales contra la trata de niños y otras formas de abuso infantil en zonas concretas de Filipinas	207 557	172 364
Pakistán	Pakistán	EIDDH/2011/277-432	Pakistán1	HRG - «Meri Awaz Suno» (Escucha mi voz)	493 949	443 295
India - Nepal - Bangladés	India	ICD-MIGR/2009/153-330	Regional1	SANYUKT, «conectados» - Proyecto regional sobre la gestión de casos y la lucha contra la trata en el sudeste asiático, y procedente de esta región	2 199 704	1 759 763
India - Nepal	India	ICD-HUM/2008/155-098	Regional2	La protección y la calidad de la asistencia – Acción contra la trata de personas, dirigida por Terre des Hommes - Child Relief con Sanlaap India	592 120	470 902
				Subtotal (proyectos iniciales de trata de personas)	***15 868 850***	***13 185 573***
Camboya	Camboya	ICD-MIGR/2013/282-889	Camboya5	MIGRA-SAFE: Migración laboral segura a Tailandia para los trabajadores camboyanos migrantes vulnerables	714 300	571 000

País	Delegación responsable	Referencia del contrato CRIS	Referencia en el texto	Título del proyecto	Importe total previsto *(euros)*	Fondos de la UE *(euros)*
Bangladés	Bangladés	ICD-NSAPVD/2011/270-442	Bangladés1	Proyecto de la migración infantil urbano-rural	1 349 994	998 996
Bangladés	Bangladés	EIDDH/2011/223-092	Bangladés2	Mejora de la protección y la rehabilitación de menores frente a los abusos sexuales y la explotación en Bangladés	1 403 971	1 094 915
Bangladés	Bangladés	ICD-ASIE/2013/314-090	Bangladés3	Protección, servicios básicos y soluciones duraderas para los refugiados en Bangladés	3 770 680	1 500 000
Bangladés	Bangladés	ICD-HUM/2013/323-276	Bangladés4	Acciones comunitarias para la protección infantil frente a la violencia	1 854 538	1 483 445
Bangladés	Bangladés	EIDDH/2013/297-201	Bangladés5	Cartografía y refuerzo de las capacidades institucionales de los trabajadores de las plantaciones de té y de las comunidades étnicas menos conocidas de Bangladés.	299 999	239 999
Bangladés	Bangladés	ICD-ASIE/2014/337-018	Bangladés6	Protección, servicios básicos y soluciones duraderas para los refugiados en Bangladés; Fase IV	10 442 840	6 000 000
Bangladés	Bangladés	EIDDH/2015/367-497	Bangladés7	Lucha contra la explotación sexual comercial de menores (CCSEC) en Bangladés	839 003	750 000
Bangladés	Bangladés	EIDDH/2010/254-352	Bangladés8	Promoción de los derechos humanos para prevenir la violencia y la discriminación contra mujeres y niñas (PPVD)	300 000	285 000
Tailandia	Tailandia	ICD-NSAPVD/2011/280-905	Tailandia4	Capacitación de las redes femeninas para mejorar la protección de los derechos de la mujer y el acceso a los servicios de salud reproductiva	529 593	476 633

País	Delegación responsable	Referencia del contrato CRIS	Referencia en el texto	Título del proyecto	Importe total previsto *(euros)*	Fondos de la UE *(euros)*
Tailandia	Tailandia	ICD-ASIE/2010/254-483	Tailandia5	Ayuda de protección a los refugiados de Myanmar en Tailandia	1 204 213	963 370
Tailandia	Tailandia	ICD-NSAPVD/2011/280-903	Tailandia6	Hacia una inclusión más efectiva de los migrantes birmanos y un mayor reconocimiento de sus derechos en Tailandia	665 775	499 331
Regional	Indonesia	ICD-ASIE/2015/360-522	Regional3	UE-ASEAN Gestión de la migración y las fronteras II	3 200 000	3 200 000
				Subtotal (proyectos adicionales de trata de personas)	***26 574 906***	***18 062 690***
				Total	***42 443 755***	***31 248 263***

Anexo II

Objetivos y evaluaciones individuales de los proyectos

			Idoneidad de la concepción		Supervisión y ejecución		Resultados y sostenibilidad de los resultados de los proyectos	
País	**Referencia en el texto**	**Objetivo del proyecto**	**Objetivos SMART / Indicadores RACER**	**Otros aspectos de la concepción (p. ej., situación de referencia, lecciones aprendidas, presupuesto)**	**Supervisión**	**Ejecución y otras cuestiones**	**Resultados**	**Problemas de sostenibilidad**
Camboya	Camboya1	Promover la migración segura para reducir la incidencia de la trata de personas (nacional e internacional) en Camboya y reforzar las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil y de las autoridades locales (municipio, distrito, provincia) con el fin de prevenir la migración insegura y la trata, así como capacitar a los grupos de riesgo para que tomen decisiones con conocimiento de causa.						
Camboya	Camboya2	Promover la integración de los derechos infantiles en los trabajos de las autoridades gubernamentales contra la trata de personas, así como en las prácticas de las ONG y las comunidades, mediante el fomento de cambios en la percepción social.						
Camboya	Camboya3	Abordar la extrema vulnerabilidad de los niños que se desplazan para impedir que sean explotados y permitir a las víctimas infantiles recuperarse y seguir adelante con sus vidas. No solo procura que los padres y la comunidad sean más conscientes de los riesgos y la vulnerabilidad de los niños, sino que también pretende crear oportunidades para permitir el desarrollo personal de estos.						
Camboya	Camboya4	Desarrollar los conocimientos para reconocer los casos de explotación, y para mejorar las competencias de defensa y comunicación de las organizaciones de la sociedad civil, de las autoridades locales, de los migrantes y de sus familias con el fin de aumentar la sensibilización a escala local, nacional e						

			Idoneidad de la concepción		Supervisión y ejecución		Resultados y sostenibilidad de los resultados de los proyectos	
País	**Referencia en el texto**	**Objetivo del proyecto**	**Objetivos SMART / Indicadores RACER**	**Otros aspectos de la concepción (p. ej., situación de referencia, lecciones aprendidas, presupuesto)**	**Supervisión**	**Ejecución y otras cuestiones**	**Resultados**	**Problemas de sostenibilidad**
		internacional. Una sociedad civil mejor preparada y equipada tendrá más oportunidades de dar visibilidad a la situación real sobre el terreno, con especial atención al desfase de las interrelaciones y de la divulgación de información entre el ámbito local y nacional.						
Indonesia	Indonesia1	Reforzar el trabajo de defensa de las organizaciones de la sociedad civil en los problemas de la trata de personas y la explotación sexual de menores a través de la participación de los jóvenes.						
Nepal	Nepal1	Capacitar a los grupos más vulnerables de tres distritos de la zona centro-occidental de Nepal para acceder al respeto de los derechos humanos y la protección contra la violencia.						
Nepal	Nepal2	Contribuir a la promoción de los derechos de las comunidades vulnerables mediante la lucha contra la trata de mujeres y niñas en la región más occidental de Nepal.						
Nepal	Nepal3	Promover la migración segura y la protección de los derechos de las trabajadoras migrantes a través de la movilización y el refuerzo de la respuesta de la sociedad civil.						
Myanmar/ Birmania	Myanmar1	Establecer un sistema nacional eficaz de protección infantil en Myanmar, en beneficio de seis millones de niños vulnerables.						
Tailandia	Tailandia1	Desarrollar sistemas de protección infantil a escala de la comunidad y el municipio que prevengan la trata de personas y otras formas de abuso, negligencia, violencia y explotación, y proteger a los niños vulnerables en tres ciudades, contribuyendo al proceso de desarrollo de un sistema eficaz de protección de la infancia a escala nacional.						

			Idoneidad de la concepción		Supervisión y ejecución		Resultados y sostenibilidad de los resultados de los proyectos	
País	**Referencia en el texto**	**Objetivo del proyecto**	**Objetivos SMART / Indicadores RACER**	**Otros aspectos de la concepción (p. ej., situación de referencia, lecciones aprendidas, presupuesto)**	**Supervisión**	**Ejecución y otras cuestiones**	**Resultados**	**Problemas de sostenibilidad**
Tailandia	Tailandia2	Contribuir a la reducción de la explotación laboral y sexual de los migrantes, incluidas las víctimas de la trata de personas, mediante el apoyo al proceso de retorno y reintegración, haciendo hincapié en la capacitación económica y social. Al final del proyecto, se espera que las capacidades de los proveedores de servicios para retornar y reintegrar a los migrantes que han sido víctimas de explotación laboral y sexual, incluidas las víctimas de la trata de personas, hayan mejorado en Tailandia, Filipinas y en los países de la UE, así como en los países vecinos, a través de una mayor coordinación y consulta entre las agencias focalizadas en esta cuestión y las principales partes interesadas.						
Tailandia	Tailandia3	Reducir el trabajo forzado, el trabajo infantil y otras modalidades de trabajo inaceptables, y eliminar de forma progresiva la explotación de los trabajadores, en particular de los trabajadores migrantes en el sector pesquero y marisquero de Tailandia. De este modo, se podrá mejorar el cumplimiento de los derechos fundamentales en el trabajo.						
Vietnam	Vietnam1	Contribuir a los esfuerzos nacionales de reducción de la violencia contra las mujeres, mediante la mejora de la protección y el apoyo a las mujeres que han sido víctimas de violencia.						
Vietnam	Vietnam2	Fomentar y reforzar el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las mujeres que viven en zonas pobres y alejadas de Vietnam, en particular las que pertenecen a grupos vulnerables, como las minorías nacionales, las mujeres sin formación y las víctimas de la trata retornadas.						

			Idoneidad de la concepción		Supervisión y ejecución		Resultados y sostenibilidad de los resultados de los proyectos	
País	**Referencia en el texto**	**Objetivo del proyecto**	**Objetivos SMART / Indicadores RACER**	**Otros aspectos de la concepción (p. ej., situación de referencia, lecciones aprendidas, presupuesto)**	**Supervisión**	**Ejecución y otras cuestiones**	**Resultados**	**Problemas de sostenibilidad**
India	India1	Contribuir a los derechos de los trabajadores migrantes indios que migran a los países del Golfo, o que ya viven ahí, mediante el desarrollo de capacidades de veinte agentes no estatales y cincuenta funcionarios de los ministerios competentes (Departamento de Inmigración del Ministerio del Interior, Departamento de Ultramar, Departamento de Trabajo, Departamento de Mujeres y Desarrollo infantil, Departamento de Bienestar Social), tanto en la India como en los Estados del Golfo, para fomentar los derechos de los trabajadores migrantes.						
India	India2	El objetivo general de la acción es que en 2015 los esfuerzos del Gobierno de la India para crear mecanismos institucionalizados de prevención destinados a detener la trata de personas en los distritos de origen reciban apoyo y mejoren a través de la acción comunitaria.						
India	India3	Luchar contra la trata de mujeres y niños mediante el refuerzo de las capacidades institucionales, la formación y la sensibilización de los cuerpos de seguridad, el apoyo a las víctimas y su protección, el enjuiciamiento y desmantelamiento de las redes delictivas implicadas en la trata de mujeres y niños mediante la creación de redes y asociaciones entre las agencias en las zonas de origen, tránsito y destino.						
Filipinas	Filipinas1	Contribuir a un entorno de gobernanza en el que la defensa de los derechos humanos sea fundamental, en particular al cumplir la obligación de los entes locales (*«local government units»* LGU) de proteger y fomentar los derechos de las poblaciones vulnerables contra la trata y la violencia, y de aumentar las capacidades de las mujeres para hacer respetar sus derechos.						
Filipinas	Filipinas2	Contribuir a la aplicación del Protocolo facultativo sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, de la Ley contra la trata de personas (*«Anti-trafficking in Persons Act»* de 2003, Ley de la República de Filipinas n.º 9208) y de otras leyes en la materia en dicho país.						

			Idoneidad de la concepción		Supervisión y ejecución		Resultados y sostenibilidad de los resultados de los proyectos	
País	**Referencia en el texto**	**Objetivo del proyecto**	**Objetivos SMART / Indicadores RACER**	**Otros aspectos de la concepción (p. ej., situación de referencia, lecciones aprendidas, presupuesto)**	**Supervisión**	**Ejecución y otras cuestiones**	**Resultados**	**Problemas de sostenibilidad**
Pakistán	Pakistán1	Existen tres objetivos: 1) Mitigar los abusos sexuales a menores, su explotación sexual con fines comerciales y la trata de niños a nivel interno; 2) Desarrollar capacidades locales para responder a los abusos de menores; y 3) Desarrollar procesos democráticos pacíficos basados en el diálogo, la solidaridad y la equidad para promover la protección infantil.						
India - Nepal - Bangladés	Regional1	Prevenir la migración insegura y la trata de niños y adolescentes de la India (Bengala Occidental y Andhra Pradesh) y Bangladés (distritos y pueblos de origen), rehabilitación de las víctimas de trata procedentes de la India (Bengala Occidental y Andhra Pradesh), Nepal y Bangladés.						
India - Nepal	Regional2	Integrar correctamente a los niños supervivientes de la trata en la comunidad. Objetivo específico: mejorar la protección, la calidad de la atención y la integración en la comunidad de los niños objeto de trata en la India y Nepal.						
Camboya	Camboya5	Promover la migración segura con el fin de proteger los derechos de los migrantes camboyanos (incluidos mujeres y niños) y reducir su vulnerabilidad ante la explotación laboral y la trata de personas.						
Bangladés	Bangladés1	Reforzar los servicios de las instituciones locales (*«Local Government Institutions»,* LGI) en cooperación con los agentes no estatales para reducir la migración urbano-rural insegura de menores y mejorar la situación de los niños migrantes.						
Bangladés	Bangladés2	Reducir el número de casos de abuso sexual y explotación sexual de menores en las zonas del proyecto, así como rehabilitar y reintegrar satisfactoriamente a esos menores en la sociedad.						

			Idoneidad de la concepción		Supervisión y ejecución		Resultados y sostenibilidad de los resultados de los proyectos	
País	**Referencia en el texto**	**Objetivo del proyecto**	**Objetivos SMART / Indicadores RACER**	**Otros aspectos de la concepción (p. ej., situación de referencia, lecciones aprendidas, presupuesto)**	**Supervisión**	**Ejecución y otras cuestiones**	**Resultados**	**Problemas de sostenibilidad**
Bangladés	Bangladés3	Garantizar que se respeten los derechos de los refugiados, y que esto de lugar a su capacitación y preparación para futuras soluciones duraderas. El objetivo específico es capacitar a los refugiados y ayudarles a alcanzar el nivel de autonomía necesario para llevar una vida constructiva en un entorno seguro y protegido.						
Bangladés	Bangladés4	Reforzar la capacidad y aptitud de los agentes estatales y no estatales para eliminar todas las formas de violencia contra los niños. Este objetivo se alcanzará mediante el refuerzo de las acciones comunitarias de personas de la comunidad para la protección infantil y a través del apoyo jurídico y la completa rehabilitación para la reinserción de los niños víctimas de violencia.						
Bangladés	Bangladés5	Fomentar los derechos, las libertades fundamentales y la representación de los trabajadores de las plantaciones de té en situación «forzada» y de los grupos étnicos menos conocidos en los contextos socio-culturales y político-económicos más amplios de Bangladés a través de la evaluación de la acción (cartografía), el refuerzo de capacidades institucionales, la sensibilización y la promoción.						
Bangladés	Bangladés6	Facilitar un entorno en Bangladés donde los refugiados rohinyás reciban la debida protección internacional, mientras se mantiene la búsqueda de una solución duradera.						
Bangladés	Bangladés7	El objetivo general de la Acción para combatir la explotación sexual comercial de menores (CCSEC) en Bangladés es contribuir a la eliminación de este tipo de explotación infantil. El objetivo específico de la Acción es proteger y promover los derechos de los supervivientes y de los menores en situación de riesgo de explotación sexual comercial gracias a facilitar la aplicación del Convenio 182 de la OIT (ILO-C182) y del Protocolo facultativo 2 de la CDN de las Naciones Unidas (UNCRC-OP-2)						

			Idoneidad de la concepción		Supervisión y ejecución		Resultados y sostenibilidad de los resultados de los proyectos	
País	**Referencia en el texto**	**Objetivo del proyecto**	**Objetivos SMART / Indicadores RACER**	**Otros aspectos de la concepción (p. ej., situación de referencia, lecciones aprendidas, presupuesto)**	**Supervisión**	**Ejecución y otras cuestiones**	**Resultados**	**Problemas de sostenibilidad**
		en Bangladés.						
Bangladés	Bangladés8	Prevenir todas las formas de violencia y discriminación contra los grupos vulnerables, en particular las mujeres y las niñas, promoviendo los derechos humanos en zonas específicas de Bangladés.						
Tailandia	Tailandia4	El objetivo global del proyecto es que las mujeres de doce provincias del nordeste de Tailandia que sean vulnerables a la violencia doméstica o sexual y a la trata de personas, o que tengan dificultades para acceder a los servicios de salud, especialmente la salud reproductiva, mejoren su acceso a la protección jurídica y a los servicios de salud al final del proyecto en cuatro años.						
Tailandia	Tailandia5	El objetivo del proyecto es que los refugiados en los campamentos y los solicitantes de asilo procedentes de Myanmar gocen de un mejor entorno de protección en Tailandia.						
Tailandia	Tailandia6	Mejorar la capacidad de 205 agentes migrantes no estatales que trabajan en áreas densamente pobladas de migrantes birmanos, al mismo tiempo que se defienden los derechos de los migrantes y se permite un cambio legislativo (a escala local, provincial y nacional) a través de plataformas para el diálogo entre las autoridades locales, la sociedad civil tailandesa y las comunidades birmanas.						

			Idoneidad de la concepción		Supervisión y ejecución		Resultados y sostenibilidad de los resultados de los proyectos	
País	**Referencia en el texto**	**Objetivo del proyecto**	**Objetivos SMART / Indicadores RACER**	**Otros aspectos de la concepción (p. ej., situación de referencia, lecciones aprendidas, presupuesto)**	**Supervisión**	**Ejecución y otras cuestiones**	**Resultados**	**Problemas de sostenibilidad**
Regional	Regional3	Apoyar a la ASEAN en su proceso de integración mediante la aplicación del Plan Maestro de Conectividad ASEAN, en particular la conectividad entre personas, y reforzar las redes y la cooperación de los cuerpos de seguridad en los principales nudos de tránsito regional, con la ayuda de un estudio sobre cómo facilitar los requisitos de visado para los ciudadanos de los países de la ASEAN o de otros países, dentro de la ASEAN.						

Nota: A la hora de valorar estos proyectos, el Tribunal ha considerado los desafíos inherentes asociados a los proyectos de derechos humanos. Por ejemplo, la sostenibilidad a menudo requiere un apoyo continuo de los donantes y el fomento de una apropiación de la gestión de los proyectos a escala nacional para mantener los resultados obtenidos.

Nota: Había diez proyectos para los que el Tribunal no ha evaluado la sostenibilidad de sus resultados, ya sea porque estaban en curso (siete) o porque el informe final no se había aprobado en el momento del examen (uno) o no era lo suficientemente detallado (dos). Entre estos proyectos, el Tribunal ha observado importantes problemas de sostenibilidad en el proyecto Bangladés6, en el que el Gobierno nacional no colaboró suficientemente, y en el proyecto Camboya4, en el que el modelo de embajadores comunitarios remunerados adolecía especialmente de insuficiencias.

Leyenda de color:

- En todos los aspectos significativos, las normas se han cumplido plenamente.
- Algunas normas no se han cumplido.
- Desviación significativa de las normas.

Anexo III

Insuficiencias en la base de datos del sitio web contra la trata de personas

1. El Sistema Común de Información Relex (CRIS) de la Comisión no registra si un proyecto está relacionado con la trata de personas. En principio, este tipo de proyectos se incluye sistemáticamente en una base de datos específica contra dicha trata, a la que se accede a través del sitio web destinado a combatir dicha trata. El Tribunal ha analizado la base de datos del sitio web contra la trata de personas y ha llegado a la conclusión de que los proyectos no se vinculan a dicha trata de forma coherente.

2. En septiembre de 2016 la Comisión publicó el *«Study on Comprehensive Policy Review of EC-funded anti-trafficking projects»* (Estudio sobre la revisión de la política global de proyectos contra la trata de personas financiados por la Comisión Europea). El autor de este informe incluía una advertencia también de que la base de datos no puede considerarse lo suficientemente sólida ni fiable: aunque la oficina del coordinador de la lucha contra la trata de personas de la UE hizo todo lo posible para proporcionar información al contratista sobre los proyectos financiados por el conjunto de servicios para el período completo examinado, el estudio no puede considerarse como un resumen exhaustivo de los proyectos financiados por la Comisión Europea en el ámbito de la trata.

3. Al analizarse la muestra también se puede observar la falta de coherencia de los proyectos de la base de datos. Aunque la Comisión consideró que el proyecto Camboya5 estaba basado en la trata de personas, no fue así con el proyecto Camboya4 (pese a que un evaluador sí lo había considerado como una continuación).

Ejemplos de proyectos que se incluyen, o no, en la base de datos contra la trata de personas	
Proyectos incluidos en la base de datos del sitio web contra la trata de personas	**Proyecto similar no incluido**
Facilitating Corporate Social Responsibility in the field of Human Trafficking (Facilitar la responsabilidad social de las empresas en el ámbito de la trata) (HOME/2011/ISEC/AG/THB/4000001962) El principal objetivo del proyecto es mejorar la prevención de la trata de personas con fines de explotación laboral mediante la plasmación y aplicación de los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos humanos en el ámbito de la trata. Se centrará en tres sectores: la agricultura, la construcción y el turismo (sitio web contra la trata de personas).	*Partnerships to combat child labour through corporate social responsibility CSR in Bangladesh* (Asociaciones para combatir el trabajo infantil a través de la responsabilidad social de las empresas) en Bangladés (CRIS 266430) El objetivo del proyecto es mejorar las vidas y los medios de subsistencia de los trabajadores menores de edad en Bangladés, tanto el sector privado formal como informal. Se considera que el trabajo infantil constituye la violación más común de los derechos infantiles en Bangladés, con alrededor de 7,4 millones de niños que trabajan regularmente en ambientes peligrosos… El problema general que la acción pretende abordar es el insuficiente conocimiento y aplicación de la responsabilidad social de las empresas y de las normas de cumplimiento social en el sector privado, lo que conduce al trabajo infantil peligroso (Descripción de la acción, 1.6.2).
Trafficking Prevention for Vulnerable Youth and Women in Kosovo (Prevención de la trata de jóvenes y mujeres vulnerables en Kosovo) (EIDHR/2008/168-436) El objetivo del proyecto era reforzar la prevención de la trata de personas a través del refuerzo de las capacidades institucionales en las ONG locales activas en los programas contra la trata de personas en Kosovo. Además, el proyecto tenía por objeto concienciar sobre la trata a los grupos más vulnerables (como los alumnos de primaria, las víctimas de la violencia de género y las niñas que abandonan el sistema	*Improving Child Protection and Rehabilitation of Children from Sexual Abuse and Exploitation in Bangladesh* (Mejora de la protección y la rehabilitación de menores frente a los abusos sexuales y la explotación en Bangladés) (CRIS 223-092) El proyecto tiene por objeto reducir el número de casos de abuso y explotación sexual de menores en las zonas del proyecto, así como rehabilitar y reintegrar a estos menores satisfactoriamente en la sociedad.

educativo) en las zonas rurales de Kosovo, así como promover la formación profesional de las mujeres jóvenes, a fin de reducir su vulnerabilidad frente a la trata y de dotarlas también de la posibilidad de tener una vida independiente (sitio web contra la trata de personas).	

Fuente: Análisis del TCE de la base de datos del sitio web contra la trata de personas y el CRIS.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN Y EL SEAE AL INFORME ESPECIAL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

«AYUDA DE LA UE A LA LUCHA CONTRA LA TRATA DE PERSONAS EN EL SUR Y EL SUDESTE ASIÁTICO»

RESUMEN

I. La trata de personas es uno de los elementos integrantes del compromiso global de la Unión Europea en el ámbito de la política exterior y de seguridad, en cuyo marco se compromete a hacer frente a una multitud de violaciones de los derechos humanos y retos en materia de seguridad. La trata de personas es un ámbito relativamente reciente en el contexto de la acción exterior de la UE, puesto que forma parte de él desde 2009. Durante este primer periodo, el compromiso se ha materializado a nivel político y técnico y entre los altos funcionarios, tanto a escala mundial como en el Sur y el Sudeste Asiático.

La Comisión ha informado al Parlamento Europeo de que actualmente se está haciendo balance de la experiencia y de los logros de la estrategia en curso, se están examinando las tendencias y los problemas y se están evaluando y debatiendo con las partes interesadas qué medidas son necesarias en el futuro en relación con cada una de las diferentes políticas. Asimismo, ha señalado que su objetivo es hacer frente a los obstáculos generados por un contexto sociopolítico cambiante, pero manteniendo un enfoque coordinado, coherente y consistente y dando continuación a los esfuerzos realizados con miras a frenar este tipo de delincuencia, que es tanto extremadamente perjudicial como sumamente lucrativa. La Comisión también ha indicado que la lucha contra la trata de personas es un ámbito fundamental en el que la UE debe seguir avanzando, ya que se lo debemos a las víctimas y a nuestras sociedades.

II. El Tribunal describe a la UE como un «destino atractivo» para las víctimas. Si bien la Unión puede considerarse como «destino atractivo», también debe hacerse hincapié en su papel como generador de demanda. Tal y como destacaron Europol y la Evaluación sobre la amenaza de la delincuencia grave y organizada (SOCTA 2013) de la UE, la constante demanda de servicios asociados a la explotación sexual y laboral y las desigualdades socioeconómicas persistentes entre el mundo desarrollado y el mundo en desarrollo fomentan la trata de personas [Documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña al Informe sobre los progresos realizados en la lucha contra la trata de seres humanos (2016), SWD(2016) 159 final].

III. En cuanto a la observación de que «[t]odavía no se ha presentado una estrategia contra dicha trata para después de 2016», la Comisión desea señalar que, tal y como se refleja en las Agendas Europeas de Migración y de Seguridad, se está trabajando en la creación de un marco normativo para después de 2016.

VI. El SEAE quisiera poner de relieve que el establecimiento de asociaciones especializadas en la trata de personas requiere la celebración de un diálogo cada vez más constructivo con los países implicados, y en foros regionales como la ASEAN y la ASEM, sobre cuestiones generales como los derechos humanos o la asistencia para la cooperación, en cuyo marco ya se están debatiendo asuntos relacionados con la trata de personas. Este proceso requiere tiempo, recursos y una cooperación sólida con las contrapartes de la región.

Cabe recordar que, habida cuenta de la naturaleza transversal de la trata de personas, parece razonable hacerle frente en un contexto más amplio y aplicar políticas e instrumentos de mayor alcance que incluyan, por ejemplo, los derechos humanos, la reducción de la pobreza, el apoyo del Estado de Derecho, la gestión de las fronteras, la lucha contra la delincuencia organizada o la gestión de la migración, tal y como se señala en el informe del Tribunal. Las labores llevadas a cabo

en estos ámbitos abordan múltiples causas subyacentes y numerosos factores de empuje que promueven la trata de personas, a los que resulta fundamental hacer frente.

VII. La Comisión acoge con satisfacción la valoración positiva del Tribunal y, si bien se muestra de acuerdo con el hecho de que resulta difícil vincular proyectos específicos a la mejora general en materia de trata de personas, no cabe duda de que la combinación de diálogo político, medidas de promoción y acciones complementarias con agentes locales importantes ha generado una dinámica que conllevó cambios en varios países.

En lo relativo a las deficiencias concretas señaladas, la Comisión desearía hacer hincapié en lo siguiente:

- los proyectos tienen una duración limitada por definición y su sostenibilidad es un motivo de preocupación importante para la Comisión;
- los proyectos subvencionados están diseñados por la ONG solicitante, que es la titular de la medida y quien la lleva a cabo. Todos los cambios deben acordarse previamente con la ONG y no deben conllevar modificaciones de las condiciones de la concesión de subvenciones. La evaluación de las deficiencias detectadas en lo relativo al diseño es de carácter cualitativo y se basa en un análisis individual del gestor del programa o del personal de control. Los cambios suelen verse motivados por misiones de control o evaluaciones externas que llevan al beneficiario de la subvención a adaptar el diseño del proyecto.

Por último, numerosos proyectos se llevaron a cabo en contextos políticos y locales complicados y su gestión debe adaptarse a las limitaciones locales, lo que genera necesariamente retrasos en la ejecución.

INTRODUCCIÓN

3. La Comisión quisiera hacer hincapié en que, tal y como se señala en la Estrategia de la UE para la erradicación de la trata de seres humanos 2012-2016, «la vulnerabilidad frente a la trata y las diferentes formas de explotación está en función del sexo. Mientras que las mujeres y las jóvenes tienden a ser objeto de trata para su explotación en la industria del sexo, en el trabajo doméstico o en el sector de los cuidados, los hombres y los niños tienden a ser víctimas del trabajo forzoso, en particular en la agricultura, la construcción, la explotación minera, la silvicultura y la pesca. Además, las consecuencias a corto y largo plazo de la trata de seres humanos sobre las mujeres y los hombres pueden variar dependiendo del tipo de trata y del sexo».

7. En cuanto a la observación del Tribunal de que 46 millones de seres humanos «se encuentran atrapados en situaciones de moderna esclavitud», la Comisión quisiera poner de relieve la necesidad de interpretar con precaución las estimaciones y los datos estadísticos, teniendo en cuenta el último Informe global sobre la trata de personas de la UNODC (2016).

La cifra de personas en situaciones de esclavitud moderna utilizada (46 millones personas) es únicamente una estimación e incluye tanto la trata de personas como otros fenómenos, por lo que no es representativa de la prevalencia actual de la trata de personas ni del número de víctimas de la trata que se han puesto en contacto con las autoridades. Además, tal y como señala el Tribunal en la nota al pie n.º 5, no se dispone de calificación jurídica o definición para el término «esclavitud moderna».

12. Tal y como se refleja en las Agendas Europeas de Migración y de Seguridad, la Comisión está trabajando en la creación de un marco normativo para después de 2016.

OBSERVACIONES

22. La Comisión quisiera poner de relieve que la adopción de la Estrategia de la UE para la erradicación de la trata de seres humanos 2012-2016 fue el resultado final de un procedimiento que incluyó consultas específicas realizadas de conformidad con los requisitos procesales aplicables. La Estrategia de la UE fue resultado de una serie de consultas con una amplia variedad de partes interesadas (Estados miembros, ONG, organizaciones internacionales, organismos de la UE, etc.). Durante este proceso se recabó información sobre la trata de personas, incluidos los datos estadísticos disponibles, informes de situación, análisis jurídicos y económicos como la SOCTA y datos e informes de los organismos de la UE.

Es importante hacer hincapié en que todas las partes interesadas acogieron con satisfacción la Estrategia de la UE y también por lo que se refiere a las Conclusiones del Consejo sobre la nueva Estrategia de la UE para la erradicación de la trata de seres humanos 2012-2016 adoptadas en la 3 195.ª sesión del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, que tuvo lugar en Luxemburgo el 25 de octubre de 2012.

23. Respuesta conjunta a los apartados 23 y 24

La Comisión ha informado sustancialmente sobre las acciones llevadas a cabo en el marco de la Estrategia de la UE y ha realizado un seguimiento exhaustivo a través de informes y estudios pertinentes. La Comisión quisiera señalar que existe un informe intermedio sobre la aplicación de la Estrategia de la UE para la erradicación de la trata de seres humanos, [COM (2014) 635 final]. A pesar de no estar jurídicamente obligada a ello, la Comisión contribuyó a realizar un balance del progreso logrado con miras a la ejecución de la Estrategia de la UE.

En concreto, este informe intermedio incluye una sección dedicada a las medidas adoptadas desde 2012 de conformidad con lo previsto en el Documento orientado a la acción (DOA) relativo a la intensificación de la dimensión exterior de la UE en materia de actuación contra la trata de personas de 2009. El informe no solo incluye el trabajo llevado a cabo a través de la cooperación entre instituciones, órganos y organismos de la UE, Estados miembros, organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, sino que también abarca las medidas adoptadas en la UE y en cooperación con países de origen, tránsito o destino no pertenecientes a la UE. Además, el informe incluye un anexo sobre el importante trabajo llevado a cabo por siete organismos de la UE relacionados con la justicia y los asuntos de interior (EASO, Frontex, Europol, EIGE, FRA, CEPOL y Eurojust) para hacer frente a la trata de personas en función de las declaraciones conjuntas firmadas por los Directores de dichos organismos con motivo del Día europeo contra la trata de seres humanos (18 de octubre de 2011).

Asimismo, el primer informe de la Comisión sobre los progresos realizados en la lucha contra la trata de seres humanos [COM(2016) 267 final] y el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que lo acompaña [SWD(2016) 159 final] incluyen una gran cantidad de información sobre las medidas adoptadas y los resultados obtenidos en el contexto de la Estrategia de la UE para la erradicación de la trata de seres humanos.

Todos los resultados concretos de la Estrategia de la UE se han publicado, según corresponde, en el sitio web de la Comisión dedicado a la lucha contra la trata de personas (http://ec.europa.eu/anti-trafficking/). Entre ellos se incluye un estudio sobre el examen normativo exhaustivo de proyectos de lucha contra la trata financiados por la Comisión Europea (2016), así como diversos estudios, guías y manuales sobre esta cuestión.

25. En cuanto a la observación de que la priorización regional y bilateral paralela no ofrece suficiente orientación, la Comisión y el SEAE quisieran aclarar que esta formulación exhaustiva permite aprovechar la mayor variedad posible de diálogos o asociaciones disponibles, tanto bilaterales como multilaterales/regionales, para abordar cuestiones relacionadas con la trata de personas con los países del Sur y el Sudeste Asiático. La priorización fijada en 2012 se utilizó como

orientación en un sentido más general, para guiar el diálogo político y lograr una mayor participación política en el ámbito de la lucha contra la trata de personas.

Por otra parte, la Comisión y el SEAE reconocen la necesidad de realizar un seguimiento y revisión de la priorización. Esta tarea podría abordarse en el contexto de la creación de un marco normativo para después de 2016.

33. La Comisión quisiera recordar que los documentos de programación tienen una extensión limitada y que incluyen numerosas referencias a los derechos humanos, ya que en la mayoría de los países se ha seleccionado la buena gobernanza o el Estado de Derecho como sector prioritario.

34. La Comisión posee y actualiza un sitio web dedicado a la lucha contra la trata de personas (https://ec.europa.eu/anti-trafficking/) que incluye una base de datos de proyectos relacionados con la trata de seres humanos financiados por la Comisión Europea, además de información sobre, entre otras cuestiones, los instrumentos jurídicos y normativos de la UE, las medidas de lucha contra la trata adoptadas en los Estados miembros, las oportunidades de financiación y las iniciativas de la UE. La información sobre los proyectos procede de las diferentes Direcciones Generales encargadas de gestionar los instrumentos de financiación correspondientes. Los servicios responsables estudian de manera individual cada uno de los proyectos para determinar si representa una medida pertinente para la trata de personas.

36. El SEAE acoge con satisfacción el hecho de que, en este contexto, el Tribunal reconozca la importancia de los diversos diálogos sobre derechos humanos que mantiene la UE con países del Sur y el Sudeste Asiático. La UE aborda estas cuestiones tanto en diálogos sobre derechos humanos específicos como en otros foros normativos apropiados, como las misiones de seguimiento del SPG+, los Comités Mixtos y las reuniones *ad hoc*. Estos diálogos con países concretos se complementan, por ejemplo, con diálogos equivalentes a nivel regional entre la UE y la ASEAN o la ASEM.

38. El SEAE está de acuerdo con esta conclusión y quisiera aclarar que es posible debatir las cuestiones relacionadas con los derechos humanos a través de diferentes tipos de diálogo con los socios en la región. En el caso de Tailandia, las cuestiones de los derechos humanos se debaten en reuniones de altos funcionarios, a la espera de la entrada en vigor del Acuerdo de colaboración y cooperación. Además, algunas cuestiones de derechos humanos se abordan en los diálogos sobre pesca ilegal, no declarada y no regulada, y sobre trabajo, organizados por la Comisión. Véase también la respuesta al apartado 36.

40. La UE está cooperando con todos los países para luchar contra la trata de personas, tal y como se demuestra a través de los diferentes proyectos. La Comisión y el SEAE mantienen un compromiso firme con la asociación UE-ASEAN, y están preparados para desarrollar su potencial en mayor medida.

Véanse también las respuestas a los apartados 36, 38, 43 y 70.

41. La Comisión y el SEAE desean confirmar la participación de la UE en el Proceso de Bali a través de sus Estados miembros y de la Comisión Europea como observadores y señalan que la Unión sigue evaluando el potencial de que dispone este proceso. El Ministro de Asuntos Exteriores de los Países Bajos representó a la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y Vicepresidenta de la Comisión (AR/VP) en la sexta Reunión Ministerial del Proceso de Bali, que tuvo lugar el 23 de marzo de 2016.

42. En lo relativo a la observación del Tribunal sobre la comunidad de expertos, la Comisión y el SEAE desean hacer hincapié en que la trata de personas se ha consolidado como ámbito de interés para la UE hace relativamente poco tiempo, ya que no fue hasta 2009, con la aprobación del Documento orientado a la acción de la UE relativo a la dimensión exterior de la trata de personas.

Durante el periodo inicial que dio comienzo a continuación, se han realizado esfuerzos para crear un grupo de expertos, por ejemplo, a través de cursos de formación impartidos al personal de las delegaciones de la UE y manuales de información para los servicios participantes y para todas las delegaciones de la UE.

En las delegaciones de la UE, los asuntos relacionados con la trata de personas suelen abordarse conjuntamente por los coordinadores en materia de derechos humanos y por el responsable de asuntos políticos. Por consiguiente, se tiene información actualizada sobre los coordinadores en materia de derechos humanos, competentes también en cuestiones de trata de personas.

La Comisión y el SEAE se comprometen a seguir difundiendo la información y a mejorar los conocimientos de su personal en lo relativo a la política de la UE sobre trata de personas, que forma parte de la acción estratégica global de la UE.

43. A la hora de decidir cómo ejecutar el mandato relacionado con las asociaciones de lucha contra la trata de personas, en muchos casos la forma más apropiada de hacerlo ha sido maximizar el uso de los diálogos políticos ya existentes, o de otros de carácter más general.

Recientemente se ha realizado un avance al nombrar funcionarios europeos de enlace en materia de migración para países concretos (por ejemplo, para Pakistán y Bangladés) y un funcionario especializado de Europol en Singapur. Estos funcionarios se encargan, entre otras, de cuestiones relacionadas con la trata de personas.

46. La Comisión cumple sus normas y trata todas las propuestas por igual, para garantizar un trato justo y equitativo. Las sinergias y la interacción con otros proyectos se abordan a través de actividades de coordinación llevadas a cabo por las delegaciones de la UE.

47. En noviembre de 2009, el Consejo de la Unión Europea adoptó el Documento orientado a la acción relativo a la intensificación de la dimensión exterior de la UE en materia de actuación contra la trata de personas (*Action-Oriented Paper on strengthening the EU external dimension on action against trafficking in human beings*). La Comisión quisiera señalar que la gran mayoría de los proyectos de la muestra seleccionada del Sur y el Sudeste Asiático se diseñaron antes de que se adoptara la Estrategia de la UE para la erradicación de la trata de seres humanos 2012-2016. Por consiguiente, debe tenerse en cuenta que erradicar la trata de personas era tan solo uno de los muchos objetivos de varios proyectos. Por último, es importante señalar que, según la información obtenida sobre el terreno, abordar el aspecto penal de la trata de personas resulta más complicado para las ONG, que suelen optar por centrarse en la prevención y la protección.

48. Existen diferentes métodos para definir indicadores, y se trata de un proceso cualitativo que llevan a cabo los ponentes del proyecto en función de los conocimientos de que disponen al diseñarlo. En el marco de las convocatorias de propuestas, las subvenciones se asignan a través de un procedimiento competitivo tras el cual se seleccionan las mejores propuestas. Ya que no siempre se dispone de datos sobre la trata de personas, resulta más complicado definir objetivos e indicadores que puedan medirse con facilidad. Además, a pesar de que no todas las ONG disponen de redactores altamente cualificados, suelen realizar correctamente las actividades y obtienen resultados tangibles.

Recuadro 1

En el caso del proyecto Filipinas1, el Tribunal se refiere a objetivos generales a los que el proyecto solamente tiene que contribuir. Los objetivos específicos que debe alcanzar el proyecto son suficientemente concretos, y resulta posible medir el indicador previsto para realizar un estudio de referencia sobre el estado de aplicación de la legislación aplicable.

En cuanto a Bangladés5, la Comisión desea señalar que, aunque los indicadores tangibles inicialmente resultaban deficientes, la delegación de la UE introdujo posteriormente cambios en el marco lógico. La incorporación de objetivos SMART e indicadores RACER adecuados ayudó a la delegación a medir mejor los resultados, tanto cuantitativa como cualitativamente, al evaluar los informes descriptivos y financieros finales. El proyecto logró satisfactoriamente los efectos y resultados previstos.

En lo relativo a India1, en el momento en que se presentó la propuesta, se disponía de una estimación del coste medio de la emigración basada en un estudio similar llevado a cabo en 2008 por otro organismo. Asimismo, se disponía de suficiente información de casos concretos sobre el nivel de endeudamiento a que se enfrentan los migrantes y sus familias debido al elevado coste de la migración, especialmente a través de agencias de captación e intermediarios sin escrúpulos, de modo que el indicador propuesto y las actividades conexas resulten pertinentes.

Si bien es cierto que la evaluación exhaustiva final no pudo llevarse a cabo según lo previsto, debido a las limitaciones logísticas y de recursos, se organizaron interacciones y reuniones de evaluación con grupos más reducidos para analizar las repercusiones. Por consiguiente, resulta de utilidad disponer de un indicador sobre el coste de la emigración y numerosos países cuentan con políticas destinadas a reducir el precio que debe pagarse a las agencias y que constituyen una sobrecarga para los trabajadores migrantes pobres.

49. La Comisión está de acuerdo con que los estudios de referencia no siempre son fundamentales o eficaces.

50. La Comisión quisiera hacer hincapié en que existen limitaciones a la hora de modificar el marco lógico. Resulta sumamente complicado definir indicadores en lo relativo a la trata de personas, y la modificación del marco lógico debe acordarse con los beneficiarios de las subvenciones. La modificación de determinados indicadores podría requerir un aumento del presupuesto que no sería posible realizar, por lo que no se puede llegar a este acuerdo.

a) En el caso de Indonesia1, la Comisión quisiera señalar que, si bien durante la evaluación se debaten los análisis individuales, no resulta necesario incluir la totalidad de los comentarios específicos de los evaluadores en el informe de evaluación. Durante la fase de contratación, el gestor del proyecto consulta las hojas de evaluación individuales para conocer los puntos débiles y fuertes del proyecto que podrían abordarse en el plazo previsto en las normas aplicables (Guía Práctica de los procedimientos concursales - PRAG, en sus siglas en inglés). Sin embargo, la Comisión acepta el comentario realizado sobre los indicadores. Aun así, quisiera señalar que se trataba de un proyecto pequeño con una financiación reducida de la UE (99 000 EUR) y una duración breve (18 meses).

b) El proyecto Filipinas2 se seleccionó a través de un procedimiento competitivo (convocatoria de propuestas) y la propuesta se estudió en función de los puntos fuertes y débiles de su diseño (incluidos los objetivos y el marco lógico). De hecho, la sección 6.5.10.2 de la Guía Práctica estipula que «[e]l Órgano de Contratación podrá decidir aportar otras aclaraciones o correcciones menores a la descripción de la acción o al presupuesto en la medida en que ello no cuestione la decisión de concesión de la subvención y no impida la igualdad de trato de los solicitantes». Sin embargo, en el caso de Filipinas2, la modificación de algunas partes del documento podría haber resultado conflictiva para el tratamiento equitativo de los solicitantes. Este proyecto se seleccionó por ser mejor que otros de los presentados en la misma convocatoria de propuestas.

c) En cuanto al proyecto Nepal3, el informe de evaluación final (página 20) indica que dicho proyecto ha fijado el valor de referencia para los indicadores identificados en el marco lógico. Además, también se indica que el marco lógico está correctamente definido, ya que se explican claramente la mayoría de los indicadores y objetivos.

51. En lo relativo a Bangladés5, si bien no se introdujeron formalmente indicadores tangibles en el marco lógico hasta una fase tardía, el proyecto logró los efectos y resultados previstos. La incorporación de objetivos SMART e indicadores RACER adecuados ayudó a la delegación a medir mejor los resultados, tanto cuantitativa como cualitativamente, al evaluar los informes narrativos y financieros finales.

52.

a) En cuanto a Bangladés1, si bien los dos ámbitos incluidos en el diseño del proyecto podrían ser ambiciosos, se identificaron medidas de mitigación como trabajar en las primeras horas de la mañana, cuando se disponía de electricidad, y utilizar la base de datos sin estar conectado (sin acceso a Internet, pero con acceso a electricidad). Aunque en un primer momento estos cambios conllevaron retrasos, la Comisión quisiera poner de relieve que, una vez finalizado el ciclo del proyecto, la base de datos ha pasado a formar parte del Ministerio de Administraciones Locales y Cooperativas. La base de datos se ha incorporado en el sitio web de la administración local y su uso se ha integrado en el plan de formación del programa de reforma de la administración local. Esto demuestra que el proyecto respondió adecuadamente a los contratiempos iniciales.

b) La Comisión está de acuerdo con que el proyecto India1 era demasiado ambicioso, habida cuenta de que debía ejecutarse en un entorno normativo que puede resultar sumamente complejo y en el que la adopción de la legislación pertinente requiere tiempo. Sin embargo, en el momento en que se estudió la propuesta se conocían los riesgos e igualmente se concluyó que los esfuerzos de promoción del proyecto resultarían útiles y, en última instancia, contribuirían a una mejora de las políticas. De hecho, el proyecto dio lugar a una serie de iniciativas a nivel de políticas, como el módulo de formación previa a la partida diseñado por el proyecto e incorporado en el programa de orientación previa a la partida de Tamilnadu para migrantes poco cualificados de la Oficina del Protector de los Emigrantes. Los funcionarios de las embajadas de la India en los Estados del Golfo empezaron a trabajar de una manera más proactiva y responsable para proteger a los migrantes en situación de dificultad, incluida la intervención en los países de acogida del Golfo para garantizar el retorno seguro de los ciudadanos indios abandonados y el inicio de un proceso judicial contra una agencia de contratación fraudulenta.

El estudio resultante de este proyecto, titulado «*Something is better than nothing: enhancing the protection of Indian migrant workers through bilateral agreements and Memorandum of Understanding*» («Algo es mejor que nada: aumento de la protección de los trabajadores migrantes indios a través de acuerdos bilaterales y memorandos de entendimiento»), tuvo un efecto multiplicador. Adquirió importancia entre los Estados miembros de la Organización Internacional del Trabajo y, como resultado, varios gobiernos del sur de Asia organizaron cursos de formación para su personal técnico sobre cómo redactar memorandos de entendimiento a través del socio del proyecto. La firma del memorando de entendimiento entre la India y Arabia Saudí sobre los trabajadores domésticos también podría atribuirse a la promoción de las políticas respaldada por el proyecto.

54. Muchos de los proyectos se llevaron a cabo en contextos políticos y locales complicados y su gestión debe adaptarse a las limitaciones locales, por lo que es normal que se produzcan retrasos debido a situaciones específicas.

Desde un punto de vista general, la Comisión también desea añadir que los solicitantes diseñan los proyectos en función de los conocimientos de que disponen mucho antes de que se ejecuten. En numerosos países, la trata de personas es una cuestión políticamente delicada, y suelen requerirse ajustes en función de los cambios observados en la situación nacional. Algunas actividades llevadas a cabo en el ámbito de la trata de personas, como la asistencia a las víctimas, no son sostenibles por sí mismas, pero en algunos países sigue siendo importante respaldarlas debido a la ausencia de otros

mecanismos de apoyo alternativos, con miras a evitar que las víctimas se queden sin asistencia. Las delegaciones de la UE abordan la sostenibilidad en todas sus interacciones con los socios en la ejecución, pero no todos los diálogos se recogen en unas actas o en un informe al respecto.

55. Se concedieron ampliaciones de los proyectos con el fin de garantizar el logro de resultados y compensar situaciones complicadas específicas, en aras de una buena gestión del proyecto.

56. Una práctica habitual es que los encargados de gestionar el proyecto ajusten el calendario de las actividades en función de los cambios observados en la situación local y de las necesidades de los socios.

Recuadro 2

En lo relativo a Camboya2, no puede concluirse directamente que la ligera modificación de esta secuencia haya afectado de manera negativa a la eficacia del proyecto. Cabe destacarse en este sentido que la facilitación de un segundo módulo de formación para periodistas durante el último semestre se benefició de la realización plena de la actividad de análisis de prensa según lo previsto.

En cuanto a India2, la Comisión desea hacer hincapié en que los retrasos a los que se hace referencia son ajenos a las competencias de la UE y que la Unión no se encontraba en una posición que le permitiera intervenir. La experiencia de la delegación de la UE en materia de colaboración con organismos estatales es que los procedimientos oficiales suelen generar retrasos prolongados. Como consecuencia, en las siguientes convocatorias de proyectos celebradas en la India, la delegación limitó la posibilidad de presentar propuestas a las ONG y excluyó a las Naciones Unidas y a otras organizaciones internacionales. Estas organizaciones deben contar con la aprobación previa de sus ministerios nodales, una formalidad que no suele cumplirse a tiempo.

57. En ocasiones resulta necesario tomar medidas para hacer frente a la trata de personas debido a la falta de compromiso por parte del Gobierno para abordar este problema y apoyar a las víctimas. Por consiguiente, en algunos casos se debe cooperar con la sociedad civil para cambiar la situación y lograr una mayor responsabilización nacional.

Como consecuencia, los encargados de gestionar los proyectos deben adaptar el tipo de actividades y su calendario a la evolución de las necesidades, en función del contexto concreto.

Recuadro 3

En lo relativo a Bangladés1, la Comisión quisiera señalar que las actividades de formación estaban sujetas a la instalación y activación del software, que debían ser acordadas por el Gobierno de Bangladés. Aunque se concedieron ampliaciones para el contrato, no fue posible instalar y activar el software antes de que finalizara el proyecto, por lo que, a pesar de los esfuerzos conjuntos de los socios y de la delegación de la UE, no se logró ofrecer a los funcionarios formación sobre cómo utilizar dicho software. Sin embargo, poco después de que finalizara el proyecto, el software para el registro de los menores (LINK Migration) se incluyó en el software de la administración local (LGSP-2), que constituye otro proyecto financiado por el Gobierno de Bengala Occidental. El nuevo Gobierno preveía empezar a ofrecer formación a los funcionarios responsables del software.

En cuanto a Indonesia1, la Comisión quisiera señalar que el proyecto logró reunirse con las partes interesadas de los organismos gubernamentales competentes en encuentros organizados por el Ministerio de Capacitación de las Mujeres y Protección Infantil, que dirigía la ejecución del Plan de Acción Nacional. También cabe señalar que los ajustes realizados en las actividades no obstaculizaron el logro de los objetivos del proyecto.

La Comisión quisiera aclarar que, en el marco del proyecto Myanmar1, se llevaron a cabo actividades en un contexto de retos operativos en las tres regiones de minorías étnicas con un nivel elevado de pobreza y en conflicto étnico con el Gobierno de Myanmar. Otro de los retos fue la

resistencia de las autoridades locales (en Namkham y Hpa An). Además, durante el segundo año se vieron interrumpidas las actividades debido a las elecciones nacionales y a la formación de un nuevo Gobierno. Por consiguiente, muchas de las actividades no pudieron organizarse de manera regular (por ejemplo, las actividades de ocio). Habida cuenta de los diferentes niveles de compromiso de las comunidades y de colaboración por parte de las autoridades locales, así como de las diferentes situaciones en materia de seguridad, los 33 Grupos de protección de la infancia operaban con competencias diferentes en los distintos municipios. A pesar de ello, la ejecución general fue satisfactoria.

En cuanto a India1, la situación existente en lo relativo a la elaboración de políticas implica un riesgo constante de que no se logren las políticas o la legislación previstas en el periodo abarcado por el proyecto. Tanto las organizaciones encargadas de la ejecución como la delegación son conscientes de este riesgo y lo asumen deliberadamente, sabiendo que es probable que los esfuerzos realizados en el marco de los proyectos tengan un impacto positivo y, en última instancia, ayuden a influir en la elaboración de políticas a largo plazo, y a ser posible en un futuro inmediato. En el marco del proyecto se realizaron importantes labores de promoción con los encargados de la elaboración de políticas (gobiernos, parlamentarios, etc.).

58. Se concedieron prórrogas para los proyectos en todos los casos, con miras a lograr los resultados previstos y garantizar una mayor sostenibilidad. Si se detecta una sobrestimación presupuestaria en la fase de contratación, se negociarán los cambios necesarios.

a) En el caso del proyecto Regional1, la Comisión quisiera hacer hincapié en que hubo factores externos que afectaron a la ejecución y a la capacidad de absorción del proyecto y, en menor medida, a la capacidad de los socios locales:

i) El Gobierno indio implantó nuevas normas relacionadas con la recepción y la gestión de fondos extranjeros por parte de las ONG indias. Por consiguiente, las ONG debían planear y organizar de nuevo cómo recibirían y canalizarían los fondos de conformidad con las nuevas normas. Además, los cambios producidos en la estructura de gestión y de los socios dieron lugar a un prolongado proceso de diálogo y debate con la delegación de la UE. Las normas de la UE no permitían aceptar todos los cambios propuestos, y la duración total de este proceso generó retrasos en la ejecución. Por consiguiente, se produjo una reducción de la capacidad general de ejecución y de gasto del proyecto.

ii) La delegación de la UE rechazó una ampliación del proyecto sin costes para compensar los retrasos, puesto que algunos de los arreglos propuestos no eran acordes a los procedimientos aplicables. Esto también tuvo repercusiones sobre el nivel de ejecución.

b) En cuanto a India3, el aumento de la contribución estatal supuso un avance positivo, y se espera que contribuya a la sostenibilidad del proyecto. La Comisión quisiera hacer hincapié en que se concedió una prórroga de un año sin costes para el proyecto con el fin de llevar a cabo actividades que se vieron retrasadas por motivos políticos. Asimismo, es importante señalar que la infrautilización del presupuesto del proyecto se concentró al comienzo del mismo y fue solventándose a medida que avanzaba.

c) En cuanto al proyecto Regional2, la primera ampliación del plazo era necesaria por dos motivos: la excesiva duración del procedimiento previsto para obtener permisos de trabajo a través de los centros de acogida gestionados por el Gobierno y los retrasos observados en la repatriación de las víctimas, puesto que la mayoría de las víctimas debían intervenir como testigos en los tribunales, lo cual dio lugar a otro proceso de larga duración.

La segunda ampliación del plazo se acordó debido a que existía la posibilidad de prolongar las actividades del proyecto en función de la demanda de otros gobiernos estatales, de modo que se

contribuiría al éxito y a la posibilidad de réplica del mismo. Habida cuenta de los fondos disponibles en el marco del proyecto, la UE lo consideró como una buena oportunidad para reforzar la medida.

60. La Comisión considera que ha contribuido a un desarrollo positivo.

61. Aunque la Comisión está de acuerdo con que resulta difícil vincular proyectos específicos a la mejora general en materia de trata de personas, señala que no cabe duda de que la combinación de diálogo político, medidas de promoción y acciones complementarias con agentes locales importantes ha generado una dinámica que ha permitido cambios en varios países.

64. Las delegaciones de la UE intentan vincular los proyectos de la Unión con otras iniciativas de los socios y con otros esfuerzos gubernamentales periódicamente.

Recuadro 4

La Comisión desea hacer hincapié en la importancia concedida a la lucha contra la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR). Las medidas adoptadas por la Comisión en este ámbito se basan en la aplicación del Reglamento sobre pesca INDNR de la UE, que prevé, entre otros, la posibilidad de cooperar con terceros países en ámbitos en los que corresponde su aplicación.

El 21 de abril de 2015, la Comisión informó a Tailandia sobre la posibilidad de que se le identificara como país no cooperante en la lucha contra la pesca INDNR. Esta decisión era resultado de un análisis exhaustivo y de una serie de debates celebrados desde 2011 con las autoridades tailandesas. Es importante señalar que esta decisión se tomó teniendo en cuenta las conclusiones de la Comisión sobre el hecho de que Tailandia no lograra cumplir las obligaciones que le impone la legislación internacional en tanto que Estado de abanderamiento, portuario, costero o de mercado, ni tampoco actuara para evitar, desalentar y eliminar la pesca INDNR.

La Comisión desea poner de relieve que unas políticas de control de la pesca eficaces y unos marcos normativos eficientes para luchar contra las prácticas de pesca ilegal pueden ofrecer un apoyo indirecto, de modo que afecten positivamente al respeto de las condiciones y las normas laborales y reduzcan el trabajo forzado, el trabajo infantil y otras formas de trabajo inaceptables.

65. Si bien la Comisión ha hecho todo lo posible por garantizar la sostenibilidad, el contexto local adverso y la falta de financiación alternativa han hecho que resulte imposible dar continuación a todas las actividades.

Habida cuenta de que la UE no puede ofrecer permanentemente fondos para la asistencia a las víctimas ni para otras necesidades actuales, la sostenibilidad depende de fuentes de financiación alternativas procedentes de otros socios para el desarrollo o de los gobiernos nacionales, y eso es algo que está fuera del control de la Unión.

Recuadro 5

En cuanto a Neapl1, la UE no puede controlar las decisiones de las ONG de cambiar su ámbito de trabajo, que dependen en cierta medida de la disponibilidad de fondos para subvenciones. Cabe señalar que uno de los socios del proyecto Nepal1 logró dar continuación a la actividad gracias a otras fuentes de financiación. Aunque el socio principal ya no trabaja en los tres distritos, se facultó al socio local para hacerlo. Este elemento, es decir, el refuerzo de las capacidades de las organizaciones locales y de los beneficiarios comunitarios, debe considerarse como uno de los efectos positivos buscados por cualquier proyecto ejecutado a través de ONG internacionales. El socio local y los grupos locales han seguido llevando a cabo las actividades iniciadas por el proyecto en la medida de lo posible, en función del apoyo disponible.

En cuanto a India2, se han asignado recursos comunes de los panchayats a grupos de autoayuda para mujeres, con el fin de que puedan dirigir los centros de acción y otras actividades relacionadas

con los medios de subsistencia, que deberían continuar después de finalizado el proyecto. Esta medida contribuye tanto a la sostenibilidad institucional como financiera. Se han establecido suficientes vínculos entre la policía y los grupos de panchayats y de mujeres, que también deberían mantenerse después de finalizado el proyecto.

En cuanto a Bangladés3, la delegación de la UE sigue de cerca la situación de los refugiados rohinyás, sin embargo, no se ha encontrado ninguna solución política sostenible entre los Gobiernos implicados, lo que va más allá del control de la UE.

66. Las delegaciones de la UE debaten sobre la sostenibilidad y vigilan este elemento durante sus interacciones con los encargados de la ejecución de los proyectos. Sin embargo, los beneficiarios de las subvenciones son plenamente responsables de sus acciones (y, por consiguiente, también de la sostenibilidad y la gestión del proyecto), que normalmente cofinancian.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

68. El SEAE y la Comisión comparten la opinión del Tribunal de que la eliminación de la trata de personas es un proceso complejo y a largo plazo en el que deben abordarse las causas subyacentes. Sin embargo, la pobreza, elemento al que se refiere el Tribunal en sus observaciones, también debe tenerse en cuenta como causa subyacente sumamente importante. No cabe duda de que la UE, a través de sus diálogos sobre las políticas y de sus instrumentos de asistencia, ha ayudado a los países del Sur y el Sudeste Asiático a hacer frente a la trata de personas. Este apoyo se refleja en la mejora progresiva de la calidad de los diálogos con estos países sobre esta cuestión, así como en las medidas que están adoptando muchos de ellos. No obstante, no hay duda de que, a pesar de la mejora de la situación, todavía no se ha erradicado la trata de personas y es necesario continuar las acciones emprendidas.

69. La Comisión quisiera poner de relieve que, aunque no tiene la obligación jurídica de hacerlo, ha informado detalladamente sobre las medidas adoptadas en el marco de la Estrategia y ha realizado un seguimiento exhaustivo del progreso a través de informes y estudios sobre la materia. Por ejemplo, publicó el informe intermedio sobre la aplicación de la Estrategia de la UE para la erradicación de la trata de seres humanos [COM (2014) 635 final]. A pesar de no estar jurídicamente obligada a ello, la Comisión contribuyó a realizar un balance del progreso logrado con miras a la ejecución de la Estrategia de la UE.

En concreto, este informe intermedio incluye una sección dedicada a las medidas adoptadas desde 2012 de conformidad con lo previsto en el Documento orientado a la acción (DOA), relativo a la intensificación de la dimensión exterior de la UE en materia de actuación contra la trata de personas de 2009.

Asimismo, el primer informe de la Comisión sobre los progresos realizados en la lucha contra la trata de seres humanos [COM(2016) 267 final] y el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que lo acompaña [SWD(2016) 159 final] incluyen una gran cantidad de información sobre las medidas adoptadas y los resultados obtenidos en el contexto de la Estrategia de la UE para la erradicación de la trata de seres humanos.

La Comisión quisiera subrayar que algunos de los informes indicativos y de los resultados concretos relacionados con la Estrategia de la UE para la erradicación de la trata de seres humanos se han publicado en el sitio web de la Comisión dedicado a la lucha contra la trata:

- Documento de trabajo de los servicios de la Comisión titulado «*Mid-term report on the implementation of the EU strategy towards the eradication of trafficking in human beings*» [Bruselas, 17 de octubre de 2014, SWD(2014) 318 final].

- Informe sobre los progresos realizados en la lucha contra la trata de seres humanos (2016) con arreglo al artículo 20 de la Directiva 2011/36/UE relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas [Bruselas, 19 de mayo de 2016, COM(2016) 267 final], y documento de trabajo de los servicios de la Comisión que lo acompaña [Bruselas, 19 de mayo de 2016, SWD(2016) 159 final].
- Informe de la Comisión sobre la adopción por los Estados miembros de las disposiciones necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la Directiva 2011/36/UE relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas, de conformidad con su artículo 23, apartado 1 [COM(2016) 722].
- Informe de la Comisión que evalúa la incidencia de la legislación nacional vigente que tipifica penalmente el uso de servicios que son objeto de explotación relacionada con la trata de seres humanos, en la prevención de la trata de seres humanos, de conformidad con el artículo 23, apartado 2, de la Directiva 2011/36/UE [COM(2016) 719].

De hecho, se han publicado todos los resultados incluidos en la Estrategia de la UE en el sitio web de la Comisión dedicado a la lucha contra la trata (http://ec.europa.eu/anti-trafficking/), por ejemplo, el estudio relativo a una revisión política exhaustiva de los proyectos contra la trata de personas financiados por la Comisión Europea (2016) y otros estudios pertinentes.

70. El SEAE quisiera poner de relieve que el establecimiento de asociaciones especializadas en la trata de personas requiere la celebración de un diálogo cada vez más constructivo con los países concernidos, y en foros regionales como la ASEAN y la ASEM, sobre cuestiones generales como los derechos humanos o la asistencia para la cooperación, en cuyo marco ya se están debatiendo asuntos relacionados con la trata de personas. Este proceso requiere tiempo, recursos y una cooperación sólida con los homólogos de la región.

Cabe recordar que, habida cuenta de la naturaleza transversal de la trata de personas, parece razonable hacerle frente en un marco más amplio y aplicar políticas e instrumentos de mayor alcance que incluyan, por ejemplo, los derechos humanos, la reducción de la pobreza, el apoyo del Estado de Derecho, la gestión de las fronteras, la lucha contra la delincuencia organizada o la gestión de la migración, tal y como se señala en el informe del Tribunal. Los trabajos llevados a cabo en estos ámbitos abordan múltiples causas subyacentes y numerosos factores impulsores que promueven la trata de personas y a los que resulta fundamental hacer frente.

Recomendación n.º 1

La Comisión y el SEAE aceptan la recomendación. Se tendrá especialmente en cuenta la recomendación de proponer al Consejo una posible lista de prioridades actualizada (tanto geográficas como temáticas) al elaborar un marco normativo para después de 2016, así como durante las intervenciones relacionadas con la trata de personas.

Este marco estratégico se aplicará al estudiar objetivos y metas para los proyectos de la región relacionados con la trata de personas, en el momento de preparar el próximo ciclo de programación financiera en 2019. Las directrices operativas acompañantes reflejarán los objetivos y las metas revisados. Además, en el marco del Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH), podría fijarse la eliminación de la trata de personas como una de las prioridades del programa para el Sur y el Sudeste Asiático.

La Comisión y el SEAE harán todo lo posible para que los diálogos que se están llevando a cabo con los países a nivel individual, tanto sobre derechos humanos como sobre otras políticas pertinentes, presten una mayor atención a la trata de personas. Se reforzarán, como corresponde, los sistemas de información política y técnica existentes.

Por último, la Comisión aprovechará al máximo el documento adjunto de los servicios de la Comisión titulado «*Gender Equality and Women's Empowerment: Transforming the Lives of Girls and Women through EU External Relations 2016-2020*» (Igualdad de género y capacitación de las mujeres: cómo transformar la vida de las niñas y las mujeres a través de las relaciones exteriores de la UE 2016-2020), que aborda la trata de mujeres y niñas y presenta indicadores y ejemplos de acciones positivas.

71. La Comisión recuerda la dificultad y la subjetividad de fijar objetivos e indicadores específicos, debido a los limitados datos disponibles y al complicado ámbito de intervención para hacer frente a actividades ilegales que suelen estar vinculadas con la delincuencia organizada. Las deficiencias se abordaron en la mayoría de los casos cuando fueron descubiertas por la delegación competente y de conformidad con los procedimientos de la UE aplicables en aquel momento. Casi todos los proyectos son ejecutados por ONG, y cualquier modificación de los contratos debe contar con la aprobación de ONG que podrían tener opiniones diferentes. Es importante recordar que la mayoría de los proyectos lograron un resultado positivo a pesar de las deficiencias ocasionales detectadas en los indicadores.

Por último, en cuanto a las sinergias entre los proyectos y otras herramientas, el SEAE y la Comisión quisieran hacer hincapié en que los diálogos políticos de la UE sobre la trata de personas se benefician en gran medida de los proyectos de asistencia de la UE sobre trata de personas. Ha sido un proceso de refuerzo mutuo.

72. La Comisión acoge con satisfacción la valoración positiva del Tribunal sobre el seguimiento de los proyectos y, si bien se muestra de acuerdo con que resulta difícil vincular proyectos específicos a la mejora general en materia de trata de personas, señala que no cabe duda de que la combinación de diálogo político, medidas de promoción y acciones complementarias con agentes locales importantes generó una dinámica que produjo cambios en varios países.

En lo relativo a la limitada responsabilización nacional, en ocasiones resulta necesario tomar medidas para hacer frente a la trata de personas debido a la falta de compromiso por parte del Gobierno para abordar este problema y apoyar a las víctimas. Por consiguiente, en algunos casos se debe cooperar con la sociedad civil para cambiar la situación y lograr una mayor responsabilización nacional.

La Comisión hace todo lo posible por garantizar la sostenibilidad de los proyectos. Sin embargo, algunas de las actividades, como la asistencia a las víctimas, requieren una financiación que los gobiernos sólo aportan de manera limitada, y eso es algo sobre lo que la UE no tiene ningún control.

Recomendación n.º 2

La Comisión y el SEAE aceptan la recomendación en la medida en que conciernen a los países auditados. La Comisión y el SEAE consideran que todas las medidas enumeradas por el Tribunal resultan pertinentes. Se prestará aún más atención a estas medidas operativas al diseñar y ejecutar acciones relativas a la trata de personas en los posibles países y regiones prioritarios del Sur y el Sudeste Asiático.

Hecho	Fecha
Aprobación del plan de auditoría (APM) / Inicio de la fiscalización	15.3.2016
Envío oficial del proyecto de informe a la Comisión (u otra entidad fiscalizada)	16.3.2017
Aprobación del informe final tras el procedimiento contradictorio	2.5.2017
Recepción de las respuestas oficiales de la Comisión (u otra entidad fiscalizada) en todas las lenguas	8.6.2017

©Unión Europea, 2017
Se autoriza la reproducción siempre y cuando se mencione la fuente.

Para utilizar o reproducir el **mapa 1** es necesario solicitar directamente la autorización al titular de los derechos de autor.

La trata de personas se considera una amenaza clave para la UE que se ha comprometido a combatirla, tanto dentro como fuera de sus fronteras. La fiscalización examinó si la UE había adoptado un enfoque global para luchar contra la trata de personas y si los proyectos europeos contribuían eficazmente a atajar la trata de personas en el sur y el sudeste asiático. La erradicación de dicha trata es obviamente un proceso a largo plazo, que requiere abordar una serie de causas fundamentales y eliminar las actividades de las redes delictivas. Teniendo esto en cuenta, el Tribunal ha constatado que la UE ha sido parcialmente eficaz a la hora de apoyar la lucha contra la trata de personas en el sur y el sudeste asiático. Asimismo, ha formulado recomendaciones para un mayor desarrollo del marco estratégico de la trata de personas y para optimizar el impacto de los proyectos mediante su integración en un marco global.

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

Oficina de Publicaciones

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburgo
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

Preguntas: eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx
Sitio web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors