

PT

2017

n.º

09

Relatório Especial

Apoio da UE na luta contra o tráfico de seres humanos no Sul e Sudeste Asiático

(apresentado nos termos do artigo 287º, nº 4,
segundo parágrafo, do TFUE)



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

Equipa de auditoria

Os relatórios especiais do Tribunal de Contas Europeu (TCE) apresentam os resultados das auditorias de resultados e de conformidade sobre domínios orçamentais ou temas de gestão específicos. O TCE seleciona e concebe estas tarefas de auditoria de forma a obter o máximo impacto, tendo em consideração os riscos relativos aos resultados ou à conformidade, o nível de receita ou de despesa envolvido, os desenvolvimentos futuros e o interesse político e público.

A presente auditoria de resultados foi realizada pela Câmara de Auditoria III – presidida pelo Membro do TCE Karel Pinxten – responsável pela auditoria dos domínios de despesas das ações externas, segurança e justiça. A auditoria foi efetuada sob a responsabilidade do Membro do TCE Bettina Jakobsen. Para a elaboração do relatório, contou com a colaboração de Katja Mattfolk, chefe de gabinete; Beatrix Lesiewicz, responsável principal; Francisco Javier de Miguel Rodriguez, responsável de tarefa; Kim Hublé, Alina Milasiute e Alexandre Tan, auditores e Kim Storup, assessor de gabinete.



Da esquerda para a direita: Katja Mattfolk, Alina Milasiute, Bettina Jakobsen, Kim Storup, Francisco Javier de Miguel Rodriguez e Alexandre Tan.

ÍNDICE

	Pontos
Acrónimos e abreviaturas	
Glossário	
Síntese	I-VIII
Introdução	1-15
Informações de base: Tráfico de seres humanos	1-9
O papel da UE e os intervenientes na luta contra o tráfico de seres humanos para além das fronteiras da UE	10-15
Âmbito e método da auditoria	16-20
Observações	21-67
O quadro político da UE em matéria de tráfico de seres humanos prevê uma abordagem global para dar resposta a este problema, apesar de algumas questões ainda não estarem totalmente desenvolvidas	21-43
O quadro político da UE em matéria de tráfico de seres humanos é definido num conjunto de documentos interligados	21-30
O quadro político da UE é apoiado por um conjunto variado de instrumentos. O diálogo sobre direitos humanos é particularmente útil e outros instrumentos podem ser mais utilizados na luta contra o tráfico de seres humanos no Sul e Sudeste Asiático.	31-43
Apesar das insuficiências específicas, a maioria dos projetos relativos ao tráfico de seres humanos produz alguns resultados positivos, embora a sua sustentabilidade seja motivo de preocupação	44-67
O quadro de seleção de projetos não facilitou uma abordagem global e a conceção dos projetos foi afetada por insuficiências, especialmente no que se refere à formulação de objetivos e indicadores.	44-52
A execução dos projetos foi prejudicada por condicionalismos locais e atrasos	53-58
Os projetos produziram alguns resultados positivos na luta contra o tráfico de seres humanos mas a sustentabilidade foi motivo de preocupação	59-67
Conclusões e recomendações	68-72
Anexo I – Síntese dos projetos	
Anexo II - Objetivos dos projetos e avaliações individuais	
Anexo III – Insuficiências da Base de Dados do sítio Internet Antitráfico	
Respostas da Comissão e do SEAE	

ACRÓNIMOS E ABREVIATURAS

	Associação das Nações do Sudeste Asiático
ASEM	Encontro Ásia-Europa
DG DEVCO	Direção-Geral da Cooperação Internacional e do Desenvolvimento
DG NEAR	Direção-Geral da Política de Vizinhança e das Negociações de Alargamento
Diretiva	Diretiva 2011/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de abril de 2011, relativa à prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e à proteção das vítimas, e que substitui a Decisão-Quadro 2002/629/JAI do Conselho (JO L 01 de 15.4.2011, p. 1).
DOA	Documento Orientador da Ação
Estratégia TSH	Estratégia da UE para a Erradicação do Tráfico de Seres Humanos de 2012
EUROPOL	Serviço Europeu de Polícia
FRONTEX	Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia
GDC	Gabinete das Nações Unidas para a Drogas e a Criminalidade
ICD	Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento
IEDDH	Instrumento Europeu para a Democracia e os Direitos Humanos
OIT	Organização Internacional do Trabalho
Protocolo de Palermo	Protocolo relativo à Prevenção, à Repressão e à Punição do Tráfico de Pessoas, em especial de Mulheres e Crianças, adicional à Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional
SEAE	Serviço Europeu para a Ação Externa

GLOSSÁRIO

Estudo da situação inicial: Um estudo da situação inicial permite obter informações detalhadas sobre uma situação específica antes do início de um projeto. Trata-se de um instrumento útil para comparar a situação verificada antes e depois de um projeto ser executado, bem como avaliar outros fatores que podem ter impacto nas alterações observadas durante o período de execução.

Dimensão externa: As políticas e ações internas da UE podem ter um impacto significativo fora das fronteiras da UE, do mesmo modo que os acontecimentos externos podem ter impacto na dinâmica interna da UE. A "dimensão externa das políticas externas" diz, de um modo geral, respeito às situações em que as implicações externas das políticas internas da UE adquirem uma maior dimensão externa e em matéria de política de segurança. As implicações externas em matéria de justiça e assuntos internos a nível global contribuem para a criação de uma área de liberdade, segurança e justiça na UE. Por exemplo, um Estado de direito fragilizado num país terceiro pode constituir uma oportunidade para os traficantes ativos na Europa branquearem os capitais provenientes de atividades criminosas, dificultando ainda mais a investigação dos seus crimes. A promoção do Estado de direito num país terceiro pode, por conseguinte, ter um impacto positivo em toda a UE.

Integração: Termo utilizado para referir a integração de alguns princípios/considerações nas diferentes políticas e fases do programa e do ciclo do projeto da UE. No domínio dos direitos humanos, diz respeito a um processo através do qual os direitos humanos definem as políticas, os programas, os projetos e outras intervenções.

Programação: Um processo fundamental na tomada de decisões que o SEAE e a Comissão utilizam para definir estratégias, prioridades e dotações da ajuda.

Quadro lógico: Um quadro lógico (também designado matriz do quadro lógico) consiste num instrumento de gestão de projetos que fornece uma forma sistemática e lógica de definir os objetivos globais e específicos de um projeto, bem como as suas atividades. Um quadro lógico apresenta as relações causais entre os diferentes níveis de objetivos, inclui indicadores para verificar se esses objetivos foram alcançados e identifica os pressupostos utilizados.

SÍNTESE

I. O tráfico de seres humanos é um crime muito rentável, que consiste numa violação flagrante dos direitos humanos e numa ameaça para a segurança global. Embora a luta contra o tráfico de seres humanos continue a ser uma responsabilidade dos Estados-Membros, a UE também está empenhada na sua erradicação e aprovou diversas ações para apoiar os Estados-membros nesta matéria.

II. O tráfico de seres humanos é um problema global ao qual nenhum país está imune e a UE é particularmente vulnerável na medida em que é um destino atrativo para as vítimas oriundas de uma grande variedade de países. A Ásia, a região mais povoada do mundo, é uma importante zona de origem das vítimas de tráfico transregional. O tráfico de seres humanos não pode ser dissociado da pobreza, do acesso à educação e à saúde, da discriminação de género ou de injustiças relativas a minorias. É geralmente aceite que a pobreza, a discriminação de género e o conflito constituem algumas das mais importantes causas profundas do tráfico.

III. A entrada em vigor do Tratado de Lisboa reforçou o papel da Comissão na coordenação e na direção da resposta da UE. Em 2011 foi adotada uma Diretiva e, pouco depois, foi publicada uma estratégia de luta contra o tráfico (Estratégia relativa ao Tráfico de Seres Humanos para o período de 2012-2016). Esta estratégia é complementada por um número de outros documentos políticos que, no seu conjunto, definem a abordagem da UE para combater o tráfico de seres humanos. Ainda não foi apresentada uma estratégia de luta contra o tráfico para o período pós 2016.

IV. No presente relatório, o Tribunal examinou a eficácia do apoio da UE na luta contra o tráfico de seres humanos no Sul e Sudeste Asiático. A auditoria analisou a abrangência da estratégia da UE na luta contra o tráfico de seres humanos relativamente a estas regiões, e examinou se os projetos da UE em matéria de tráfico de seres humanos no Sul e Sudeste Asiático durante o período de 2009-2015 contribuíram de forma eficaz para a luta contra o tráfico de seres humanos.

V. A erradicação do tráfico de seres humanos constitui, necessariamente, um processo a longo prazo. Exige a resposta a um conjunto de causas profundas (por exemplo desigualdade de género, pobreza, direitos de minorias, educação e saúde) e o desmantelamento das atividades de redes criminosas. O tráfico de seres humanos é, por natureza, um crime clandestino, relativamente ao qual raramente estão disponíveis dados estatísticos suficientes e comparáveis. Tendo em conta a complexidade deste contexto, as diversas e numerosas prioridades, bem como a limitação de recursos, o Tribunal constatou que a UE foi parcialmente eficaz no apoio à luta contra o tráfico de seres humanos no Sul e Sudeste Asiático.

VI. O quadro político da UE em matéria de tráfico de seres humanos prevê uma abordagem global para dar resposta a este problema, apesar de algumas questões ainda não estarem totalmente desenvolvidas ou não serem pertinentes para o Sul e Sudeste Asiático. A Comissão e o SEAE utilizam uma variedade de instrumentos na luta contra o tráfico de seres humanos, tanto direta como indiretamente: o diálogo sobre direitos humanos é particularmente útil; outros instrumentos incluem diálogos bilaterais e o apoio a fóruns regionais (ou seja, a ASEAN e o ASEM na Ásia). Até ao momento não foram criadas novas parcerias de luta contra o tráfico de seres humanos entre a UE e qualquer país do Sul e Sudeste Asiático.

VII. Apesar das insuficiências específicas, a maioria dos projetos examinados no Sul e Sudeste Asiático produziu alguns resultados positivos na luta contra o tráfico de seres humanos, embora a sua sustentabilidade fosse motivo de preocupação. A partir de 2009, a luta contra o tráfico de seres humanos nas regiões melhorou em termos gerais, ainda que existam diferenças substanciais entre países e que seja difícil relacionar o desenvolvimento global com os resultados alcançados por ações específicas da UE. O quadro de seleção de projetos não facilitou uma abordagem global e a conceção dos projetos foi afetada por insuficiências, especialmente no que se refere à formulação de objetivos e indicadores. Além disso, a execução foi prejudicada por condicionalismos locais e atrasos.

VIII. Com base na auditoria, o Tribunal recomenda que a Comissão, em coordenação com o SEAE:

- aprofunde o desenvolvimento do quadro estratégico relativo à luta contra o tráfico de seres humanos, tornando-o mais pertinente para o Sul e Sudeste Asiático.
- otimize o impacto dos projetos através da sua integração num quadro abrangente.

INTRODUÇÃO

Informações de base: Tráfico de seres humanos

1. O tráfico de seres humanos constitui um crime grave e uma violação flagrante dos direitos humanos. As vítimas são exploradas nos seus próprios países ou no estrangeiro, para benefício dos traficantes. Nenhum país é imune a este fenómeno, tanto quanto país de origem, de trânsito e/ou de destino das vítimas. O tráfico de seres humanos tornou-se uma ameaça à segurança global, tal como refletido nas avaliações realizadas pela UE, pela ONU e pelos EUA¹.
2. Existe um consenso alargado sobre a necessidade de erradicar o tráfico de seres humanos. O Protocolo adicional à Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional relativo à Prevenção, à Repressão e à Punição do Tráfico de Pessoas, em especial de Mulheres e Crianças, adotado em 2000 (Protocolo de Palermo) foi ratificado por 170 países². O Protocolo de Palermo foi o primeiro instrumento internacional juridicamente vinculativo com uma definição acordada de tráfico de seres humanos.
3. O tráfico de seres humanos envolve o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, através do uso da força, fraude ou coação, para fins de exploração³. O tráfico de seres humanos tem uma forte dimensão de género (ou seja,

¹ O relatório de 2013, a Avaliação da Ameaça da Criminalidade Grave e Organizada da UE (AAGCO) identificou o tráfico de seres humanos como uma das principais ameaças para a UE. O tráfico de seres humanos é uma das questões incluídas na Agenda Europeia para a Segurança de 2015. O GDC afirma que o tráfico de seres humanos é um problema global e um dos crimes mais vergonhosos do mundo e que a ameaça subjacente ao tráfico de seres humanos é o motivo pelo qual é cada vez mais reconhecido como uma questão de segurança global (GDC, *An Introduction to Human Trafficking Vulnerability, Impact and Action, Background Paper*). O tráfico de seres humanos é um dos crimes listados pelo Conselho de Segurança Nacional dos EUA como uma ameaça à segurança nacional e internacional.

² Situação em janeiro de 2017.

³ Protocolo adicional à Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional relativo à Prevenção, à Repressão e à Punição do Tráfico de Pessoas, em especial de Mulheres e Crianças. "O recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou ao uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou de situação de vulnerabilidade, ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tem autoridade sobre outra, para fins de exploração".

a maioria das vítimas é constituída por mulheres e crianças). Esta questão deve ser tida em conta ao conceber medidas de apoio. O trabalho forçado e a exploração sexual são os tipos de exploração que mais prevalecem em todo o mundo. Outros tipos de exploração humana incluem trabalho infantil, remoção de órgãos e casamento forçado.

4. O tráfico de seres humanos, tal como sucede com outros crimes, é uma atividade clandestina, difícil de observar e medir. Quando há passagem de fronteiras, o tráfico geralmente provém de países menos desenvolvidos para países mais desenvolvidos. A maioria das vítimas é traficada dentro das fronteiras dos seus próprios países (42%) ou regiões (36%) e muitas vezes as vítimas e os traficantes são oriundos do mesmo local, falam a mesma língua ou têm a mesma origem étnica. O tráfico de seres humanos não pode ser dissociado da pobreza, do acesso à educação e à saúde, da discriminação de género ou de injustiças relativas a minorias. É geralmente aceite que a pobreza, a discriminação de género e o conflito constituem algumas das causas profundas mais importantes do problema.

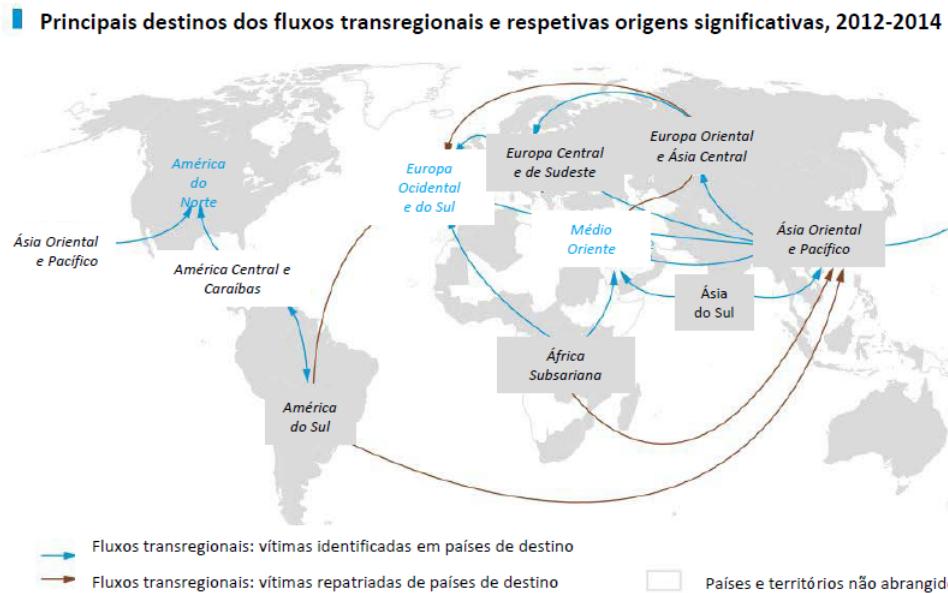
5. O tráfico de seres humanos foi facilitado pela globalização económica. O vasto acesso ao mercado de mão-de-obra e de produtos baratos multiplica as oportunidades para que os traficantes beneficiem da exploração de vítimas vulneráveis. Neste sentido, a globalização aumentou a probabilidade de os consumidores de bens e serviços estarem indiretamente relacionados com o tráfico de seres humanos, por exemplo de crianças forçadas a coser bolas de futebol, a migrantes obrigados a trabalhar como pescadores em condições idênticas às da escravatura, a adolescentes que fogem de casa e acabam por ser vítimas de tráfico sexual num destino turístico.

6. Estes fatores explicam a atenção prestada pelos meios de comunicação social ao problema do tráfico de seres humanos em todo o mundo. Em 2016, o Prémio Pulitzer para o Serviço Público foi atribuído a um grupo de jornalistas que fez uma investigação internacional sobre a indústria da pesca no Sudeste Asiático, a qual resultou na libertação de mais de 2 000 escravos. O marisco que apanhavam podia ser encontrado em supermercados e fornecedores de alimentos para animais em países desenvolvidos.

7. Com efeito, o tráfico de seres humanos é um crime muito rentável. O Serviço Europeu de Polícia (Europol) estima que as receitas anuais do tráfico de seres humanos excedam 29 mil

milhões de euros⁴. Embora a inexistência de estatísticas fiáveis dificulte a avaliação da dimensão do tráfico de seres humanos, estima-se que 46 milhões de pessoas sejam sujeitas a situações de escravatura moderna⁵.

Mapa 1 - Fluxos transregionais do tráfico de seres humanos



Fonte: UNODC, "Relatório global sobre o tráfico de seres humanos de 2016".

8. Estima-se que na Ásia, a região mais povoada do mundo, dois terços do número total de pessoas vivam em situação de escravatura moderna. A Ásia também é uma importante região de origem das vítimas de tráfico transregional⁶. A exposição mediática de situações de tráfico de seres humanos tem centrado a atenção na luta contra o tráfico de seres humanos na região por parte de governos nacionais, organizações internacionais, sociedade civil e doadores.

⁴ Europol, "The THB Financial Business Model, Assessing the Current State of Knowledge", julho de 2015.

⁵ Estimativas fornecidas pelo Índice Global de Escravatura de 2016. Embora o termo "escravatura moderna" seja amplamente utilizado, não existe uma definição acordada nem uma norma comum, tal como referido no Relatório global sobre o tráfico de seres humanos do GDC, de 2016.

⁶ Na maior parte das outras regiões do mundo, a grande maioria das vítimas é traficada dentro da mesma região. Ver Relatório global sobre o tráfico de seres humanos (2014), UNODC, 2014.

9. A luta contra o tráfico de seres humanos constitui um esforço a longo prazo. Implica alterações nas atitudes e na aplicação do Estado de direito, bem como uma sociedade civil forte. A sustentabilidade dos projetos orientados para os direitos humanos representa sempre um desafio, na medida em que muitas vezes exige um apoio contínuo por parte dos doadores e a consolidação de um compromisso nacional de manutenção dos resultados alcançados. Além disso, os fluxos e práticas de tráfico de seres humanos são dinâmicos e adaptam-se às iniciativas de aplicação da lei. Tal como sucede com outras questões relativas aos direitos humanos, só a longo prazo será possível avaliar se as ações executadas contribuíram para a sua erradicação.

O papel da UE e os intervenientes na luta contra o tráfico de seres humanos para além das fronteiras da UE

10. Em 2009, aquando da aprovação, pelo Conselho, do Documento orientador para a ação com vista a reforçar a dimensão externa da UE em matéria de luta contra o tráfico de seres humanos⁷, foi instituído um quadro estratégico da UE para combater o tráfico de seres humanos em países terceiros. Este documento defendia uma ação coordenada da UE e dos Estados-Membros para evitar e lutar contra o tráfico de seres humanos em parceria com países terceiros, regiões e organizações a nível internacional. Esta abordagem foi confirmada pelo programa plurianual mais abrangente no domínio da liberdade, segurança e justiça para o período de 2010-2014 (o "Programa de Estocolmo")⁸.

11. O Tratado de Lisboa alargou o método da UE a domínios que anteriormente se encontravam abrangidos pelo pilar da cooperação policial e judiciária⁹, uma alteração que

⁷ Doc. 11450/5/09 REV 5.

⁸ O Programa de Estocolmo defendia "a criação e o desenvolvimento de parcerias com países terceiros, uma melhor coordenação e cooperação a nível da União, bem como a interligação com os mecanismos que fazem parte da dimensão externa da União". O Programa de Estocolmo foi elaborado pela Presidência sueca do Conselho da União Europeia e debatido durante uma reunião informal, em julho de 2009. Após a tomada de decisão pelos ministros do interior e da justiça, o Conselho Europeu aprovou o programa, em dezembro de 2009.

⁹ De acordo com o método da UE, as questões policiais e judiciárias são tratadas por instrumentos tradicionais da UE (regulamentos, diretivas e decisões) e o papel do Parlamento Europeu é reforçado (anteriormente apenas tinha de ser consultado). Até então, a cooperação

ampliou o papel da Comissão na luta contra o tráfico de seres humanos. A Diretiva 2011/36/UE relativa à prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e à proteção das vítimas¹⁰ (a Diretiva) insiste na necessidade de uma abordagem global da UE, que combine as dimensões interna e externa. A Diretiva insta os Estados-Membros a facilitarem o trabalho do Coordenador Antitráfico, a fim de "contribuir para uma estratégia coordenada e consolidada da União".

12. Em 2012, a Comissão aprovou a Estratégia da UE para a erradicação do tráfico de seres humanos relativa ao período de 2012–2016 (a Estratégia TSH). Esta estratégia definiu o quadro político global e identificou cinco prioridades nas quais a União Europeia se devia concentrar: proteção das vítimas, prevenção da exploração de pessoas vulneráveis, ação penal contra os traficantes, desenvolvimento da coordenação e da cooperação, e intercâmbio de conhecimentos. A Estratégia TSH incluía 40 ações a executar pelas instituições da UE e pelos Estados-Membros. Em abril de 2017 ainda não fora apresentada uma estratégia antitráfico para o período posterior a 2016.

13. Não existe um instrumento de financiamento da UE especificamente orientado para o tráfico de seres humanos, o que significa que o financiamento é concedido através de uma gama variada de instrumentos, desde programas orientados para a segurança até programas dedicados apenas ao desenvolvimento. Cada instrumento tem uma base jurídica diferente. Alguns instrumentos incluem a luta contra o tráfico de seres humanos como um objetivo específico, enquanto outros fazem referência a questões mais abrangentes tais como a luta contra o crime organizado, a aplicação do Estado de direito ou a migração ilegal.

14. Em termos globais, isso significa que é difícil produzir informações abrangentes sobre o financiamento total concedido pela UE para dar resposta ao problema do tráfico de seres humanos¹¹. Um relatório da Comissão sobre os progressos realizados na luta contra o tráfico

policial e judiciária baseava-se na cooperação a nível intergovernamental e não a nível da UE. Artigos 82º a 86º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

¹⁰ Esta Diretiva foi a primeira medida de direito penal da UE aprovada ao abrigo do Tratado de Lisboa.

¹¹ O estudo de 2016 sobre uma revisão política abrangente dos projetos antitráfico, financiado pela Comissão Europeia, revela que, durante o período de 2004-2015, a Comissão financiou

de seres humanos¹², de 2016, refere que a Direção-Geral da Cooperação Internacional e do Desenvolvimento (DG DEVCO) financiou 53 projetos entre 2011 e 2013, num montante aproximado de 37 milhões de euros. Não apresenta dados sobre os projetos geridos pela Direção-Geral da Política de Vizinhança e das Negociações de Alargamento (DG NEAR) e pelo Serviço dos Instrumentos de Política Externa, nem informa se o financiamento gerido pela Direção-Geral da Migração e dos Assuntos Internos beneficiou países terceiros.

15. No que se refere ao Sul e Sudeste Asiático, a DG DEVCO é o principal serviço responsável pela gestão da ajuda ao desenvolvimento. Os instrumentos mais importantes utilizados pela DG DEVCO para apoiar os projetos relativos ao tráfico de seres humanos são o Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento (ICD) e o Instrumento Europeu para a Democracia e os Direitos Humanos (IEDDH).

ÂMBITO E MÉTODO DA AUDITORIA

16. A reposta da UE ao tráfico de seres humanos pode assumir diversas formas, tais como apoio financeiro, diálogo político e ações multilaterais¹³. A UE tem, por conseguinte, a oportunidade de recorrer a um vasto leque de mecanismos, instrumentos e recursos de que dispõe para tornar a sua luta contra o tráfico de seres humanos mais consistente, mais eficaz e mais estratégica. Trata-se do que é designado por abordagem global da UE, que também abrange a responsabilidade partilhada das instituições da UE e dos Estados-Membros¹⁴.

17. O Tribunal decidiu centrar a auditoria nas regiões do Sul e Sudeste Asiático, dada a generalização do tráfico de seres humanos nestas regiões e as prioridades estipuladas pelo Conselho. O Índice Global de Escravatura de 2016 constatou que existiam quase 46 milhões

321 projetos relativos ao tráfico de seres humanos a nível global, num montante total de 158 milhões de euros. No entanto, a declaração de exoneração de responsabilidade incluída no estudo sugere que estes números podem subestimar a dimensão total do apoio da UE.

¹² COM (2016) 267 final e COM(2016) 159 final.

¹³ As ações multilaterais podem ser realizadas através do apoio ao trabalho desenvolvido por organizações internacionais tais como a Organização das Nações Unidas (ONU) ou a Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), que são multilaterais por natureza, ou encorajando diversos países a trabalharem na prossecução de um único objetivo.

¹⁴ Ver Join (2013) 30 final para mais pormenores sobre a abordagem global da UE.

de vítimas de tráfico de seres humanos em todo o mundo, aproximadamente dois terços das quais na Ásia ou provenientes desse continente. Conjuntamente, o Sul e o Sudeste Asiático¹⁵ incluem um número relativamente elevado de países identificados pelo Conselho como prioritários no que se refere ao tráfico de seres humanos.

18. A auditoria examinou a eficácia do apoio da UE na luta contra o tráfico de seres humanos no Sul e Sudeste Asiático. Para efeitos da presente avaliação, a auditoria deu resposta às seguintes subquestões:

- a) A UE adotou uma abordagem global em matéria de tráfico de seres humanos no Sul e Sudeste Asiático?
- b) Os projetos da UE contribuíram de forma eficaz para dar resposta ao tráfico de seres humanos no Sul e Sudeste Asiático?

19. O Tribunal identificou e examinou todos os projetos relativos ao tráfico de seres humanos executados no Sul e Sudeste Asiático durante o período de 2009-2015 (ver [anexo I](#)), com um financiamento total de 31 milhões de euros. A UE aprovou, em 2009, o seu primeiro quadro estratégico de luta contra o tráfico de seres humanos em países terceiros (o Documento orientador para a ação, ver ponto 10). A Comissão forneceu ao Tribunal uma lista dos projetos relativos ao tráfico de seres humanos no Sul e Sudeste Asiático (22 projetos num montante total de 13 milhões de euros), que foi complementada pelo Tribunal com projetos adicionais no Sul e Sudeste Asiático que têm uma relação clara com o tráfico de seres humanos (13 projetos adicionais num montante total de 18 milhões de euros). Os 35 projetos abrangeram 10 dos 19 países destas regiões¹⁶.

20. O trabalho de auditoria do Tribunal consistiu numa análise da documentação da Comissão e do Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE), em entrevistas com pessoal da

¹⁵ A região do Sul Asiático inclui o Afeganistão, o Bangladeche, o Butão, as Maldivas, o Nepal, a Índia, o Paquistão e o Sri Lanca. A região do Sudeste Asiático inclui o Brunei, o Camboja, Timor Leste, a Indonésia, o Laos, a Malásia, Mianmar/Birmânia, as Filipinas, Singapura, a Tailândia e o Vietname.

¹⁶ Bangladeche, Camboja, Índia, Indonésia, Mianmar/Birmânia, Nepal, Paquistão, Filipinas, Tailândia e Vietname.

Comissão e do SEAE, bem como numa visita de auditoria à Tailândia, o principal centro de atividade da ONU na Ásia e no Pacífico. A missão teve por objetivo a recolha de informações adicionais e a realização de entrevistas com pessoal da delegação da UE, representantes das autoridades nacionais, beneficiários, outros doadores e organizações da sociedade civil. A missão incluiu igualmente encontros com representantes das sedes regionais das agências pertinentes da ONU.

OBSERVAÇÕES

O quadro político da UE em matéria de tráfico de seres humanos prevê uma abordagem global para dar resposta a este problema, apesar de algumas questões ainda não estarem totalmente desenvolvidas

O quadro político da UE em matéria de tráfico de seres humanos é definido num conjunto de documentos interligados

21. Na presente secção, o Tribunal examina se a UE baseou a sua estratégia em informações pertinentes e fiáveis sobre tráfico de seres humanos, se definiu metas e prioridades pertinentes abrangendo o domínio criminal e dos direitos humanos, e se tratou o tráfico de seres humanos como uma prioridade nas estratégias nacionais nesta matéria.

A Estratégia TSH é um documento de alto nível que fornece uma orientação limitada sobre a dimensão externa da luta contra o tráfico de seres humanos

22. Durante a elaboração da estratégia relativa ao tráfico de seres humanos não existiam dados estatísticos suficientes e comparáveis. Além das dificuldades inerentes à obtenção de dados sobre qualquer atividade criminosa¹⁷, não existe um intercâmbio de informações sobre o tráfico de seres humanos no Sul e Sudeste Asiático.

¹⁷ O Eurostat elabora estatísticas sobre as vítimas e os traficantes no domínio do tráfico de seres humanos, na Europa e em alguns países terceiros, nenhum dos quais situado no Sul e Sudeste Asiático. As notas metodológicas do Eurostat salientam as dificuldades encontradas na obtenção de informações comparáveis e fiáveis (ver Tráfico de seres humanos — Eurostat 2015). Estas dificuldades são comuns em estatísticas sobre criminalidade internacional e o GDC enumera três motivos para tal: diferentes definições de tipos de crimes específicos nos diferentes países, diferentes níveis de prestação de informações e tradições de policiamento, e

23. A Estratégia TSH inclui 40 ações, divididas por cinco prioridades (proteção das vítimas, prevenção, ação penal contra os traficantes, desenvolvimento da coordenação e da cooperação, e intercâmbio de conhecimentos). Apenas uma das 40 ações diz respeito à dimensão externa da luta contra o tráfico de seres humanos. Em abril de 2017 a Comissão não tinha publicado uma avaliação abrangente dos resultados alcançados no âmbito da Estratégia TSH nem apresentado um quadro político antitráfico para o período posterior a 2016¹⁸.

24. A estratégia TSH não incluiu objetivos nem metas específicos, o que teria sido útil na elaboração de ações orientadas no terreno e na avaliação dos resultados alcançados. A estratégia TSH também estabeleceu que "deverá ser elaborada uma lista de países terceiros e regiões prioritários para futuras parcerias. Em 2013 poderá ser estudada a possibilidade de criar mecanismos de cooperação sobre o tráfico de seres humanos nas delegações da UE em países e regiões terceiros prioritários, a fim de reforçar a cooperação, criar parcerias e melhorar a coordenação e a coerência".

25. Em dezembro de 2012, o Conselho deu o seu acordo a essa lista de regiões e países prioritários, com base numa proposta da Comissão¹⁹. Ao considerar as limitações do

diferentes contextos sociais, económicos e políticos (*Fonte:* Secção da sítio Internet do GDC sobre compilação e comparação de estatísticas criminais internacionais).

¹⁸ Em 2016, a Comissão publicou o seu primeiro Relatório sobre os progressos realizados na luta contra o tráfico de seres humanos desde a adoção da Diretiva antitráfico (COM 2016 267 final), como exigido pelo disposto no artigo 20º da Diretiva TSH. O relatório reconhece "a dificuldade em avaliar os resultados e o impacto das medidas de luta contra o tráfico de seres humanos", bem como o reduzido número de indicadores pertinentes definidos por parte dos Estados-Membros. O relatório "salienta as principais medidas adotadas pelos Estados-Membros nos três domínios temáticos chave definidos na Diretiva relativa à luta contra o tráfico de seres humanos e na Estratégia da UE". Anteriormente, em 2014, a Comissão tinha publicado um relatório intercalar sobre a execução da Estratégia TSH. Este relatório forneceu informações sobre as diferentes medidas adotadas pela Comissão e pelos Estados-Membros, mas não incluiu uma avaliação dos resultados alcançados até esse momento pela Estratégia TSH e não foi utilizado para colmatar as insuficiências da Estratégia TSH, como por exemplo, a inexistência de metas.

¹⁹ Conclusões do Conselho, 13661/3/12. Esta lista baseia-se em estatísticas disponíveis sobre tráfico de seres humanos a partir de diversas fontes (tais como o Eurostat, a Europol, a Frontex e Agências da ONU) e nas prioridades geográficas e operacionais identificadas na Abordagem Global para a Migração e a Mobilidade (AGMM).

financiamento envolvido, o Tribunal constatou que a atribuição de prioridades geográficas não foi suficientemente específica para orientar as ações, uma vez que a maioria dos países em desenvolvimento foi incluída individualmente ou como parte de uma região geográfica. Além disso, não foi dado seguimento aos resultados alcançados com esta abordagem, não tendo havido atualizações regulares ou de confirmação de que as prioridades geográficas continuavam a ser pertinentes. No que se refere ao Sul e Sudeste Asiático, as prioridades geográficas incluem o Vietname, a região da Rota da Seda²⁰ (em especial a Índia) e os países do Sudeste Asiático (em especial a Tailândia, o Laos, o Camboja e as Filipinas).

A Estratégia TSH é complementada por outros documentos políticos

26. O tráfico de seres humanos é um fenómeno complexo, que pode ser abordado sob diversos ângulos. No que se refere à perspetiva dos direitos humanos, os documentos pertinentes para complementar a abordagem da UE no domínio do tráfico de seres humanos são a Agenda Europeia da Migração, a Agenda Europeia para a Segurança, Plano de Ação da UE contra o tráfico de migrantes para o período de 2015-2020, o Plano de Ação da UE para os Direitos Humanos e a Democracia para o período de 2015-2019, o novo enquadramento das atividades da UE em matéria de igualdade de género e capacitação das mulheres no quadro das relações externas para o período de 2016-2020 e o Compromisso Estratégico para a Igualdade de Género para o período de 2016-2019.

27. A UE está empenhada na promoção dos direitos humanos em todos os domínios da sua ação externa, sem exceção²¹. Ao trabalhar com parceiros bilaterais, o mecanismo preferido da UE é o desenvolvimento de abordagens adaptadas, que sejam refletidas nas estratégias nacionais em matéria de direitos humanos²². Estas estratégias são concebidas para serem

²⁰ A histórica Rota da Seda consiste numa antiga rede de rotas comerciais que ligava o Oriente ao Ocidente e se estendia da península coreana e do Japão ao Mar Mediterrâneo. Nem sempre é claro que países são incluídos nesta designação, uma vez que existem diferentes rotas, ou Rotas da Seda. Em 2013, a Comissão e os Estados-Membros participaram no lançamento de uma "Parceria de Rotas da Seda para as Migrações". O Projeto de Parceria Rota da Seda, que apoia a iniciativa, inclui o Afeganistão, o Bangladeche, o Irão, o Iraque e o Paquistão.

²¹ Ver artigo 21º do Tratado da União Europeia.

²² Tal como refletido no Quadro estratégico e no Plano de Ação da UE para os Direitos Humanos e a Democracia, 11855/12.

integradas pela UE e pelos Estados-Membros e funcionarem como base para o diálogo sobre direitos humanos, e são regularmente seguidas pelas delegações e pelos serviços centrais da UE em relatórios e revisões anuais relativos aos progressos registados.

28. A UE desenvolveu estratégias relativas a direitos humanos em todos os países abrangidos pela auditoria. Os Estados-Membros contribuíram ativamente para essas estratégias, desde a sua elaboração até à fase de aprovação. O envolvimento dos Estados-Membros incluiu representantes junto do Grupo da Ásia-Oceânia do Conselho (COASI) e do Grupo dos Direitos do Homem (COHOM), que são os grupos de trabalho responsáveis pelas relações com a Ásia ou com os direitos humanos em geral²³. A participação dos dois grupos de trabalho permitiu salvaguardar a coerência regional e temática.

29. As questões relativas aos direitos humanos são geralmente incluídas nas estratégias nesta matéria da forma considerada pelo SEAE mais adequada e aceitável para a UE e para o país da contraparte, garantindo um equilíbrio eficiente entre o tráfico de seres humanos e outras questões prioritárias. As estratégias relativas a direitos humanos analisadas pelo Tribunal responderam de forma adequada às questões pertinentes nesta matéria, nas secções relativas a mulheres, crianças ou direitos das minorias.

30. No que se refere à luta contra o tráfico de seres humanos enquanto crime, esta perspetiva foi inicialmente abordada pelo relatório de 2013 de Avaliação da Ameaça da Criminalidade Grave e Organizada da UE, que identificou o tráfico de seres humanos como uma das principais ameaças para a UE (uma avaliação confirmada em 2017²⁴). Esta situação conduziu à aprovação pelo Conselho de um Plano Estratégico Plurianual especificamente dedicado ao tráfico de seres humanos, bem como de Planos de Ação Operacionais anuais. Estes documentos dão resposta à perspetiva criminosa do tráfico de seres humanos, que

²³ O COHOM trata das questões relativas aos direitos humanos nas relações externas da UE e reúne os Diretores para os Direitos Humanos e delegados dos Estados-Membros, do SEAE e da Comissão. O COASI é responsável pelas relações da UE com a Ásia e a Oceânia. A realização de reuniões conjuntas assegura que todas as opiniões são tidas em conta antes de os documentos chegarem ao Comité Político e de Segurança. A Comissão esteve representada nas reuniões conjuntas COHOM-COASI.

²⁴ Avaliação sobre a Ameaça da Criminalidade Grave e Organizada, Europol, 2017.

não é abrangida pela Estratégia TSH. Centram-se no aspeto relativo à aplicação da lei da luta contra o tráfico de seres humanos na Europa e incluem, por conseguinte, um número limitado de ações em países terceiros. Nenhuma destas ações diz respeito ao Sul e Sudeste Asiático.

O quadro político da UE é apoiado por um conjunto variado de instrumentos. O diálogo sobre direitos humanos é particularmente útil e outros instrumentos podem ser mais utilizados na luta contra o tráfico de seres humanos no Sul e Sudeste Asiático.

31. Na presente secção, o Tribunal examina se a utilização dos diversos instrumentos (incluindo a programação, a coordenação e o diálogo sobre direitos humanos) facilitou uma ação abrangente. Avalia-se igualmente se foram celebradas parcerias relativas ao tráfico de seres humanos com países terceiros, regiões e organizações internacionais no Sul e Sudeste Asiático.

A UE concedeu apoio financeiro à luta contra o tráfico de seres humanos no Sul e Sudeste Asiático mas a programação não incluiu uma fundamentação nem uma orientação globais e o seu potencial não foi plenamente utilizado

32. Não existe um instrumento de financiamento da UE especificamente orientado para o tráfico de seres humanos. Isso significa que os instrumentos existentes devem ser utilizados de uma forma coordenada no financiamento de atividades neste domínio. Os projetos auditados foram financiados através do Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento (ICD) e do Instrumento Europeu para a Democracia e os Direitos Humanos (IEDDH), que podem financiar atividades relacionadas com a dimensão dos direitos humanos relativa ao tráfico de seres humanos no Sul e Sudeste Asiático. A Comissão está atualmente a rever estes instrumentos de financiamento externo (avaliações intercalares do ICD e do IEDDH), estando a sua finalização prevista para meados de 2017.

33. A Comissão, o SEAE e os Estados-Membros participam na definição de estratégias, prioridades e dotações de ajuda no âmbito dos instrumentos financeiros, através do processo de programação. Todos os países examinados incluíram pelo menos um documento estratégico aprovado depois da Estratégia TSH. Os documentos de programação

para os 10 países abrangidos pela auditoria não incluíam quaisquer referências à Estratégia TSH nem às prioridades geográficas do Conselho.

34. Além disso, não existem dados abrangentes sobre o apoio financeiro da UE concedido para a luta contra o tráfico de seres humanos durante o período de 2009-2015²⁵. A Comissão mantém uma base de dados dos projetos relativos a tráfico de seres humanos projetos (a base de dados do sítio Internet antitráfico). No entanto, o Tribunal constatou que a base de dados não estava completa enquanto fonte de informação sobre o financiamento. Não pode, por conseguinte, apoiar de forma eficiente os decisores e profissionais na definição de prioridades e na orientação das ações. Esta situação deve-se à falta de critérios claros que definam em que consiste uma ação pertinente em matéria de tráfico de seres humanos (ver [anexo III](#))²⁶. Isto significa que o Tribunal não pode avaliar se a distribuição de fundos entre as regiões está em conformidade com as prioridades do Conselho.

35. A maioria do apoio financeiro da UE à luta contra o tráfico de seres humanos no Sul e Sudeste Asiático é concedido através de subvenções da UE (ver ponto 46). Em 2014, a Comissão instruiu formalmente as delegações da UE para aumentarem o montante mínimo da subvenção nos convites à apresentação de propostas nacionais, tendo em vista reduzir o número de contratos²⁷. A Comissão espera que o trabalho com ONG maiores e mais profissionais assegure uma melhor gestão e conceção. No entanto, esta decisão não reconhece plenamente que o número de ONG ativas na luta contra o tráfico de seres

²⁵ O relatório sobre os progressos realizados em matéria de luta contra o tráfico de seres humanos (2016) não contém informações consolidadas e as informações apresentadas referem-se a períodos de tempo diferentes ou não são suficientemente detalhadas.

²⁶ Em setembro de 2016, a Comissão publicou um Estudo sobre uma Revisão Política Abrangente de Projetos Antitráfico (*Study on Comprehensive Policy Review of Anti-Trafficking Projects*), baseado nesta base de dados. Os autores incluíram uma cláusula de exoneração de responsabilidade indicando que apesar de terem sido envidados todos os esforços por parte do Coordenador da Luta Antitráfico da UE, para prestação de informações ao contratante sobre todos os projetos financiados por todos os serviços para todo o período examinado, o estudo não pode ser entendido como uma síntese global exaustiva de todos os projetos financiados pela Comissão Europeia no domínio do tráfico de seres humanos e que a Comissão Europeia não garantia o rigor dos dados incluídos no presente estudo, p. 2.

²⁷ Em 2008, o montante mínimo das subvenções para projetos relativos ao tráfico de seres humanos financiados pelo IEDDH era de 50 000 euros. Em 2015, em cumprimento da instrução, passou a ser de 250 000 euros.

humanos varia de país para país e que pode ser difícil, em alguns países, formar grupos com os conhecimentos especializados necessários.

O diálogo sobre direitos humanos demonstrou ser um instrumento útil na resposta ao tráfico de seres humanos

36. Os instrumentos de apoio ao desenvolvimento podem dar resposta ao tráfico de seres humanos na perspetiva dos direitos humanos. Um dos instrumentos mais importantes da UE na promoção dos direitos humanos consiste nos diálogos regulares com países parceiros. Estes diálogos constituem instrumentos diplomáticos que facilitam o debate de questões sensíveis em matéria de direitos humanos. A eficácia do diálogo sobre direitos humanos assenta na sua capacidade de alimentar outros domínios políticos, tais como a cooperação para o desenvolvimento e o comércio, bem como diálogos políticos de alto nível.

37. O diálogo político pode ser facilitado com apoio concreto, prestado através de instrumentos de assistência técnica: o instrumento da Assistência Técnica e Intercâmbio de Informações (TAIEX) e o Instrumento de Apoio ao Diálogo Político.

38. A UE mantém diálogos sobre direitos humanos com mais de 40 países, incluindo os 10 países do Sul e Sudeste Asiático abrangidos pela presente auditoria. Estes diálogos são estabelecidos em conformidade com as Orientações da UE em matéria de Direitos Humanos, que conferem às delegações da UE um papel importante nas fases de preparação, execução e comunicação. Relativamente aos 10 países abrangidos pela auditoria, o diálogo sobre direitos humanos realizou-se em intervalos regulares, o que permitiu à UE levantar questões pertinentes em matéria de tráfico de seres humanos. As informações internas sobre as discussões realizadas durante o diálogo sobre direitos humanos são utilizadas pelo SEAE como referência para efeitos de programação do IEDDH.

39. A posição da UE é definida antes de cada diálogo, pelos serviços do SEAE responsáveis pela respetiva região e pelos direitos humanos. Esta definição exige, em muitos casos, uma atribuição de prioridades às questões. Nos 10 países, foi realizado pelo menos um diálogo abrangendo, no mínimo, uma questão relacionada com o tráfico de seres humanos. O Tribunal constatou que a participação dos serviços competentes do SEAE no domínio dos direitos humanos nos serviços centrais facilitou a coerência entre as iniciativas multilaterais

em matéria de tráfico de seres humanos, bem como os objetivos estratégicos da UE no domínio dos direitos humanos para os países do Sul e Sudeste Asiático.

A UE apoiou iniciativas regionais ao mais alto nível mas ainda não iniciou parcerias destinadas à luta contra o tráfico de seres humanos com nenhum dos países do Sul e Sudeste Asiático

40. Um importante parceiro da UE na região é a Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), que o Conselho considera ser "o principal fator de estabilidade na região da Ásia-Pacífico"²⁸. Neste contexto, a UE apoiou anteriormente o desenvolvimento de um mecanismo de direitos humanos da ASEAN e a criação de uma Comissão Intergovernamental da ASEAN para os Direitos Humanos. Durante a 27^a Cimeira da ASEAN, realizada em 2015²⁹, foi aprovada uma Convenção contra o Tráfico de Pessoas, em especial de Mulheres e Crianças, legalmente vinculativa. Na sequência da sua ratificação pelo número mínimo de seis países³⁰, a Convenção entrou em vigor em março de 2017.

41. O Processo de Bali é uma iniciativa destinada a dar resposta a questões específicas em matéria de introdução clandestina de migrantes, tráfico de seres humanos e migração irregular na região. É conduzido pela Indonésia e pela Austrália e tem mais de 48 membros, incluindo o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, a Organização Internacional para as Migrações (OIM) e o GDC. A Comissão e 12 Estados-Membros participam como observadores. Ainda que o Processo de Bali se tenha focado essencialmente em questões relacionadas com a migração (tem uma lista de peritos em migração mas não tem uma lista de peritos em tráfico de seres humanos), foi criado um

²⁸ Conclusões do Conselho sobre as relações UE-ASEAN, 22.6.2015.

²⁹ A convenção consistiu numa resposta regional às crescentes preocupações em matéria de tráfico de seres humanos, especialmente em relação aos milhares de refugiados Rohingya e de migrantes do Bangladeche, retidos em embarcações sobrelotadas, ao largo, bem como à descoberta de valas comuns na fronteira entre a Malásia e a Tailândia, que se pensa serem essencialmente constituídas por vítimas Rohingya dos traficantes de seres humanos.

³⁰ Camboja, Mianmar/Birmânia, Filipinas, Singapura, Tailândia e Vietname. A ratificação pelas Filipinas, o sexto país a fazê-lo, em 6 de fevereiro de 2017, desencadeou a entrada em vigor da convenção.

Grupo de Trabalho sobre Tráfico de Pessoas, que se reuniu pela primeira vez em março de 2015.

42. A inexistência de uma comunidade forte de peritos em luta contra o tráfico de seres humanos também afetou a promoção do intercâmbio de conhecimentos. A Comissão elaborou uma lista de pontos focais³¹ de tráfico de seres humanos, que não estava completa (a Indonésia, Mianmar/Birmânia, o Nepal, o Paquistão e a Tailândia não estavam incluídos). Estes pontos focais apenas receberam formação inicial e material informativo. As delegações da UE utilizaram as estruturas existentes dos pontos focais de tráfico de seres humanos. Apesar de fazer sentido do ponto de vista da eficiência, esta abordagem levou a que fossem desenvolvidos conhecimentos antitráfico menos especializados.

43. Todos os países do Sul e Sudeste Asiático participam no Protocolo de Palermo (ver ponto 2), com exceção do Bangladeche, do Butão, do Laos e do Nepal³². A Estratégia TSH defende o recurso a parcerias para combater o tráfico de seres humanos além das fronteiras da UE. Além dos diálogos bilaterais, a UE tem relações e uma parceria de longa data com o fórum ASEAN e Encontro Ásia-Europa (ASEM). A UE utiliza esses fóruns como estruturas para combater o tráfico de seres humanos. Até ao momento não foram criadas novas parcerias dedicadas à luta contra o tráfico de seres humanos entre a UE e qualquer país do Sul e Sudeste Asiático.

Apesar das insuficiências específicas, a maioria dos projetos relativos ao tráfico de seres humanos produz alguns resultados positivos, embora a sua sustentabilidade seja motivo de preocupação

O quadro de seleção de projetos não facilitou uma abordagem global e a conceção dos projetos foi afetada por insuficiências, especialmente no que se refere à formulação de objetivos e indicadores.

44. Na presente secção, o Tribunal examina se os projetos foram coerentes com as prioridades e ações estratégicas da política da UE, se os projetos tinham objetivos e

³¹ Elaborada em 2014, não é atualizada regularmente.

³² Situação em fevereiro de 2017.

indicadores³³ adequados e se as insuficiências de conceção foram resolvidas atempadamente pela Comissão.

Os projetos eram coerentes com a Estratégia TSH global mas foram entendidos como um exercício pontual

45. O Tribunal constatou que os 35 projetos relacionados com o tráfico de seres humanos, examinados no âmbito da auditoria, eram coerentes com a Estratégia TSH (aprovada em 2012), com a estratégia pertinente da UE por país, com a estratégia do país em matéria de direitos humanos e com os documentos de programação para instrumentos específicos de ajuda. Os projetos foram predominantemente orientados para questões relacionadas com os direitos humanos e destacaram de forma consistente os direitos e o bem-estar das mulheres e das crianças.

46. Os projetos foram principalmente selecionados através de convites à apresentação de propostas (32 dos 35 projetos). As propostas foram avaliadas e comparadas com outras propostas apresentadas em resposta aos mesmos convites à apresentação de propostas. O mecanismo de comparação teve por objetivo selecionar a melhor proposta de projeto em cada convite, mas não teve em conta possíveis sinergias e interação com outros projetos ou instrumentos.

47. Ao selecionar os projetos através de convites, cada seleção consistiu num exercício pontual no qual a Comissão teve uma oportunidade limitada (em termos de tempo e de orientação³⁴) para assegurar que a sua carteira de projetos dava resposta às cinco prioridades estipuladas na Estratégia TSH (ver ponto 22). O Tribunal constatou que nenhum dos projetos da amostra se concentrou principalmente na instauração de ações penais ou no

³³ Para esta análise, o Tribunal utilizou as normas SMART/RACER, amplamente aceites. Os objetivos SMART são Específicos, Mensuráveis, Realizáveis, Pertinentes e Datados. Os indicadores RACER são Relevantes, Reconhecidos, Credíveis, Fáceis e Rigorosos.

³⁴ No que se refere ao tempo, depois de um convite ser lançado, a Comissão não tem margem para encorajar os candidatos a apresentarem propostas orientadas para uma questão específica, centradas em determinados tipos de beneficiários ou prosseguindo determinados objetivos. Embora a Comissão possa influenciar os potenciais candidatos e efetivamente o faça, através da elaboração dos cadernos de encargos para cada convite, as orientações não podem ser demasiado específicas, sob pena de distorcerem a natureza concorrencial do mecanismo.

intercâmbio de conhecimentos, tendo a maioria dos projetos sido orientada para a prevenção e/ou proteção (31 projetos no total). Apenas um projeto³⁵ abordou a componente criminosa do tráfico de seres humanos, incluindo atividades destinadas a conferir poderes aos funcionários dos serviços responsáveis pela aplicação da lei na luta contra crimes de tráfico de seres humanos, através da deteção e do desmantelamento de redes criminosas.

Muitos projetos tinham objetivos e/ou indicadores insuficientes

48. Muitos projetos (23) tiveram problemas com a definição dos seus objetivos e/ou indicadores³⁶. Em muitos casos, os objetivos não eram suficientemente específicos ou mensuráveis (14 e 8 projetos, respectivamente). Os indicadores eram particularmente insuficientes em termos de solidez, credibilidade e facilidade de utilização e, por vezes, foram quantificados de uma forma que não foi significativa.

³⁵ Regional3 UE-ASEAN Migração e Gestão das Fronteiras II com a Interpol.

³⁶ Os 23 projetos foram distribuídos da seguinte forma: Verificaram-se insuficiências relativas aos objetivos e indicadores em 11 projetos, insuficiências relativas apenas aos indicadores em seis projetos e insuficiências relativas apenas aos objetivos em seis projetos.

Caixa 1 - Definições insuficientes dos objetivos e indicadores

Exemplos de objetivos insuficientes

O projeto Filipinas 1 dá resposta às questões da violência doméstica e do tráfico de seres humanos em comunidades urbanas pobres. Definiu como objetivo global contribuir para um ambiente de governação centrado nos direitos humanos, cumprir as obrigações dos órgãos da administração local e aumentar a capacidade de reivindicação dos direitos das mulheres. Este objetivo não é suficientemente mensurável nem específico³⁷.

Exemplos de indicadores insuficientes

O projeto Bangladeche 5 visava promover os direitos e as liberdades fundamentais dos trabalhadores das plantações de chá sujeitos a "coerção". Incluiu indicadores como "diversas ações permitem aos trabalhadores do chá encontrarem-se frente a frente com membros do parlamento", "a voz dos trabalhadores do chá torna-se mais forte" e "os beneficiários finais fazem escolhas informadas na seleção dos candidatos às eleições nacionais". Os indicadores anteriormente mencionados não são RACER, uma vez que não são suficientemente credíveis, fáceis ou rigorosos.

Exemplos de indicadores que não eram significativos

O projeto Índia 1 incluiu um indicador "Redução do custo médio da emigração para o trabalhador" mas, à data de apresentação da proposta, apenas era possível calcular de forma aproximada o custo médio da emigração com base num estudo de 2008 realizado por outra agência e em provas empíricas. A atividade que devia ter produzido a estimativa (inquérito às famílias migrantes) foi adiada e, por fim, não foi concretizada porque a conceção do projeto não previu o tempo e os recursos suficientes para a realização do estudo.

49. Apesar de, em 21 projetos, estarem previstos estudos sobre a situação inicial, a eficácia e o valor acrescentado desses estudos eram desiguais. Em dois casos, as situações iniciais não eram úteis para o sistema de acompanhamento interno nem para melhorar o quadro lógico de intervenção, por estarem demasiado atrasadas, não serem suficientemente

³⁷ Os objetivos específicos foram a identificação dos fatores que limitam a aplicação eficaz de duas leis e o reforço das capacidades das partes interessadas para resolução desses fatores, que também não são suficientemente mensuráveis nem específicos.

detalhadas ou não cumprirem plenamente os indicadores do projeto³⁸. No entanto, relativamente a quatro projetos (Bangladeche 1, Bangladeche 3, Nepal 2 e Nepal 3), as situações iniciais estavam prontas no início do projeto e funcionaram como um ponto de partida útil para o acompanhamento e a avaliação dos resultados dos projetos.

Algumas insuficiências na conceção dos projetos não foram corrigidas em tempo oportuno pela Comissão, especialmente antes da assinatura do contrato de subvenção

50. Os riscos e os ensinamentos obtidos foram refletidos na conceção da maioria dos projetos mas apenas sete projetos avaliaram cenários de riscos prováveis (ou seja, a probabilidade de ocorrência e o seu impacto, caso se concretizassem)³⁹. Os avaliadores⁴⁰ constataram insuficiências no quadro lógico de diversos projetos durante a fase da proposta, mas essas insuficiências não foram plenamente tidas em conta quando o projeto foi executado.

- a) No caso do projeto Indonésia 1, um dos avaliadores da proposta integral alertou para a insuficiência dos indicadores, mas isso não foi refletido no relatório de avaliação e os indicadores não foram alterados.
- b) Os avaliadores do projeto Filipinas 2 comentaram que a formulação dos objetivos específicos era insuficiente (apenas uma série de atividades, muito semelhantes aos resultados esperados). No entanto, esta questão não foi resolvida antes da assinatura do contrato de subvenção.
- c) O avaliador do projeto Nepal 3 salientou que não existia um inquérito sobre a situação inicial nem padrões de referência e que o quadro lógico devia ser redefinido com

³⁸ No projeto Camboja 1, a situação inicial produzida não foi suficientemente detalhada. Relativamente ao projeto Índia 2, os dados sobre a situação inicial não estavam totalmente em sincronia com os indicadores do projeto e foram disponibilizados demasiado tarde para poderem ser úteis para o projeto.

³⁹ Projetos que apresentavam alguma avaliação da probabilidade ou dos riscos: Bangladeche 1, Bangladeche 2, Camboja 1, Camboja 4, Nepal 1, Tailândia 1 e Tailândia 3.

⁴⁰ Os avaliadores são os membros do comité de avaliação responsáveis pela avaliação das propostas. São nomeados pessoalmente pela Comissão. Os avaliadores dos projetos da amostra eram membros do pessoal da Comissão.

indicadores quantitativos adequados. Neste caso, o inquérito sobre a situação inicial foi realizado como uma atividade do projeto e o quadro lógico foi revisto no momento do segundo relatório intercalar. No entanto, alguns dos indicadores continuaram a ser não quantificáveis e subjetivos⁴¹.

51. Num caso (projeto Bangladeche 5) a delegação da UE abordou as insuficiências do quadro lógico quando o projeto estava a ser executado e solicitou ao beneficiário que as corrigisse. No entanto, as alterações só foram feitas seis meses antes do final do projeto, em abril de 2016, o que significa que a intervenção da delegação ocorreu demasiado tarde (o projeto teve uma duração de três anos).
52. Na maioria dos projetos, os resultados esperados foram razoavelmente realistas na fase de conceção⁴². No entanto, verificaram-se exceções:
 - a) no projeto Bangladeche 1, durante o debate com a Comissão sobre a prorrogação de um projeto, ficou claro que a conceção do projeto era demasiado ambiciosa, especialmente no que se refere à utilização de uma base de dados. Tendo em conta que o projeto foi realizado em zonas remotas, as questões relativas à inexistência de ligações à rede elétrica e à Internet constituíram obstáculos significativos a uma execução bem-sucedida das atividades do projeto, facto que foi subestimado durante a fase de conceção;
 - b) diversas atividades canceladas, incluídas no projeto Índia 1, eram demasiado ambiciosas na fase de conceção: o projeto tinha por objetivo rever as alterações legais previstas, que já tinham sido repetidamente adiadas (desde 2004) e que não foram aprovadas durante a execução do projeto (2011-2014).

⁴¹ Percentagem de maridos/membros da família com uma relação harmoniosa com as mulheres migrantes no país de destino (nos Emirados Árabes Unidos, Koweit e Arábia Saudita), aumento do número de ONG parceiras (sem especificação do aumento), ONG parceiras com um maior número de medidas relacionadas com a progressão da mobilidade (sem especificação do aumento) ou percentagem de deportados dos distritos reabilitados no âmbito do projeto (sem especificação da percentagem).

⁴² Em termos gerais, o Tribunal constatou que nove dos projetos incluíram, na fase de conceção, resultados que parecem demasiado otimistas: Bangladeche 1, Bangladeche 6, Bangladeche 8, Camboja 3, Índia 1, Índia 2, Regional 1, Tailândia 4 e Tailândia 6.

A execução dos projetos foi prejudicada por condicionalismos locais e atrasos

53. Na presente secção, o Tribunal examina, entre outras questões, se a Comissão acompanhou os projetos de forma adequada, se reagiu atempadamente a alterações inesperadas e se os projetos foram executados em conformidade com o previsto (calendário, orçamento e atividades).

A Comissão acompanhou os projetos de forma adequada mas a execução foi afetada por uma apropriação limitada a nível nacional, por alterações na ordem das atividades pelos parceiros e por atrasos

54. O Tribunal constatou que os projetos foram acompanhados de forma adequada pela Comissão, que realizou visitas no terreno em 26 projetos e procedeu a um "acompanhamento orientado para os resultados"⁴³ em quatro projetos. Em termos gerais, a Comissão adotou medidas corretivas atempadas para apoiar a boa execução dos projetos⁴⁴. No entanto, o Tribunal constatou que a avaliação em curso da sustentabilidade de 14 projetos foi insuficiente (ver ponto 66) ainda que, pelo menos em alguns casos, isso já fosse claro na fase de conceção.

55. Em julho de 2016, 27 dos 35 projetos estavam concluídos. Em relação a 10 projetos⁴⁵, o período de execução foi prolongado entre três e doze meses. Metade dos adiamentos esteve relacionada com fatores externos tais como aprovações tardias pelas autoridades,

⁴³ O acompanhamento orientado para os resultados permite ter uma breve descrição da execução de uma intervenção num determinado momento. Funciona não só como instrumento de apoio para gestão de projetos, fornecendo informações às partes interessadas sobre o desempenho de uma intervenção específica, mas também contribui com os ensinamentos obtidos para a futura programação, conceção e execução das intervenções.

⁴⁴ Com exceção de quatro casos, relativamente aos quais o processamento de um pedido de aditamento foi demasiado demorado, a natureza do parceiro tornou necessário aguardar pela publicação de um "acompanhamento dos resultados" para dar resposta a problemas conhecidos, uma alteração de parceiro foi tratada um mês depois de o contrato ter sido assinado como uma formalidade, e a falta de reação à ausência de um gestor de projetos durante vários meses.

⁴⁵ Projetos Nepal 3, Bangladeche 1, Bangladeche 2, Tailândia 2, Vietname 1, Índia 2, Índia 3, Filipinas 2, Paquistão 1 e Regional 2.

instabilidade política e preocupações em matéria de segurança; a outra metade deveu-se a limitações internas dos projetos relacionadas com a capacidade dos parceiros.

56. Oito projetos foram sujeitos a uma alteração na ordem lógica das suas atividades. Estas alterações afetaram a execução das atividades relacionadas, o que significa que não foi possível explorar plenamente o seu potencial para efeitos de sinergias. O Tribunal constatou que, quando necessário, não estavam disponíveis estudos da situação inicial, que as atividades de formação foram realizadas demasiado tarde e que a atribuição de prioridades às atividades relacionadas não foi a ideal.

Caixa 2 - Exemplos do impacto das alterações na ordem das atividades

Alteração na ordem

Projeto Camboja2: Inicialmente, a ordem das atividades era a seguinte: 1.1 Revista de imprensa, observação, análise da cobertura mediática sobre tráfico de crianças e acompanhamento, 1.2 Sensibilização e formação de jornalistas sobre tráfico e direitos das crianças e 1.3 Promoção de uma rede nacional de jornalistas especializados. O facto de o projeto ter alterado esta ordem afetou a execução das atividades relacionadas, uma vez que era suposto que a análise da imprensa indicasse as necessidades de formação dos jornalistas e que a formação deveria ter sido seguida da criação de uma rede. Em vez disso, o projeto começou com atividades de criação de uma rede antes da realização da revista de imprensa e da formação.

Atraso significativo numa única atividade

Projeto Índia 2: O levantamento das vulnerabilidades (por exemplo, os locais em que as pessoas vulneráveis se encontravam em maior risco de tráfico) ficou disponível em março de 2011, mas em fevereiro de 2013 ainda não tinha sido aprovado pelo ministério competente. Esta situação suspende todas as atividades, incluindo os estudos sobre as situações iniciais que deviam ser utilizados na execução do projeto. No final, a situação inicial foi revista com demasiado atraso para poder ser útil.

57. Em 10 dos casos⁴⁶ examinados pelo Tribunal, algumas atividades importantes não foram realizadas conforme previsto. Esta situação deveu-se a uma falta de empenho, tanto

⁴⁶ Os dez projetos são: Filipinas 2, Bangladeche 1, Bangladeche 2, Indonésia 1, Índia 2, Camboja 3, Nepal 2, Mianmar 1, Índia 1 e Bangladeche 4. Sete projetos ainda estão em fase de execução. A análise é limitada ao que foi concluído.

por parte dos governos (cinco casos), dos parceiros de execução (quatro casos) ou de ambos (um caso), ver **caixa 3**.

Caixa 3 - Exemplos de falta de apropriação/empenho

Por parte do governo

Projeto Bangladeche 1: O software para registo das crianças só foi ativado pelo governo após o final do projeto. Por este motivo, os funcionários não puderam receber formação enquanto o projeto estava operacional.

Projeto Indonésia 1: O projeto teve por objetivo apoiar a execução de um plano nacional antitráfico. As reuniões com funcionários governamentais de alto nível não se realizaram conforme previsto devido a uma falta de empenho político, e tiveram de ser substituídas por reuniões com funcionários locais.

Por parte do parceiro de execução

Projeto Mianmar 1: O material de formação previsto sobre migração e proteção das crianças não foi desenvolvido no âmbito do projeto e não foi distribuído material de forma sistemática aos Grupos de Proteção das Crianças durante os seminários. Além disso, não foram organizadas atividades recreativas para crianças numa base regular, uma vez que cada Grupo de Proteção das Crianças baseado na comunidade trabalhou de forma independente na promoção e na sensibilização para os direitos das crianças. Alguns grupos não foram suficientemente ativos (por exemplo, três casos num ano em comparação com 20 numa outra aldeia). O parceiro devia ter dado uma resposta atempada às duas questões (disponibilidade de material e nível de envolvimento).

De ambas as partes

Projeto Índia 1: Foram canceladas duas atividades fundamentais. Em primeiro lugar, a análise da perspetiva dos direitos humanos, da política de migração proposta pela Índia e as alterações à legislação vigente em matéria de tráfico de seres humanos foi inicialmente adiada e posteriormente cancelada, uma vez que o governo não aprovou uma nova política migratória e a legislação sobre tráfico de seres humanos não foi alterada. O risco desse atraso era previsível, tendo em conta o número de tentativas anteriores malsucedidas de alteração do quadro jurídico. Em segundo lugar, a atividade que envolvia o encaminhamento da responsabilidade social das empresas pelas companhias aéreas e pelos bancos na divulgação de informações e na prestação de serviços aos

trabalhadores migrantes não foi executada por falta de fundos e de capacidade logística. Esta situação podia ter sido prevista na fase de conceção do projeto.

A execução orçamental foi prejudicada pela capacidade limitada dos parceiros locais

58. O Tribunal identificou sete casos de subutilização significativa dos fundos e cinco outros casos em que a execução orçamental necessitou de prorrogações de prazos⁴⁷. Os contratos de subvenção estipulam uma contribuição máxima da UE e a subutilização de fundos não é necessariamente negativa, especialmente se todos os resultados planeados forem alcançados. No entanto, quando o orçamento de uma proposta selecionada foi sobreestimado de forma significativa, e não tenha sido corrigido antes da elaboração de um contrato, a Comissão não pode aproveitar totalmente o convite à apresentação de propostas (e os fundos disponíveis) para apoiar outros projetos. Em alguns casos, o Tribunal constatou que a proposta inicial dos parceiros era irrealista (demasiado ambiciosa/sobreestimada), quando comparada com a sua capacidade. Por exemplo:

- a) num projeto (Regional 1) apenas foram utilizados 65% do orçamento inicial. O principal parceiro responsável pela execução concordou que muitas rubricas orçamentais foram inicialmente sobreestimadas (em especial no que se refere a equipamento e despesas de campanha)⁴⁸.
- b) quase metade do valor do contrato do projeto Índia 3 não foi utilizada até ao prazo final original do projeto, em parte porque as atividades de apoio às vítimas a longo prazo foram cobertas por financiamento público potencialmente mais atrativo (prazo mais longo, melhor orientado).

⁴⁷ Projetos subutilizados de forma significativa: Tailândia2, Bangladeche 1, Índia 2, Índia 3, Filipinas 2, Regional 1 e Regional 2. Projetos que beneficiaram de prorrogações de prazos: Índia 1, Nepal 3, Paquistão 1, Bangladeche 2 e Vietnam 3.

⁴⁸ O financiamento concedido pela UE foi de 1,7 milhões de euros, um montante bastante superior ao valor mínimo da subvenção definido, de 500 000 euros. Os resultados planeados foram amplamente alcançados.

- c) O projeto Regional 2 necessitou de duas prorrogações de prazo (de 36 para 48 meses) para utilizar 90% da contribuição prevista da UE⁴⁹.

Os projetos produziram alguns resultados positivos na luta contra o tráfico de seres humanos mas a sustentabilidade foi motivo de preocupação

59. Na presente secção o Tribunal examina se as realizações planeadas foram/são concretizadas atempadamente e dentro do orçamento previsto, se os projetos deram um contributo positivo para a erradicação do tráfico de seres humanos e se os resultados dos projetos são sustentáveis.

Os projetos produziram alguns resultados positivos no que se refere ao tráfico de seres humanos mas é difícil ligá-los à melhoria global da luta contra o tráfico de seres humanos na região

60. A partir de 2009, a luta contra o tráfico de seres humanos nas regiões abrangidas pela auditoria melhorou em termos gerais, embora existam diferenças significativas entre países, e apenas dois cumpram plenamente as melhores normas aplicáveis. De acordo com os dados do relatório dos EUA "Tráfico de Seres Humanos" (ver quadro 1), os países que registaram melhorias foram o Bangladeche, o Camboja, a Índia, as Filipinas e o Paquistão; quatro países não registam alterações (Indonésia, Nepal, Mianmar/Birmânia e Vietname) e a situação apenas se deteriorou num país (Tailândia) durante o período abrangido pela auditoria.

⁴⁹ O financiamento concedido pela UE foi de 470 902 euros, um montante bastante superior ao valor mínimo fixado para a subvenção, de 300 000 euros. Os resultados planeados foram amplamente alcançados.

Quadro 1 - Esforços dos países incluídos na amostra em matéria de luta contra o tráfico de seres humanos com base no relatório dos EUA "Tráfico de Seres Humanos" (TSH)

País	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Camboja	2LO	2	2	2	2LO	2LO	2LO	2
Indonésia	2	2	2	2	2	2	2	2
Nepal	2	2	2	2	2	2	2	2
Mianmar/Birmânia	3	3	3	2LO	2LO	2LO	2LO	3
Tailândia	2	2LO	2LO	2LO	2LO	3	3	2LO
Vietname	2	2LO	2LO	2	2	2	2	2
Índia	2LO	2LO	2	2	2	2	2	2
Filipinas	2LO	2LO	2	2	2	2	2	1
Paquistão	2LO	2	2	2	2	1	1	1
Bangladesh	2LO	2LO	2LO	2	2	2	2	2

Nota: O relatório dos EUA sobre o tráfico de seres humanos (relatório TSH EUA) classifica os países em quatro categorias: Nível 1 (cumpre plenamente as normas), Nível 2 (não cumpre plenamente as normas mas está a desenvolver esforços significativos), Nível 2 Lista de Observação (2LO, equivale ao nível 2 mas o impacto é agravado devido ao número de vítimas, à incapacidade de demonstrar que estão a ser envidados mais esforços ou desrespeito pelos compromissos) e Nível 3 (não cumpre as normas).

Fonte: Departamento de Estado dos EUA "Relatório sobre o Tráfico de Seres Humanos", 2016.

61. O Tribunal constatou que foi possível identificar alguns resultados positivos no que se refere ao tráfico de seres humanos em todos os projetos examinados, que contribuem para a luta antitráfico. O Tribunal constatou igualmente que o apoio da UE, em especial o orientado para o financiamento do IEDDH, ajudou a reforçar as ONG baseadas na comunidade que se dedicavam à luta contra o tráfico de seres humanos. No entanto, estes resultados não podem ser ligados aos progressos globais da luta contra o tráfico de seres humanos nas regiões em causa. Além disso, é difícil identificar o impacto das iniciativas orientadas para os direitos humanos, uma vez que apoiam alterações a longo prazo que, por natureza, são muitas vezes difíceis de medir.

62. Um bom exemplo de como o apoio da UE pode contribuir para uma alteração a longo prazo nas atitudes e no envolvimento local é o projeto Indonésia1. Este projeto permitiu consolidar uma coligação emergente de ONG locais ativas na luta contra o tráfico de seres humanos, desenvolvendo a capacidade da coligação, bem como melhorando a sua visibilidade e alcance internacionais. Como resultado, a coligação foi capaz de contribuir com

recursos importantes para os desafios relativos ao tráfico de seres humanos, no âmbito do exame periódico orientado pela ONU sobre a situação dos direitos humanos na Indonésia⁵⁰.

63. Do mesmo modo, os projetos Camboja 2 e Camboja 3 foram executados por uma coligação de ONG nacionais. Os dois projetos contribuíram para aumentar a visibilidade, a capacidade e o alcance da coligação, o que fez com que a coligação e os seus membros melhorassem as suas competências em matéria de gestão de projetos e conseguissem continuar a receber apoio de doadores para algumas das suas atividades.

64. Tal como anteriormente descrito (ponto 47), a seleção dos projetos através de convites à apresentação de propostas deu pouca margem à Comissão para integrar os projetos numa abordagem global. Não obstante, o Tribunal identificou um projeto que conseguiu relacionar a ajuda ao desenvolvimento com outros instrumentos políticos da UE (ver **caixa 4**). Outros doadores também estão a dar resposta ao tráfico de seres humanos adotando uma abordagem abrangente que integra diferentes tipos de apoio⁵¹.

Caixa 4 - Projeto Tailândia 3 - Cooperação bem-sucedida entre serviços e utilização eficaz dos instrumentos disponíveis para prosseguir objetivos em matéria de tráfico de seres humanos - o exemplo de um projeto de pesca tailandês

O regulamento da UE⁵² sobre a pesca ilegal, não declarada e não regulamentada tem por objetivo impedir que os produtos da pesca ilegal entrem no mercado da UE. A Comissão deu início a um diálogo informal com a Tailândia em 2011 sobre o cumprimento, por parte daquele país, das disposições deste regulamento.

⁵⁰ O Exame Periódico Universal consiste num processo único que envolve um exame periódico da situação dos direitos humanos nos 193 Estados membros da ONU.

⁵¹ O Programa Austrália-Ásia para Combater o Tráfico de Seres Humanos (2013-2018), com um financiamento de 50 milhões de dólares australianos, presta apoio à ASEAN e a organismos regionais e nacionais, e dá resposta à falta de dados sobre provas concretas. A US Aid lançou recentemente um projeto regional relativo ao tráfico de seres humanos, que foi concebido para garantir que a interação entre as intervenções maximiza o impacto esperado.

⁵² Regulamento (CE) nº 1005/2008 do Conselho, de 29 de setembro de 2008, que estabelece um regime comunitário para prevenir, impedir e eliminar a pesca ilegal, não declarada e não regulamentada, que altera os Regulamentos (CEE) nº 2847/93, (CE) nº 1936/2001 e (CE) nº 601/2004, e que revoga os Regulamentos (CE) nº 1093/94 e (CE) nº 1447/1999.

Em 2015, uma série de artigos revelou as ligações entre algumas empresas de pesca tailandesas e o tráfico de seres humanos. Os meios de comunicação social relataram o amplo papel desempenhado pelas autoridades, os pescadores e os traficantes na escravização de milhares de pessoas.

A Comissão considerou que o diálogo informal com as autoridades tailandesas não garantia progressos satisfatórios. Por esse motivo, em 21 de abril de 2015, a Comissão notificou formalmente a Tailândia (o designado "cartão amarelo") por não adotar medidas suficientes na luta internacional contra a pesca ilegal. Tinham sido identificadas insuficiências no quadro legal da Tailândia em matéria de pesca sustentável, bem como no acompanhamento, controlo e rastreabilidade das capturas. Além destas questões, os meios de comunicação social tinham acusado a frota tailandesa de abusos graves no que se refere aos direitos laborais e humanos (ver ponto 6).

Apesar de não ter como propósito constituir um instrumento de luta contra o tráfico de seres humanos, o envio de uma notificação formal contribuiu para apoiar a luta contra o tráfico de seres humanos na Tailândia. A decisão foi seguida de um procedimento formal de diálogo com as autoridades tailandesas, tendo em vista chegar a acordo sobre as medidas corretivas necessárias. A não execução dessas medidas podia resultar na proibição, pela UE, de importações de pescado da Tailândia, o que constituiu um incentivo para que as autoridades tailandesas agissem sem demoras.

A decisão da Comissão constituiu um novo impulso para as reformas a longo prazo, por exemplo no que se refere às condições de trabalho. A Direção-Geral dos Assuntos Marítimos e Pescas e a DG DEVCO alertaram outros serviços da Comissão (responsáveis pelas normas comerciais e laborais) para a oportunidade de conceberem uma intervenção de apoio às autoridades tailandesas no seu objetivo de redução do trabalho forçado, do trabalho infantil e de outras formas inaceitáveis de trabalho, bem como de eliminação progressiva da exploração de trabalhadores nos setores da pesca e do processamento de marisco tailandeses. O projeto que daí resultou faz parte de um esforço mais alargado que inclui um diálogo UE-Tailândia sobre questões relacionadas com as pescas e o trabalho. O projeto é executado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), que assinou um contrato em dezembro de 2015. As atividades tiveram início em fevereiro de 2016 e a duração prevista é de 42 meses. Espera-se que ajude as autoridades tailandesas, através do desenvolvimento de roteiros para a ratificação de convenções fundamentais da OIT, que tem efeitos positivos indiretos no setor das pescas. As medidas adotadas para proteger os direitos dos trabalhadores do setor das pescas estão atualmente a ser divulgadas junto de outros setores da economia, tendo em vista harmonizar os direitos dos trabalhadores no país. Do mesmo modo, outros doadores estão a

recolher informações sobre o projeto para avaliar a possibilidade de o replicar noutras países do Sul e sudeste Asiático (por exemplo o Bangladeche, que também tem um setor das pescas importante).

A sustentabilidade dos resultados dos projetos não foi assegurada de forma sistemática

65. O Tribunal avaliou as perspetivas de sustentabilidade de 25 projetos⁵³. Relativamente aos 10 projetos remanescentes, verificou-se que o projeto ainda estava em curso, o relatório final ainda não tinha sido aprovado ou não era suficientemente detalhado. O Tribunal constatou que é possível demonstrar a sustentabilidade de 11 projetos. Relativamente aos 14 projetos remanescentes, as novas contribuições insuficientes por parte dos doadores (oito projetos) ou o empenho insuficiente por parte dos parceiros ou do governo (seis projetos) são suscetíveis de afetar a sua sustentabilidade.

Caixa 5 – Exemplos de problemas de sustentabilidade

Novas contribuições insuficientes por parte dos doadores

No que se refere ao projeto Nepal 1, o principal parceiro deixou de trabalhar em três distritos e alterou as suas prioridades territoriais e temáticas. Apesar de um dos parceiros continuar a desenvolver atividades de microcrédito com o apoio de outro doador, as atividades com uma ligação mais direta ao tráfico de seres humanos não tiveram continuidade.

Relativamente ao projeto Índia 1, a sustentabilidade financeira direta de parte das atividades foi assegurada por outro doador mas nem todas as atividades puderam ter continuidade.

Empenho dos parceiros e apropriação pelo governo insuficientes

No que se refere ao projeto Índia 2, destinado a apoiar os Panchayats na manutenção de comités de vigilância e centros de ação, os parceiros de execução não estabeleceram disposições de sustentabilidade com a polícia e não poderão apoiar financeiramente as suas ações após a conclusão do programa.

Relativamente ao projeto Bangladeche 3, o projeto apenas se tornará sustentável se o governo nacional alterar a sua posição no que se refere aos refugiados Rohingya (ou seja, não reconhecimento, impossibilidade de acesso ao trabalho e ao ensino secundário). No entanto, a

⁵³ Ver Anexo II.

delegação da UE não adotou mais nenhuma medida. Esta falta de seguimento fez com que algumas atividades dos projetos relacionados com o tráfico de seres humanos fossem canceladas/atrasadas.

66. Relativamente aos 14 projetos nos quais havia dúvidas quanto à sua sustentabilidade, o Tribunal constatou que os fatores subjacentes com impacto na sustentabilidade podiam ter sido mais bem abordados na fase de conceção. Em especial, os projetos não incluíram uma estratégia de saída para a transferência das práticas do projeto e realizações concretizadas, tal como recomendado nas Orientações da Comissão sobre a Gestão do Ciclo do Projeto⁵⁴, e os fatores/perigos exógenos não foram suficientemente atenuados, mantendo-se durante a fase de execução. A avaliação da sustentabilidade que a Comissão está a realizar também foi prejudicada por documentação insuficiente sobre o impacto das alterações durante a execução.

67. O Tribunal identificou um bom exemplo de um projeto sustentável, que ilustra os benefícios resultantes da abordagem das questões relativas à sustentabilidade durante a fase de conceção (ver **caixa 6**).

Caixa 6 - Shubha Yatra: Promoção e Proteção dos Direitos das Mulheres Nepalesas Migrantes (Nepal 3)

Boas práticas

O projeto visa promover e proteger os direitos das mulheres nepalesas migrantes, através da organização de iniciativas de sensibilização e da promoção do intercâmbio de conhecimentos. A estratégia de saída foi debatida de forma aprofundada com as principais partes interessadas na fase de conceção do projeto e foi continuamente avaliada durante a sua execução. Em especial, o projeto incluiu atividades passíveis de atrair mais apoio de doadores, para garantir a sustentabilidade dos resultados obtidos após a conclusão do projeto.

Os resultados alcançados com as atividades de sensibilização foram sustentáveis. Um dos parceiros desenvolveu um programa de migração segura no distrito de Rupendhi, com o apoio da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Do mesmo modo, com o apoio financeiro das autoridades locais, o

⁵⁴ Deve existir um "plano para a retirada de qualquer assistência externa e transferência de todas as responsabilidades de gestão", Comissão Europeia, Métodos de Prestação de Ajuda: Volume 1, Orientações para a Gestão do Ciclo do Projeto, 2004, p. 45.

Centro de Apoio a Mulheres Migrantes (Federação das Mulheres Migrantes trabalhadoras criada durante a vigência do projeto Shubha Yatra) tem organizado regularmente reuniões de coordenação distrital, centradas na defesa dos direitos das mulheres migrantes.

Além disso, os centros de informação nos gabinetes administrativos distritais (Hetauda e Bhairahawa) continuam a funcionar e a colaborar com mais de 22 ONG locais que trabalham na área dos direitos das mulheres. Do mesmo modo, os postos de informação no aeroporto e nas fronteiras continuaram em funcionamento com o apoio de diversos doadores privados e fundações. Ambos os parceiros lideram ativamente estas atividades.

No que se refere à promoção do intercâmbio de conhecimentos, o principal parceiro, uma ONG internacional, divulgou o modelo de promoção da migração segura proposto pelo projeto e está atualmente a executar projetos em Rupendhi e Makwanpur. Estes projetos baseiam-se no trabalho realizado no âmbito de um projeto financiado pela UE de empoderamento das jovens através da educação e de redução do casamento infantil.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

68. A auditoria examinou a eficácia do apoio da UE na luta contra o tráfico de seres humanos no Sul e Sudeste Asiático. A erradicação do tráfico de seres humanos constitui, necessariamente, um processo a longo prazo. Exige a resposta a um conjunto de causas profundas (por exemplo desigualdade de género, direitos insuficientes de minorias, educação e saúde) e o desmantelamento das atividades de redes criminosas. O tráfico de seres humanos é, por natureza, um crime clandestino, relativamente ao qual raramente estão disponíveis dados estatísticos suficientes e comparáveis. Tendo em conta a complexidade deste contexto, as diversas e numerosas prioridades, bem como a limitação de recursos, o Tribunal constatou que a UE foi parcialmente eficaz no apoio à luta contra o tráfico de seres humanos no Sul e Sudeste Asiático.

69. O quadro político da UE em matéria de tráfico de seres humanos prevê uma abordagem global para dar resposta a este problema, apesar de algumas questões ainda não estarem totalmente desenvolvidas. A Estratégia TSH (2012-2016) consistiu num documento de alto nível, que deu orientações limitadas sobre à dimensão externa da luta contra o tráfico de seres humanos. Em abril de 2017 a Comissão não tinha publicado uma avaliação abrangente

dos resultados alcançados no âmbito da Estratégia TSH nem apresentado um quadro político antitráfico para o período posterior a 2016.

70. A Estratégia TSH é complementada por outros documentos políticos que, conjuntamente, também dão resposta às principais questões relativas ao tráfico de seres humanos. A Comissão e o SEAE utilizam uma variedade de instrumentos na luta contra o tráfico de seres humanos, tanto direta como indiretamente: o diálogo sobre direitos humanos é particularmente útil; os outros instrumentos incluem diálogos bilaterais e o apoio a fóruns regionais (ou seja, a ASEAN e o ASEM na Ásia). Até ao momento não foram criadas novas parcerias dedicadas à luta contra o tráfico de seres humanos entre a UE e qualquer país do Sul e Sudeste Asiático (ver pontos 22 a 43).

Recomendação 1 - Aprofundar o desenvolvimento do quadro estratégico relativo ao tráfico de seres humanos, tornando-o mais pertinente para o Sul e Sudeste Asiático

A Comissão, em coordenação com o SEAE e tendo em conta as implicações da avaliação intercalar nos instrumentos de financiamento externo, deve aprofundar o desenvolvimento do quadro estratégico relativo ao tráfico de seres humanos, em especial:

- propondo ao Conselho uma lista de prioridades atualizada, com base nos resultados alcançados até ao momento, a generalização do tráfico de seres humanos em países/regiões individuais e as prioridades políticas temáticas;
- garantindo a disponibilização aos decisores e profissionais de dados suficientes e comparáveis sobre as atividades antitráfico que beneficiem de apoio;
- desenvolvendo objetivos e metas claros para a luta contra o tráfico de seres humanos, facilitando a conceção de ações pertinentes, coerentes e abrangentes nos países/regiões prioritários acordados. Os objetivos devem ser traduzidos em orientações operacionais mais detalhadas, que sejam suficientemente claras para orientar as atividades no terreno, por exemplo, utilizando quadros nacionais pertinentes, estratégias por país, exercícios de programação e relatórios de gestão existentes;
- identificando e posteriormente avaliando e prestando informações sobre os objetivos mais bem alcançados através dos projetos, utilizando outro instrumento (por exemplo o diálogo sobre direitos humanos, instrumentos de assistência técnica, parcerias específicas

em matéria de tráfico de seres humanos) ou através de uma combinação de diversos instrumentos.

Data prevista: Meados de 2018

71. Apesar das insuficiências específicas, os projetos examinados no Sul e Sudeste Asiático produziram alguns resultados positivos na luta contra o tráfico de seres humanos. No entanto, o impacto destes resultados podia ter sido maior se tivesse sido adotada uma abordagem global, que permitisse mais interação e sinergias entre projetos e outros instrumentos pertinentes em matéria de tráfico de seres humanos. Cerca de dois terços dos projetos incluídos na amostra apresentavam insuficiências no que se refere à formulação de objetivos e/ou indicadores e algumas insuficiências de conceção não foram resolvidas atempadamente, em especial antes da assinatura do contrato de subvenção (ver pontos 45 a 52).

72. A Comissão acompanhou os projetos de forma adequada mas a execução foi afetada por uma apropriação limitada a nível nacional e por insuficiências na execução das atividades e na capacidade dos parceiros. Verifica-se uma melhoria global na luta contra o tráfico de seres humanos no Sul e Sudeste Asiático mas é difícil relacionar essa melhoria com ações específicas da UE (tanto em termos de dotação de financiamento como de resultados alcançados). Apesar de ainda ser demasiado cedo para avaliar a sustentabilidade dos resultados de todos os projetos, o Tribunal constatou que a sua sustentabilidade não era garantida de forma sistemática (14 dos 25 projetos) (ver pontos 54 a 67).

Recomendação 2 - Otimizar o impacto dos projetos através da sua integração num quadro abrangente

Durante os procedimentos de preparação dos convites à apresentação de propostas, de seleção e de adjudicação, a Comissão deve procurar apoiar os projetos que apresentam maiores probabilidades de contribuírem para os objetivos da luta contra o tráfico de seres humanos na região ou país prioritário pertinente:

- incluindo critérios de seleção que apoiem uma abordagem abrangente na região/no país, uma cobertura adequada de todas as prioridades definidas e a possibilidade de concretizar interações e sinergias entre projetos e outros instrumentos;
- avaliando o tipo e a dimensão das subvenções que melhor se adaptem à força e à capacidade da sociedade civil no país;
- garantindo que a conceção dos projetos selecionados inclui objetivos SMART e indicadores RACER, e que os resultados esperados são realistas em termos de prazo, orçamento e capacidade dos parceiros;
- atribuindo maior ênfase à sustentabilidade dos resultados esperados dos projetos, desde uma fase inicial e ao longo de todo o ciclo de vida do projeto, incluindo, por exemplo, o desenvolvimento de estratégias de saída que tenham em conta fontes de financiamento alternativas e encorajem a apropriação nacional após a conclusão do projeto.

Data prevista: Início de 2018

O presente Relatório foi adotado pela Câmara III, presidida por Karel PINXTEN, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 2 de maio de 2017.

Pelo Tribunal de Contas

Klaus-Heiner LEHNE
Presidente

Anexo I**Síntese dos projetos**

País	Delegação responsável	Ref. Contrato CRIS	Referência no texto	Título do Projeto	Montante total previsto (em euros)	Fundos da UE (euros)
Camboja	Camboja	EIDHR/2011/272-402	Camboja 1	Migração segura e redução do tráfico (SMART)	333 261	244 855
Camboja	Camboja	EIDHR/2009/218-621	Camboja 2	Melhorar a capacidade de dar resposta ao tráfico, especialmente de crianças, sob a perspetiva dos direitos humanos, em nove províncias e no município de Phnom Penh, no Camboja	285 580	188 483
Camboja	Camboja	EIDHR/2011/272-403	Camboja 3	Melhorar a capacidade da Comunidade para Evitar o Tráfico de Seres Humanos, especialmente de Mulheres e Crianças, e Ajudar as Vítimas de Tráfico no Acesso à Justiça	555 330	299 878
Camboja	Camboja	EIDHR/2015/369-068	Camboja 4	MIGRA ACTION - Defender, Acompanhar e Comunicar para Combater o Tráfico de Seres Humanos e a Migração Insegura no Camboja	500 000	475 000
Indonésia	Indonésia	EIDHR/2010/253-189	Indonésia 1	Reforçar os Trabalhos de Defesa e a Participação dos Jovens: Uma Ação de Apoio à execução do Plano de Ação Nacional para a Erradicação de Atos Criminosos de Tráfico de Seres Humanos e Exploração Sexual de Crianças 2009-2014	106 564	99 004
Nepal	Nepal	EIDHR/2009/158-139	Nepal 1	Ação de Empoderamento da comunidade para a Proteção e Promoção dos Direitos das Mulheres e das Crianças	126 080	100 864
Nepal	Nepal	EIDHR/2009/158-158	Nepal 2	Iniciativa para capacitar as instituições locais na luta contra o tráfico de seres humanos (ICLICHT)	49 000	49 000

País	Delegação responsável	Ref. Contrato CRIS	Referência no texto	Título do Projeto	Montante total previsto (em euros)	Fundos da UE (euros)
Nepal	Nepal	DCI-MIGR/2010/228-798	Nepal 3	Shubha Yatra: Promoção e Proteção dos Direitos das Mulheres Nepalesas Migrantes	700 000	560 000
Mianmar/Birmânia	Tailândia	DCI-HUM/2009/155-012	Mianmar 1	Proteção das Crianças Vulneráveis em Mianmar/Birmânia do tráfico e outras formas de abuso	663 293	596 963
Tailândia	Tailândia	DCI-HUM/2009/154-928	Tailândia 1	Proteger as Crianças Migrantes do Tráfico e da Exploração na sub-região do Mekong	649 969	584 972
Tailândia	Tailândia	DCI-MIGR/2008/153-312	Tailândia 2	Regressar - Avançar: Empoderamento Económico e Social de Migrantes Incluindo Vítimas de Tráfico Regressadas de países da UE.	2 199 813	1 758 813
Tailândia	Tailândia	DCI-HUM/2015/371-801	Tailândia 3	Combater Formas de Trabalho Inaceitáveis na Indústria tailandesa da Pesa e do Marisco	4 200 000	3 700 000
Vietname	Vietname	EIDHR/2010/248-231	Vietname 1	Defender os Direitos na Luta Contra a Violência (<i>Stand Up</i>)	205 649	195 366
Vietname	Vietname	EIDHR/2010/248-732	Vietname 2	Vesta II	279 902	251 912
Índia	DEVCO HQ/descentralizado para a EUD Índia em 2011	DCI-MIGR/2010/224-427	Índia 1	Melhorar a Proteção de Trabalhadores Migrantes Indianos em Omã através do Reforço de Capacidades Baseado em Provas com o Governo e a Sociedade Civil	700 410	560 328
Índia	Índia	EIDHR/2010/232-393	Índia 2	Apoiar o governo indiano nos esforços para pôr termo ao tráfico de mulheres e meninas através de uma ação comunitária ao nível de Panchayat, em parceria com a Comissão Nacional das Mulheres	300 000	240 000
Índia	Índia	EIDHR/2012/278-640	Índia 3	Reforçar a aplicação da lei e mobilizar a ação comunitária na luta contra o tráfico de mulheres e crianças	345 518	293 690

País	Delegação responsável	Ref. Contrato CRIS	Referência no texto	Título do Projeto	Montante total previsto (em euros)	Fundos da UE (euros)
Filipinas	Filipinas	EIDHR/2009/220-287	Filipinas 1	Rostos Privados e Públicos da Violência contra as Mulheres: Dar resposta à Violência Doméstica e ao Tráfico nas Comunidades Urbanas Pobres e zonas de prostituição das cidades de Angeles e Olongapo	175 151	140 121
Filipinas	Filipinas	EIDHR/2010/246-141	Filipinas 2	Trabalhar para uma melhor aplicação da legislação internacional e local antitráfico de crianças e outras formas de abuso de crianças em áreas selecionadas das Filipinas	207 557	172 364
Paquistão	Paquistão	EIDHR/2011/277-432	Paquistão 1	HRG - "Meri Awaz Suno" (Oiçam a minha voz)	493 949	443 295
Índia - Nepal - Bangladeche	Índia	DCI-MIGR/2009/153-330	Regional1	SANYUKT, "ligados" - Projeto regional sobre gestão de casos e luta contra o tráfico dentro e a partir do Sul da Ásia	2 199 704	1 759 763
Índia - Nepal	Índia	DCI-HUM/2008/155-098	Regional 2	Proteção e Qualidade dos Cuidados - Ação Antitráfico liderada pela <i>Terre des Hommes Child Relief</i> com a Sanlaap, Índia	592 120	470 902
				Subtotal (essencialmente tráfico de seres humanos)	15 868 850	13 185 573
Camboja	Camboja	DCI-MIGR/2013/282-889	Camboja 5	MIGRA-SAFE: Migração Laboral Segura para Trabalhadores Migrantes Vulneráveis do Camboja para a Tailândia	714 300	571 000
Bangladeche	Bangladeche	DCI-NSAPVD/2011/270-442	Bangladeche 1	Projeto de Migração Infantil Rural Urbana	1 349 994	998 996
Bangladeche	Bangladeche	EIDHR/2011/223-092	Bangladeche 2	Melhorar a proteção das crianças e reabilitar crianças vítimas de abuso sexual e de exploração no Bangladeche	1 403 971	1 094 915

País	Delegação responsável	Ref. Contrato CRIS	Referência no texto	Título do Projeto	Montante total previsto (em euros)	Fundos da UE (euros)
Bangladeche	Bangladeche	DCI-ASIE/2013/314-090	Bangladeche 3	Proteção, serviços essenciais e soluções duradouras para os refugiados no Bangladeche	3 770 680	1 500 000
Bangladeche	Bangladeche	DCI-HUM/2013/323-276	Bangladeche 4	Ações comunitárias para proteger as crianças da violência	1 854 538	1 483 445
Bangladeche	Bangladeche	EIDHR/2013/297-201	Bangladeche 5	Levantamento e reforço das capacidades dos trabalhadores das plantações de chá e de comunidades étnicas pouco conhecidas do Bangladeche	299 999	239 999
Bangladeche	Bangladeche	DCI-ASIE/2014/337-018	Bangladeche 6	Proteção, serviços essenciais e soluções duradouras para os refugiados no Bangladeche; Fase IV	10 442 840	6 000 000
Bangladeche	Bangladeche	EIDHR/2015/367-497	Bangladeche 7	Combater a exploração sexual de crianças para fins comerciais (CCSEC) no Bangladeche	839 003	750 000
Bangladeche	Bangladeche	EIDHR/2010/254-352	Bangladeche 8	Promoção dos Direitos Humanos para Prevenir a Violência e a Discriminação contra Mulheres e Meninas (PPVD)	300 000	285 000
Tailândia	Tailândia	DCI-NSAPVD/2011/280-905	Tailândia 4	Empoderamento das Redes de Mulheres para Melhorar a Proteção dos Direitos das Mulheres e o Acesso a Serviços de Saúde Reprodutiva	529 593	476 633
Tailândia	Tailândia	DCI-ASIE/2010/254-483	Tailândia 5	Assistência na Proteção a Refugiados de Mianmar na Tailândia	1 204 213	963 370
Tailândia	Tailândia	DCI-NSAPVD/2011/280-903	Tailândia 6	Agir para uma melhor inclusão de migrantes de Mianmar/Birmânia e maior reconhecimento dos seus direitos na Tailândia	665 775	499 331
Regional	Indonésia	DCI-ASIE/2015/360-522	Regional 3	UE-ASEAN Migração e Gestão das Fronteiras II	3 200 000	3 200 000

País	Delegação responsável	Ref. Contrato CRIS	Referência no texto	Título do Projeto	Montante total previsto (em euros)	Fundos da UE (euros)
				<i>Subtotal (tráfico de seres humanos adicional)</i>	26 574 906	18 062 690
				<i>Total geral</i>	42 443 755	31 248 263

Anexo II**Objetivos dos projetos e avaliações individuais**

			Caráter adequado da conceção		Acompanhamento e execução		Resultados e sustentabilidade dos resultados dos projetos	
País	Referência no texto	Objetivo do projeto	Objetivos SMART / Indicadores RACER	Outras questões relativas à conceção (por exemplo, situação inicial, ensinamentos obtidos, orçamento)	Acompanhamento	Execução e outras questões	Resultados	Preocupações em matéria de sustentabilidade
Camboja	Camboja 1	O projeto tem por objetivo promover a migração segura, tendo em vista reduzir a incidência do tráfico de seres humanos (a nível nacional e internacional) no Camboja e reforçar as capacidades das agências da sociedade civil e das autoridades locais (freguesia, distrito, província) para evitar a migração insegura e o tráfico e empoderar grupos em risco para que tomem decisões informadas.						
Camboja	Camboja 2	O projeto procura promover a integração dos direitos das crianças no trabalho das autoridades governamentais contra o tráfico, bem como nas práticas de ONG e comunidades, através da promoção de alterações nas percepções sociais.						
Camboja	Camboja 3	A ação aborda a extrema vulnerabilidade das crianças em movimento, evitando que sejam exploradas e permitindo que as crianças vítimas recuperem e prossigam devidamente as suas vidas. Procura fomentar ações por parte dos pais e da comunidade relativas aos riscos e à vulnerabilidade, bem como criar oportunidades e permitir o desenvolvimento pessoal das crianças.						

			Caráter adequado da conceção		Acompanhamento e execução		Resultados e sustentabilidade dos resultados dos projetos	
País	Referência no texto	Objetivo do projeto	Objetivos SMART / Indicadores RACER	Outras questões relativas à conceção (por exemplo, situação inicial, ensinamentos obtidos, orçamento)	Acompanhamento	Execução e outras questões	Resultados	Preocupações em matéria de sustentabilidade
Camboja	Camboja 4	O projeto visa aumentar a capacidade de reconhecimento de casos de exploração e de defesa, bem como as competências comunicacionais dos OSC, autoridades locais, migrantes e suas famílias, tendo em vista aumentar a sensibilização a nível local, nacional e internacional. Uma sociedade civil melhor preparada e equipada aumentará as possibilidades de conferir visibilidade à situação real no terreno, sublinhando a falta de ligações e de circulação de informação entre o nível local e o nível nacional.						
Indonésia	Indonésia 1	A ação tem por objetivo reforçar os trabalhos de defesa dos OSC sobre questões relativas ao tráfico de pessoas e à exploração sexual e crianças, através da participação dos jovens.						
Nepal	Nepal 1	O projeto teve por objetivo empoderar os grupos mais vulneráveis de 3 distritos do centro-oeste do Nepal em matéria de direitos humanos e de proteção contra a violência.						
Nepal	Nepal 2	Contribuir para a promoção dos direitos das comunidades vulneráveis, combatendo o tráfico de mulheres e meninas na região mais ocidental do Nepal.						
Nepal	Nepal 3	O projeto visa promover a migração segura e proteger os direitos das mulheres migrantes trabalhadoras, através da mobilização e do reforço da capacidade de resposta da sociedade civil.	Red					
Mianmar/Birmânia	Mianmar 1	Tem como objetivo geral a criação de um sistema nacional eficaz de proteção das crianças em Mianmar/Birmânia, a favor de 6 milhões de crianças vulneráveis.						

			Caráter adequado da conceção		Acompanhamento e execução		Resultados e sustentabilidade dos resultados dos projetos	
País	Referência no texto	Objetivo do projeto	Objetivos SMART / Indicadores RACER	Outras questões relativas à conceção (por exemplo, situação inicial, ensinamentos obtidos, orçamento)	Acompanhamento	Execução e outras questões	Resultados	Preocupações em matéria de sustentabilidade
Tailândia	Tailândia 1	Tem como objetivo específico desenvolver os sistemas de proteção de crianças ao nível da comunidade e dos municípios, para evitar o tráfico e outras formas de abuso, negligéncia, violência e exploração, bem coo proteger as crianças vulneráveis em três municípios, contribuindo para o processo de desenvolvimento de um sistema eficaz de proteção das crianças a nível nacional.						
Tailândia	Tailândia 2	O projeto visa contribuir para a redução da exploração laboral e sexual dos migrantes, incluindo as vítimas de tráfico, através do apoio a um processo humanitário de regresso e reintegração, com ênfase no empoderamento económico e social. No final do projeto, as capacidades dos prestadores de serviços de regresso e reintegração de migrantes que foram vítimas de exploração laboral e sexual, incluindo vítimas de tráfico, terão melhorado na Tailândia, nas Filipinas, na UE e nos países vizinhos, através do reforço da coordenação e da consulta entre as agências focais e as principais partes interessadas.						
Tailândia	Tailândia 3	O projeto tem por objetivo reduzir o trabalho forçado e infantil, bem como outras formas inaceitáveis de trabalho, e eliminar progressivamente a exploração dos trabalhadores, especialmente dos migrantes, nos setores tailandeses das pescas e do marisco, melhorando assim o cumprimento dos direitos fundamentais no trabalho.						
Vietname	Vietname 1	O projeto visa contribuir para os esforços nacionais de redução da violência contra as mulheres, melhorando a proteção e o apoio às mulheres que tenham sido vítimas de violência.						
Vietname	Vietname 2	O projeto tem por objetivo promover e reforçar o respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais das mulheres que vivem em áreas pobres remotas no Vietname, em especial as que pertencem a grupos vulneráveis tais como minorias nacionais, mulheres sem						

			Caráter adequado da conceção		Acompanhamento e execução		Resultados e sustentabilidade dos resultados dos projetos	
País	Referência no texto	Objetivo do projeto	Objetivos SMART / Indicadores RACER	Outras questões relativas à conceção (por exemplo, situação inicial, ensinamentos obtidos, orçamento)	Acompanhamento	Execução e outras questões	Resultados	Preocupações em matéria de sustentabilidade
		escolaridade e vítimas de tráfico que regressaram.						
Índia	Índia 1	O projeto visa contribuir para os direitos dos trabalhadores indianos que migram para/nos países do Golfo, reforçando as capacidades de 20 agentes não estatais e de 50 funcionários governamentais de ministérios competentes (Serviço de Imigração do Ministério do Interior, Assuntos Ultramarinos, Trabalho, Desenvolvimento das Mulheres e das Crianças, Segurança Social) tanto na Índia como nos países do Golfo, para promoção dos direitos dos trabalhadores migrantes.						
Índia	Índia 2	O objetivo global da ação foi o de apoiar e aprofundar, até 2015, os esforços do governo indiano para a criação de mecanismos de prevenção institucionalizados destinados a acabar com o tráfico em distritos onde o mesmo tem origem, através de ações comunitárias.						
Índia	Índia 3	Combater o tráfico de mulheres e crianças através do reforço das capacidades, formação e sensibilização das agências de aplicação da lei, apoio e proteção das vítimas, instauração de ações penais e desmantelamento de redes criminosas envolvidas no tráfico de mulheres e crianças, através da criação de redes e parcerias entre as agências em zonas de origem, trânsito e destino.						
Filipinas	Filipinas 1	Contribuir para um ambiente de governação centrado na promoção dos direitos humanos, que cumpra a obrigação dos órgãos da administração local de protegerem e promoverem os direitos das populações vulneráveis contra o tráfico e a violência, e aumentar a capacidade de reivindicação de direitos das mulheres.	Red					
Filipinas	Filipinas 2	O projeto tem por objetivo contribuir para a aplicação do Protocolo Facultativo relativo à Venda de Crianças, Prostituição e Pornografia Infantil, da Legislação Antitráfico de Pessoas de 2003 (Lei da República 9208) de e outra legislação pertinente nas Filipinas.						

			Caráter adequado da conceção		Acompanhamento e execução		Resultados e sustentabilidade dos resultados dos projetos	
País	Referência no texto	Objetivo do projeto	Objetivos SMART / Indicadores RACER	Outras questões relativas à conceção (por exemplo, situação inicial, ensinamentos obtidos, orçamento)	Acompanhamento	Execução e outras questões	Resultados	Preocupações em matéria de sustentabilidade
Paquistão	Paquistão 1	Este projeto tem três objetivos: 1) Atenuar o abuso sexual de crianças, a exploração sexual de crianças com fins comerciais e o tráfico de crianças; 2) desenvolver capacidades locais que deem resposta ao abuso de crianças; 3) desenvolver processos democráticos pacíficos baseados no diálogo, na solidariedade e na igualdade, para promover os direitos das crianças.						
Índia - Nepal - Bangladeche	Regional 1	Prevenção da migração insegura e do tráfico de crianças e adolescentes provenientes da Índia (Bengala Ocidental e Andhra Pradesh) e no Bangladeche (distritos e vilas de origem), reabilitação das vítimas traficadas a partir da Índia (Bengala Ocidental e Andhra Pradesh), do Nepal e do Bangladeche.						
Índia - Nepal	Regional 2	A integração bem-sucedida na comunidade de crianças sobreviventes de tráfico. Objetivo específico: melhorar a proteção, a qualidade dos cuidados e a integração na comunidade de crianças traficadas na Índia e no Nepal.						
Camboja	Camboja 5	O objetivo geral do projeto consiste em promover a migração segura, tendo em vista proteger os direitos dos migrantes cambojanos (incluindo mulheres e crianças) e reduzir a sua vulnerabilidade à exploração laboral e ao tráfico de seres humanos.						
Bangladeche	Bangladeche 1	O projeto tem por objetivo reforçar os serviços das Instituições Governamentais Locais, em colaboração com Agentes Não Estatais, para reduzir a migração rural-urbana insegura de crianças e melhorar a situação das crianças migrantes.						
Bangladeche	Bangladeche 2	O projeto visa reduzir os casos de abuso e exploração sexual de crianças nas áreas abrangidas pelo projeto, e reabilitar e reintegrar essas crianças na sociedade de uma forma bem-sucedida.						

			Caráter adequado da conceção		Acompanhamento e execução		Resultados e sustentabilidade dos resultados dos projetos	
País	Referência no texto	Objetivo do projeto	Objetivos SMART / Indicadores RACER	Outras questões relativas à conceção (por exemplo, situação inicial, ensinamentos obtidos, orçamento)	Acompanhamento	Execução e outras questões	Resultados	Preocupações em matéria de sustentabilidade
Bangladeche	Bangladeche 3	O objetivo e a finalidade gerais deste projeto consistem em assegurar o respeito pelos direitos dos refugiados, permitindo o seu empoderamento e preparação para soluções futuras duradouras. Tem como objetivo específico empoderar os refugiados e ajudá-los a alcançar um nível de autossuficiência suficiente para que possam ter vidas construtivas num ambiente seguro.						
Bangladeche	Bangladeche 4	A ação visa desenvolver a capacidade dos agentes estatais e não estatais de eliminarem todas as formas de violência contra as crianças. Para atingir esse objetivo, devem ser reforçadas as ações comunitárias de pessoas da comunidade para a proteção das crianças e através de apoio jurídico e de uma reabilitação abrangente para a reintegração de crianças vítimas de violência.						
Bangladeche	Bangladeche 5	O projeto tem por objetivo promover os direitos, as liberdades fundamentais e a representação dos trabalhadores das plantações de chá sujeitos a coerção e de grupos étnicos pouco conhecidos em contextos socioculturais e político-económicos mais alargados no Bangladeche, através da identificação de ações (levantamento), do reforço de capacidades, da sensibilização e da defesa.						
Bangladeche	Bangladeche 6	O projeto visa proporcionar um ambiente no Bangladeche em que seja garantida proteção internacional adequada aos refugiados Rohingya, enquanto se procura uma solução duradoura o problema.						
Bangladeche	Bangladeche 7	O objetivo global da Ação Combater a exploração sexual de crianças para fins comerciais (CCSEC) no Bangladeche é contribuir para a eliminação da exploração sexual de crianças para fins comerciais. A Ação tem como objetivo específico proteger e promover os direitos dos sobreviventes e das crianças em risco da CSEC, facilitando a aplicação da Convenção 182 da OIT (OIT-C182) e do Protocolo Facultativo dois da						

			Caráter adequado da conceção		Acompanhamento e execução		Resultados e sustentabilidade dos resultados dos projetos	
País	Referência no texto	Objetivo do projeto	Objetivos SMART / Indicadores RACER	Outras questões relativas à conceção (por exemplo, situação inicial, ensinamentos obtidos, orçamento)	Acompanhamento	Execução e outras questões	Resultados	Preocupações em matéria de sustentabilidade
		Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (UNCRC-OP-2) no Bangladeche.						
Bangladeche	Bangladeche 8	Tem como objetivo global prevenir todas as formas de violência e de discriminação contra grupos vulneráveis, especialmente mulheres e meninas, através da promoção dos direitos humanos em zonas específicas do Bangladeche.						
Tailândia	Tailândia 4	O projeto tem como objetivo geral melhorar o acesso à proteção jurídica e aos serviços de saúde das mulheres em 12 províncias do nordeste da Tailândia, que são vulneráveis a violência doméstica ou sexual e ao tráfico de seres humanos, ou que têm dificuldades de acesso aos serviços de saúde, especialmente de saúde reprodutiva, até ao final do projeto, dentro de 4 anos.						
Tailândia	Tailândia 5	O projeto tem como objetivo melhorar, na Tailândia, o ambiente de proteção dos refugiados que se encontram em campos e dos requerentes de asilo provenientes de Mianmar/Birmânia.						
Tailândia	Tailândia 6	A ação visa melhorar a capacidade de 205 agentes não estatais que trabalham em zonas muito povoadas com migrantes de Mianmar/Birmânia, defendendo os direitos dos migrantes e permitindo alterações legislativas (a nível local provincial e nacional) através de plataformas de diálogo entre as autoridades locais, a sociedade civil tailandesa e as comunidades de Mianmar/Birmânia.						

			Caráter adequado da conceção		Acompanhamento e execução		Resultados e sustentabilidade dos resultados dos projetos	
País	Referência no texto	Objetivo do projeto	Objetivos SMART / Indicadores RACER	Outras questões relativas à conceção (por exemplo, situação inicial, ensinamentos obtidos, orçamento)	Acompanhamento	Execução e outras questões	Resultados	Preocupações em matéria de sustentabilidade
Regional	Regional 3	O Programa tem como objetivo apoiar a ASEAN no seu processo de integração, através da execução do Plano Diretor da ASEAN para a Conectividade, em especial a conectividade entre pessoas e o reforço das redes de agências de aplicação da lei e da cooperação nos principais centros de trânsito regionais, com a ajuda de um estudo sobre como facilitar os requisitos em matéria de obtenção de vistos para nacionais e não nacionais da ASEAN, na ASEAN.						

Nota: Ao avaliar estes projetos, o Tribunal teve em conta os desafios inerentes a projetos relacionados com os direitos humanos. Por exemplo, em muitas situações a sustentabilidade exige um apoio contínuo por parte dos doadores e a consolidação de uma apropriação nacional que permita manter os resultados alcançados.

Nota: O Tribunal não avaliou a sustentabilidade dos resultados de 10 projetos, porque ainda se encontravam em curso (sete) ou porque o relatório final ainda não tinha sido aprovado à data do exame da auditoria (um) ou ainda porque não eram suficientemente detalhados (dois). Entre estes projetos, o Tribunal identificou preocupações significativas em matéria de sustentabilidade no projeto Bangladeche 6, relativamente ao qual o governo nacional não foi suficientemente cooperante e no projeto Camboja 4, em que o modelo de embaixadores comunitários pagos foi particularmente insuficiente.

Legenda a cor:



Em todos os aspectos significativos, as normas foram integralmente cumpridas

Algumas normas não foram cumpridas

Desvio significativo das normas

Anexo III

Insuficiências da Base de Dados do sítio Internet Antitráfico

1. O Sistema Comum de Informação Relex (CRIS) da Comissão não regista a pertinência de um projeto em termos de tráfico de seres humanos. Em princípio, os projetos relativos a tráfico de seres humanos são incluídos de forma sistemática numa base de dados específica nesta área, acessível através do sítio Internet antitráfico. O Tribunal analisou a base de dados do sítio Internet antitráfico e constatou que não existe coerência na classificação dos projetos relativos ao tráfico de seres humanos.
2. Em setembro de 2016, a Comissão publicou um Estudo sobre uma Revisão Política Abrangente de Projetos Antitráfico (*Study on Comprehensive Policy Review of Anti-Trafficking Projects*). O autor desse relatório incluiu um alerta que também indica que a base de dados não pode ser considerada como suficientemente sólida e fiável. Referia que, apesar de terem sido envidados todos os esforços por parte do gabinete do Coordenador Antitráfico da UE, para que fossem prestadas informações ao contratante sobre todos os projetos financiados por todos os serviços para todo o período examinado, o estudo não podia ser entendido como uma síntese global exaustiva de todos os projetos financiados pela Comissão Europeia no domínio do tráfico de seres humanos.
3. A falta de coerência entre projetos na base de dados também pode ser avaliada a partir da análise da amostra. Enquanto o projeto Camboja 5 foi considerado pela Comissão como um projeto relativo ao tráfico de seres humanos, o mesmo não sucedeu com o projeto Camboja 4 - que foi considerado uma continuação por um avaliador.

Exemplos de projetos constantes/ausentes da base de dados antitráfico	
Projetos incluídos na base de dados do sítio Internet antitráfico	Projeto idêntico não incluído
<u>Facilitar a Responsabilidade Social das Empresas no domínio do Tráfico de Seres Humanos (HOME/2011/ISEC/AG/THB/4000001962)</u>	<u>Parcerias para combater o trabalho infantil através da responsabilidade social das empresas CSR no Bangladeche (CRIS 266430)</u>
O projeto tem como principal objetivo melhorar a prevenção do tráfico de seres humanos para	O projeto tem como objetivo melhorar as vidas e os meios de subsistência de trabalhadores infantis no

<p>exploração laboral, através da tradução e aplicação dos Princípios Orientadores da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos relativos ao Tráfico de Seres Humanos. Será orientado para três setores: agricultura, construção e turismo (sítio Internet antitráfico).</p>	<p>Bangladeche, tanto no setor privado formal como informal.</p> <p>O trabalho infantil é considerado a violação mais comum dos direitos das crianças no Bangladeche, com cerca de 4,7 milhões de crianças a trabalhar regularmente em ambientes perigosos. O problema global que a Ação pretende solucionar consiste na insuficiente sensibilização e aplicação do CSR e das normas de conformidade social no setor privado, que resulta em trabalho infantil perigoso.</p> <p>(Descrição da Ação, 1.6.2)</p>
<p><u>Prevenção do Tráfico para Jovens e Mulheres Vulneráveis no Kosovo (EIDHR/2008/168-436)</u></p> <p>O projeto teve por objetivo melhorar a prevenção do tráfico através do reforço da capacidade de ONG locais, ativas em programas antitráfico no Kosovo.</p> <p>Além disso, o projeto teve por objetivo a sensibilização para o tráfico entre os grupos mais vulneráveis - tais como alunos da escola primária, vítimas de violência baseada no género e meninas que abandonaram a escola - em zonas rurais do Kosovo. Procurou igualmente promover a formação vocacional de jovens mulheres, de forma a reduzir a sua vulnerabilidade ao tráfico e a permitir que tenham vidas independentes (sítio Internet antitráfico).</p>	<p><u>Melhorar a proteção das crianças e reabilitar crianças vítimas de abuso sexual e de exploração no Bangladeche (CRIS 223-092)</u></p> <p>O projeto tem por objetivo reduzir os casos de abuso e exploração sexual de crianças nas áreas abrangidas pelo projeto, e reabilitar e reintegrar essas crianças na sociedade de uma forma bem-sucedida.</p>

Fonte: Análise do TCE da base de dados do sítio Internet antitráfico e do CRIS.

RESPOSTAS DA COMISSÃO E DO SEAE AO RELATÓRIO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

«APOIO DA UE NA LUTA CONTRA O TRÁFICO DE SERES HUMANOS NO SUL/SUDESTE ASIÁTICO»

SÍNTESE

I. O tráfico de seres humanos (TSH) faz parte integrante do compromisso assumido à escala mundial pela União Europeia no domínio da política externa e de segurança, ao abrigo do qual a UE pretende dar resposta a um conjunto de violações dos direitos humanos e de desafios em matéria de segurança. O TSH é um aspeto relativamente recente no contexto da ação externa da UE, sendo abordado desde 2009. Durante este período inicial, os compromissos corresponderam a medidas concretas aos níveis político, técnico e dos altos dirigentes, à escala mundial e no Sul e Sudeste Asiático.

Sobre esta matéria, a Comissão já indicara ao Parlamento Europeu o seguinte: «Estamos neste momento a fazer um balanço da experiência e dos resultados obtidos com a estratégia atual, a analisar as tendências e problemas e a avaliar e debater com as partes interessadas quais as ações necessárias no futuro no âmbito dos diferentes domínios políticos. O nosso objetivo é enfrentar os desafios criados pela evolução do contexto sociopolítico. Contudo, pretendemos, ao mesmo tempo, manter uma abordagem coordenada, coerente e consistente, bem como prosseguir os esforços na luta contra esta forma de criminalidade extremamente perniciosa, mas altamente lucrativa. A continuação da luta contra o tráfico de seres humanos é um imperativo para a UE: devemo-lo às vítimas e às nossas sociedades».

II. O Tribunal emprega a expressão «destino atrativo» para as vítimas quando descreve a UE. Ainda que a UE possa ser considerada um destino «atrativo», não convém negligenciar o seu papel enquanto território gerador de procura. Tal como sublinha a Europol na sua Avaliação da Ameaça da Criminalidade Grave e Organizada da UE (AACGO, 2013): «A constante procura de serviços relacionados com exploração sexual e laboral e a persistência das desigualdades socioeconómicas entre o mundo desenvolvido e o mundo em desenvolvimento impulsoram o tráfico de seres humanos» (documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha o relatório sobre os progressos realizados na luta contra o tráfico de seres humanos – SWD(2016) 159 final).

III. Relativamente à observação de que «ainda não foi apresentada uma estratégia de luta contra o tráfico para o período pós-2016», a Comissão ressalva que, tal como refletido na Agenda Europeia da Migração e na Agenda Europeia para a Segurança, está em curso um trabalho de elaboração de um quadro político para o período pós-2016.

VI. O SEAE gostaria de salientar que o caminho a seguir para criar parcerias específicas de luta contra o tráfico de seres humanos passa por estabelecer diálogos cada vez mais construtivos com os países e com dispositivos regionais, como a ASEAN e a ASEM, sobre temáticas mais gerais, designadamente os direitos humanos e/ou a ajuda à cooperação, no âmbito das quais estão atualmente a ser analisadas as questões relativas ao tráfico de seres humanos. Trata-se de um processo que exige tempo, recursos e uma forte cooperação com as contrapartes na região.

Cumpre reiterar que, dada a natureza transversal do tráfico de seres humanos, é lógico combatê-lo num contexto mais amplo e aplicar políticas e instrumentos mais abrangentes, por exemplo, abordando os direitos humanos, a redução da pobreza, o apoio ao Estado de direito, a gestão das fronteiras, a luta contra o crime organizado ou a gestão das migrações, tal como observado no relatório do Tribunal. O trabalho levado a cabo nestes domínios incide sobre um vasto conjunto de causas profundas e de «fatores impulsionadores» subjacentes ao tráfico de seres humanos e aos quais é, portanto, fundamental dar resposta.

VII. A Comissão congratula-se pela avaliação positiva do Tribunal e, apesar de anuir na dificuldade de relacionar os projetos específicos com a melhoria global do combate ao TSH, é nítido que a combinação de um diálogo político com sensibilização e ações complementares em conjunto com importantes intervenientes locais motivou uma dinâmica que gerou mudanças em vários países.

No que toca às insuficiências específicas mencionadas, a Comissão faz notar o seguinte:

- Os projetos são, por definição, limitados no tempo e a sua sustentabilidade é uma das principais preocupações da Comissão.
- Os projetos de subvenção são concebidos pelas ONG candidatas que detêm e executam as ações. As eventuais modificações têm de merecer a aprovação das ONG e não podem alterar as condições da concessão de subvenções. A avaliação das insuficiências de conceção constitui uma avaliação qualitativa que depende da avaliação individual por parte do gestor do programa ou do pessoal responsável pelo acompanhamento. As alterações são geralmente motivadas por missões de acompanhamento ou análises externas, que influenciam o beneficiário da subvenção a ajustar a conceção do projeto.

Por último, muitos projetos foram executados em ambientes políticos e locais complexos, devendo a gestão dos projetos ajustar-se aos condicionalismos locais, que implicam inevitavelmente atrasos na execução.

INTRODUCÃO

3. A Comissão gostaria ainda de salientar que, tal como refere a Estratégia da UE para a Erradicação do Tráfico de Seres Humanos 2012-2016: «A vulnerabilidade ao tráfico e às diferentes formas de exploração é determinada pelo género. Enquanto as mulheres e as raparigas tendem a ser vítimas de tráfico para fins de exploração na indústria do sexo, no trabalho doméstico ou no setor dos cuidados, os homens e os rapazes tendem a ser vítimas de trabalho forçado, em especial na agricultura, construção, indústria mineira, silvicultura e pesca. Além disso, as consequências a curto e a longo prazos para as mulheres e os homens vítimas de tráfico podem variar, consoante a forma de tráfico e o género.»

7. Em relação à referência do Tribunal ao facto de se estimar «que 46 milhões de pessoas sejam sujeitas a situações de escravatura moderna», a Comissão destaca a necessidade de interpretar as estimativas e os dados estatísticos com prudência, tendo em conta o mais recente Relatório do GDC sobre o Tráfico de Seres Humanos (2016).

O número referido de 46 milhões de pessoas em situação de escravatura moderna constitui unicamente uma estimativa, não só do tráfico de seres humanos, mas também de outros fenómenos, não representando a incidência real do tráfico de seres humanos ou do número de vítimas de tráfico que entraram em contacto com as autoridades. Além do mais, tal como indicado pelo Tribunal na nota de rodapé 5, o termo «escravatura moderna» não tem qualquer qualificação ou definição jurídica.

12. Tal como refletido na Agenda Europeia da Migração e na Agenda Europeia para a Segurança, a Comissão está a trabalhar no sentido de elaborar um quadro político para o período pós-2016.

OBSERVAÇÕES

22. A Comissão salienta que a adoção da Estratégia da UE para a Erradicação do TSH 2012-2016 foi o resultado final de um processo que incluiu consultas orientadas para fins específicos, em conformidade com os requisitos processuais aplicáveis. Esta estratégia da UE resultou de consultas com um vasto leque de partes interessadas (Estados-Membros, ONG, organizações internacionais, agências da UE). Neste quadro, foram recolhidos dados sobre o tráfico de seres humanos, incluindo

os dados estatísticos, relatórios de balanço e análises jurídicas e económicas disponíveis, tais como dados e relatórios da AACGO e das agências da UE.

Importa frisar que a estratégia da UE foi bem acolhida por todas as partes interessadas, nomeadamente com as conclusões do Conselho sobre a nova estratégia da UE para a erradicação do tráfico de seres humanos 2012-2016, adotadas aquando da 3195.^a reunião do Conselho (Justiça e Assuntos Internos) no Luxemburgo, em 25 de outubro de 2012.

23. Resposta comum aos pontos 23 e 24.

A Comissão elaborou um considerável número de relatórios sobre as ações postas em prática ao abrigo da estratégia da UE, tendo-as acompanhado de perto através de relatórios e estudos, consoante o caso. A Comissão gostaria de salientar que foi publicado um relatório intercalar sobre a estratégia da UE para a erradicação do tráfico de seres humanos (COM(2014) 635 final). Embora não constituísse uma exigência jurídica da Comissão, contribuiu para fazer um balanço dos progressos alcançados na execução da estratégia da UE.

Concretamente, uma secção do relatório intercalar é dedicada às medidas adotadas desde 2012 ao abrigo do «documento orientado para a ação com vista a reforçar a dimensão externa da UE em matéria de luta contra o tráfico de seres humanos», de 2009. O relatório não só inclui o trabalho efetuado através da cooperação entre as instituições, agências e organismos, Estados-Membros, organizações da sociedade civil e setor privado da UE, mas também abrange as ações realizadas no seio da UE e em cooperação com países terceiros de origem, trânsito e destino. Além disso, o relatório inclui um anexo relativo ao importante trabalho de sete agências do domínio da justiça e dos assuntos internos da UE (EASO, Frontex, Europol, EIGE, FRA, CEPOL e Eurojust) no sentido de combater o TSH, com base na declaração conjunta assinada pelos respetivos diretores em 18 de outubro de 2011, por ocasião do Dia Europeu da Luta contra o Tráfico de Seres Humanos.

Adicionalmente, o primeiro relatório da Comissão sobre os progressos realizados na luta contra o tráfico de seres humanos (COM(2016) 267 final) e o documento de trabalho dos serviços da Comissão que o acompanha (SWD(2016) 159 final) contêm inúmeras informações sobre as ações e os resultados obtidos no que respeita também ao contexto da estratégia antitráfico da UE.

Todos os produtos visados que figuravam na estratégia da UE foram tornados públicos, conforme adequado, no sítio *Web* da Comissão dedicado à luta contra o tráfico (<http://ec.europa.eu/antitrafficking/>). Entre estes produtos incluem-se o estudo sobre uma revisão política abrangente dos projetos antitráfico financiados pela Comissão Europeia (2016), bem como outros estudos, orientações e manuais pertinentes.

25. No que respeita à observação sobre a falta de orientação fornecida pela atribuição paralela de prioridades regionais e bilaterais, a Comissão e o SEAE gostariam de deixar claro que esta formulação abrangente permitiu utilizar o maior leque possível de diálogos e/ou parcerias – tanto à escala bilateral como multilateral/regional – para dar resposta às questões de TSH com os países do Sul e Sudeste Asiático. A atribuição de prioridades em 2012 foi utilizada como orientação, num sentido mais amplo, para o diálogo estratégico e um maior compromisso político em matéria de luta contra o tráfico de seres humanos.

Por outro lado, a Comissão e o SEAE reconhecem a necessidade de dar seguimento e proceder a uma revisão da atribuição de prioridades, o que poderá ser ponderado no âmbito da elaboração de um quadro político para o período pós-2016.

33. A Comissão gostaria de recordar que os documentos de programação, embora de tamanho limitado, mencionam regularmente os direitos humanos e que a maior parte dos países escolhem a boa governação/Estado de direito como domínio prioritário.

34. A Comissão mantém e enriquece um sítio *Web* dedicado à luta contra o tráfico de seres humanos (<https://ec.europa.eu/anti-trafficking>), que contém uma base de dados de projetos antitráfico financiados pela Comissão Europeia, assim como informações sobre os instrumentos jurídicos e políticos da UE, as medidas antitráfico nos Estados-Membros, as possibilidades de financiamento e as iniciativas da UE, entre outros dados. As informações sobre os projetos são facultadas pelas diferentes direções-gerais responsáveis pela gestão dos diversos instrumentos de financiamento. Os serviços responsáveis avaliam, caso a caso, se um projeto constitui uma ação pertinente em matéria de tráfico de seres humanos.

36. O SEAE aprecia o facto de o Tribunal reconhecer, neste contexto, a importância dos vários diálogos sobre direitos humanos que a UE mantém com países do Sul e Sudeste Asiático. A UE levanta estas questões no âmbito dos diálogos sobre direitos humanos, bem como noutras instâncias políticas adequadas, por exemplo nas missões de acompanhamento do sistema GSP+, nos comitéis mistos e nas reuniões *ad hoc*. Estes diálogos mantidos individualmente com os países são complementados por diálogos equivalentes no plano regional, por exemplo entre a UE, por um lado, e a ASEAN e ASEM, por outro.

38. O SEAE concorda com a conclusão do Tribunal e gostaria de precisar que as questões relativas aos direitos humanos podem ser debatidas mediante diferentes formas de diálogo com os parceiros na região. Com a Tailândia, em particular, as questões relativas aos direitos humanos são debatidas no âmbito de uma reunião de altos funcionários, na pendência da aplicação do acordo de parceria e cooperação. Além disso, determinadas questões relativas aos direitos humanos são analisadas no contexto dos debates em matéria laboral e sobre a pesca ilegal, não declarada e não regulamentada, conduzidos pela Comissão. Ver igualmente a resposta ao ponto 36 *supra*.

40. A UE coopera com todos os países para lutar contra o tráfico de seres humanos, tal como demonstram os vários projetos. A Comissão e o SEAE estão profundamente empenhados na parceria UE-ASEAN e dispostos a desenvolver o seu potencial.

Ver igualmente as respostas aos pontos 36, 38, 43 e 70.

41. A Comissão e o SEAE confirmam que a UE está empenhada no Processo de Bali, por intermédio dos Estados-Membros e da Comissão Europeia enquanto observadores, e continua a avaliar o potencial do processo. O ministro neerlandês dos Negócios Estrangeiros representou a Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança/Vice-Presidente da Comissão (AR/VP) na 6.^a Reunião Ministerial do Processo de Bali, em 23 de março de 2016.

42. Quanto à observação do Tribunal sobre a comunidade de peritos, a Comissão e o SEAE chamam a atenção para o facto de, só recentemente, o tráfico de seres humanos ter passado a ser considerado um domínio prioritário para a UE, designadamente em 2009 com a adoção do «documento orientado para a ação com vista a reforçar a dimensão externa da UE em matéria de luta contra o tráfico de seres humanos». Ao longo do período inicial que se seguiu, foram envidados esforços para criar esse conhecimento especializado, por exemplo, através da formação do pessoal afeto às delegações da UE e da distribuição de pacotes de informação aos serviços em causa e a todas as delegações da UE.

Nestas delegações, as questões respeitantes ao tráfico de seres humanos são geralmente tratadas em conjunto com o ponto de contacto dos Direitos Humanos e com o chefe da Secção Política. Por conseguinte, os pontos de contacto para os direitos humanos, que contemplam a questão do tráfico de seres humanos, são conhecidos em qualquer momento.

A Comissão e o SEAE estão empenhados em continuar a divulgar informação e a reforçar os conhecimentos do seu pessoal quanto à política da UE em matéria de tráfico de seres humanos, uma matéria que faz parte integrante da ação estratégica da UE à escala mundial.

43. Nas decisões quanto à aplicação do mandato relativo às parcerias contra o tráfico de seres humanos, o método mais adequado consistia, muitas vezes, em maximizar a utilização dos diálogos políticos existentes ou de diálogos mais alargados.

Um desenvolvimento mais recente foi o destacamento de agentes de ligação europeus da migração nos países visados (p. ex., Paquistão e Bangladeche) e de um responsável especial da Europol em Singapura, aos quais competem tarefas respeitantes, entre outras matérias, ao tráfico de seres humanos.

46. A Comissão aplica as suas regras e dá a cada proposta o mesmo tratamento, por forma a garantir um processo justo e equitativo. As sinergias e a interação com outros projetos são questões visadas por atividades de coordenação levadas a cabo pelas delegações da UE.

47. O Conselho da União Europeia adotou, em novembro de 2009, o «documento orientado para a ação com vista a reforçar a dimensão externa da UE em matéria de luta contra o tráfico de seres humanos». A Comissão gostaria de frisar que, na sua grande maioria, os projetos da amostra selecionada no Sul/Sudeste Asiático foram concebidos num período anterior à adoção da estratégia da UE para a erradicação do tráfico de seres humanos (2012-2016). Além do mais, há que ter em conta que o combate ao tráfico de seres humanos era apenas um dos vários objetivos de diversos projetos. Por último, importa observar que, de acordo com as informações obtidas no terreno, o trabalho sobre a componente criminosa do tráfico de seres humanos é mais difícil para as ONG, que optam preferencialmente por trabalhar na prevenção e proteção.

48. Há diferentes formas de definir indicadores, tratando-se de um processo qualitativo que os proponentes dos projetos realizam de acordo com os dados de que dispõem no momento da conceção do projeto. No âmbito dos convites à apresentação de propostas, as subvenções são escolhidas através de um concurso em que são selecionadas as melhores propostas. Uma vez que nem sempre estão disponíveis dados sobre o tráfico de seres humanos, torna-se mais difícil definir objetivos e indicadores facilmente mensuráveis. Acresce que nem todas as ONG têm condições para recorrer aos redatores de propostas mais qualificados, mas, ainda assim, conseguem, por norma, executar bem as suas atividades e obter resultados tangíveis.

Caixa 1

No caso do projeto Filipinas 1, o Tribunal faz referência aos objetivos globais para os quais o projeto deve contribuir. Por seu turno, os objetivos específicos que o projeto deve alcançar são devidamente específicos e o indicador relativo à produção de um estudo da situação inicial da execução das leis pertinentes é mensurável.

Relativamente ao projeto Bangladeche 5, a Comissão faz notar que, embora os indicadores tangíveis fossem inicialmente insuficientes, a delegação da UE introduziu posteriormente alterações no quadro lógico. O estabelecimento de objetivos SMART adequados e de indicadores RACER serviu de apoio à delegação para melhorar a sua medição dos resultados, tanto no plano quantitativo como qualitativo, na avaliação da redação final e dos relatórios financeiros. O projeto produziu com êxito os resultados e realizações previstos.

No que respeita ao projeto Índia 1, estava disponível uma estimativa do custo médio da emigração quando a proposta foi apresentada, através de um estudo semelhante conduzido em 2008 por outra agência. Também estavam disponíveis informações pontuais suficientes sobre o endividamento dos migrantes e das suas famílias devido aos elevados custos da migração, nomeadamente causados por

agências de recrutamento e intermediários sem escrúpulos, de modo a assegurar a pertinência do indicador proposto e das correspondentes atividades.

Embora seja verdade que não foi possível conduzir o inquérito exaustivo final conforme previsto, devido a limitações logísticas e de recursos, foram efetuadas interações/reuniões de apreciação com grupos mais pequenos, a fim de avaliar o impacto. Um indicador relativo ao custo da emigração é, por isso, relevante e muitos países têm políticas de redução do custo a pagar às agências que sobrecarregam trabalhadores migrantes pobres.

49. A Comissão concorda com o facto de os estudos sobre a situação inicial nem sempre serem essenciais ou eficazes.

50. A Comissão gostaria de realçar que existem condicionalismos na alteração do quadro lógico. É muito difícil definir indicadores no domínio do tráfico de seres humanos e uma alteração do quadro lógico exige que os beneficiários das subvenções cheguem a acordo. A modificação de certos indicadores poderá exigir verbas adicionais, as quais não estão disponíveis, inviabilizando, assim, a obtenção do referido acordo.

a) No caso do projeto Indonésia 1, a Comissão deseja salientar que, apesar de as análises individuais serem tidas em conta no âmbito da avaliação, as observações específicas dos avaliadores não têm necessariamente de ser plenamente incorporadas no relatório de avaliação. Na fase de contratação, o gestor do projeto consulta as fichas de avaliação individuais para verificar as forças e fraquezas do projeto suscetíveis de serem geridas dentro do limite das regras aplicáveis (guião prático dos procedimentos – PRAG). No entanto, a Comissão aceita o exame relativo aos indicadores, mas sublinha que o projeto em causa era de pequena dimensão, com um pequeno montante de financiamento da UE (99 000 EUR), e de curta duração (18 meses).

b) O projeto Filipinas 2 foi selecionado através de concurso (convite à apresentação de propostas) e a proposta foi avaliada com base nas forças e fraquezas da sua conceção (incluindo os objetivos e quadro lógico). Com efeito, ao abrigo da secção 6.5.10.2 do PRAG: «A administração contratante pode decidir que na descrição da ação ou no orçamento podem ser introduzidos outros esclarecimentos ou correções de pouca importância na medida em que não ponham em causa a decisão de atribuição da subvenção, nem o princípio da igualdade de tratamento dos candidatos». Contudo, no caso do projeto Filipinas 2, a modificação de partes do documento poderia ter posto em causa a igualdade de tratamento dos candidatos. Este projeto foi selecionado por ter sido a melhor proposta do correspondente convite à apresentação de propostas.

c) Relativamente ao projeto Nepal 3, o relatório final de avaliação indica (p. 20) que o projeto estabeleceu o valor de referência dos indicadores identificados no quadro lógico. Adicionalmente, refere que o quadro lógico está bem desenhado, revelando clareza na maior parte dos indicadores e das metas.

51. No que toca ao projeto Bangladeche 5, apesar de terem sido formalmente introduzidos indicadores tangíveis no quadro lógico, o projeto produziu com êxito os resultados e realizações previstos. O estabelecimento de objetivos SMART adequados e de indicadores RACER serviu de apoio à delegação para melhorar a sua medição dos resultados, tanto no plano quantitativo como qualitativo, na avaliação da redação final e dos relatórios financeiros.

52.

a) Quanto ao projeto Bangladeche 1, é admissível que os dois domínios da conceção do projeto tenham sido ambiciosos; realização das tarefas no início da manhã, quando havia eletricidade disponível, e a utilização fora de linha da base de dados (sem acesso à Internet, mas com acesso à corrente elétrica). Ainda que estas limitações tenham gerado atrasos iniciais, a Comissão gostaria de realçar que, após o termo do ciclo do projeto, o Ministério da Administração Local e das

Cooperativas assumiu a gestão da base de dados. Esta última foi incorporada no sítio Web da administração local e a sua utilização passou a fazer parte da formação destinada ao programa de reforma da administração local, o que demonstrou uma boa resposta do projeto aos contratempos iniciais.

b) A Comissão admite que o projeto Índia 1 era demasiado ambicioso, uma vez que estava a ser executado num ambiente político que pode revelar-se extremamente complexo e onde o processo legislativo é moroso. Porém, no momento em que a proposta foi aferida, o risco era conhecido e a avaliação ditou que os exercícios de pressão e os esforços de defesa do projeto seriam úteis e acabariam por contribuir para uma melhoria das políticas. Efetivamente, o projeto deu origem a uma série de iniciativas políticas, tais como o módulo de formação antes da partida, desenvolvido pelo projeto e incorporado no programa de orientação antes da partida do Estado de Tamil Nadu, proporcionado a migrantes pouco qualificados pelo Gabinete de Apoio aos Emigrantes. Os funcionários da embaixada india nos países do Golfo tornaram-se mais proativos e reativos na proteção dos migrantes em dificuldades, intervindo, inclusivamente, em conjunto com os países de acolhimento no Golfo para garantir um regresso em condições de segurança de cidadãos indianos retidos e instaurando um processo penal contra uma agência de recrutamento fraudulenta.

O estudo realizado no âmbito deste projeto, intitulado «Something is better than nothing: enhancing the protection of Indian migrant workers through bilateral agreements and Memorandum of Understanding (MoUs)» («Alguma coisa é melhor do que nada: reforçar a proteção dos trabalhadores migrantes indianos através de acordos bilaterais e memorandos de entendimento»), teve um efeito multiplicador. Ganhou força junto dos Estados membros da Organização Internacional do Trabalho e levou vários governos de países do Sul da Ásia a organizarem formações para o seu pessoal técnico sobre a forma de elaborar memorandos de entendimento, por intermédio do parceiro do projeto. A assinatura do memorando de entendimento entre a Índia e a Arábia Saudita, relativo aos trabalhadores dos serviços domésticos, pode igualmente ser atribuída à defesa de políticas apoiada pelo projeto.

54. Muitos projetos foram executados em ambientes políticos e locais complexos, devendo a gestão dos projetos ajustar-se aos condicionalismos locais, com situações específicas a ocasionar naturalmente alguns atrasos.

Numa perspetiva geral, a Comissão gostaria igualmente de acrescentar que os projetos são concebidos pelos candidatos de acordo com os seus conhecimentos muito antes da implementação. O combate ao tráfico de seres humanos é uma questão politicamente delicada em muitos países, sendo muitas vezes necessárias adaptações, consoante a evolução do contexto de determinado país. Algumas atividades no domínio do tráfico de seres humanos, por exemplo a prestação de assistência às vítimas, não são por si sustentáveis, contudo, nalguns países, é importante apoiar estas atividades, porquanto não existem mecanismos alternativos de auxílio, o que deixa as vítimas sem qualquer apoio. As delegações da UE abordam a questão da sustentabilidade em todas as suas interações com os parceiros de execução, mas nem todas as conversações são documentadas.

55. Os prolongamentos dos projetos foram concedidos para assegurar a obtenção de resultados e compensar situações particularmente difíceis, em consonância com as boas práticas de gestão de projetos.

56. O ajustamento do calendário das atividades por parte dos gestores dos projetos é uma prática comum, em função de mudanças na conjuntura local e de exigências dos parceiros.

Caixa 2

No que se refere ao projeto Camboja 2, a ligeira alteração desta ordem não pode ser automaticamente considerada como uma mudança com efeitos negativos sobre a eficácia do

projeto. Concretamente, a oferta de uma segunda formação a jornalistas no último semestre tirou partido da realização da atividade da revista de imprensa, tal como planeado.

Em relação ao projeto Índia 2, a Comissão salienta que os atrasos referidos iam além das competências da UE, que não estava em posição de intervir. Segundo a experiência da delegação da UE na colaboração com agências governamentais, os procedimentos formais dão frequentemente origem a atrasos significativos. Aplicando um dos ensinamentos colhidos, a delegação limitou a elegibilidade dos candidatos aos subsequentes convites temáticos à apresentação de propostas na Índia, reservando-os exclusivamente às ONG e deixando de fora as Nações Unidas e outras organizações internacionais. Estas últimas necessitam de uma aprovação prévia por parte dos seus ministérios nodais, uma formalidade que é raramente concluída em tempo oportuno.

57. É, por vezes, necessário levar a cabo ações para dar resposta às questões do tráfico de seres humanos, tendo em conta a falta de empenho por parte dos governos no sentido de resolver o problema e apoiar as vítimas. Assim, alguns casos requerem um envolvimento da sociedade civil para mudar a situação e gerar uma maior apropriação ao nível nacional.

Consequentemente, a gestão dos projetos deve ajustar a tipologia e o calendário das atividades à evolução das necessidades consoante o caso específico.

Caixa 3

No projeto Bangladeche 1, a Comissão faz notar que as ações de formação estavam, de facto, dependentes da instalação e ativação do *software*, sujeito à aprovação do Governo bangladechiano. Apesar das várias prorrogações do contrato, não foi possível instalar e ativar o *software* antes do final do projeto; como tal, não obstante os esforços conjuntos envidados pelos parceiros e pela delegação da UE, não foi possível ministrar aos funcionários a formação relativa ao modo de utilização do *software* em causa. No entanto, pouco tempo depois do final do projeto, o *software* de registo de crianças (*software* de migração LINK) foi inserido no *software* da Administração Local (LGSP-2), que constitui outro projeto financiado pelo Governo de Bengala Ocidental. O novo governo estava a tomar medidas para dar início à formação dos funcionários encarregados do *software*.

Em relação ao projeto Indonésia 1, a Comissão faz notar que o projeto logrou marcar encontros com partes interessadas das agências governamentais pertinentes, através de reuniões organizadas pelo Ministério do Empoderamento das Mulheres e da Proteção das Crianças, a quem competia dirigir a execução do Plano de Ação Nacional. Refira-se também que os ajustamentos das atividades não puseram em causa o cumprimento dos objetivos do projeto.

A Comissão gostaria de precisar que, no caso do projeto Mianmar 1, foram realizadas atividades em desafios operacionais nas três regiões de minorias étnicas com elevado índice de pobreza e em conflito étnico com o Governo de Mianmar. A resistência por parte das autoridades locais (em Namkham e Hpa An) foi igualmente um desafio suplementar. Além disso, durante o segundo ano, as atividades foram interrompidas pelas eleições nacionais e a formação de um novo governo. Por conseguinte, não foi possível organizar muitas atividades de forma regular, por exemplo, atividades recreativas. Atendendo aos diferentes níveis de envolvimento das comunidades, de colaboração das autoridades locais e de situação de segurança, os 33 Grupos de Proteção das Crianças estavam a desenvolver atividades com diferentes capacidades nos diferentes municípios. Não obstante todos estes fatores, a execução global foi satisfatória.

Relativamente ao projeto Índia 1, tendo em conta o panorama de elaboração de políticas, existe sempre um risco de as políticas/legislações previstas não se tornarem uma realidade durante o período de vigência do projeto. Este risco é do conhecimento quer das organizações responsáveis pela execução quer da delegação, que o assumem conscientemente, sabendo que os esforços no

âmbito dos projetos têm boas hipóteses de produzir um impacto positivo e de, em última instância, contribuir para influenciar a elaboração das políticas no longo prazo, mesmo que tal não se verifique no futuro imediato. O projeto exerceu uma forte pressão e defendeu tenazmente os seus objetivos junto dos decisores políticos – governos, deputados, etc.

58. Todos os casos de prolongamento dos projetos tiveram como finalidade assegurar a obtenção dos resultados previstos e uma melhor sustentabilidade. Quando se verifica durante a fase de contratação que um orçamento foi sobreestimado, são negociadas alterações.

a) No caso do projeto Regional 1, a Comissão deseja frisar que a execução e a capacidade de absorção do projeto foram afetadas por fatores externos, e não tanto pela capacidade dos parceiros locais:

i) o Governo indiano introduziu novas regras aplicáveis à receção e gestão de financiamentos estrangeiros por parte das ONG indianas. No seguimento desta alteração, as ONG tiveram de redefinir as suas estratégias e reorganizar a forma como os financiamentos estrangeiros devem ser recebidos e canalizados, a fim de respeitar as novas regras. Acresce que as mudanças nas estruturas dos parceiros e da gestão deram origem a um longo processo de diálogo e conversação com a delegação da UE. Nem todas as alterações propostas eram aceitáveis à luz das normas da UE e o processo na sua íntegra foi moroso, o que provocou atrasos na execução. Consequentemente, o projeto viu reduzir a sua capacidade global de implementação e aplicação de verbas,

ii) a delegação da UE recusou conceder uma prorrogação sem custos que o projeto solicitara para compensar o atraso referido, uma vez que as modalidades propostas não estavam em conformidade com os procedimentos aplicáveis. Esta recusa produziu um impacto adicional sobre o nível de execução.

b) Quanto ao projeto Índia 3, o aumento da contribuição estatal configurou um desenvolvimento positivo que contribuirá previsivelmente para a sustentabilidade do projeto. A Comissão sublinha que foi concedida uma prorrogação sem custos de um ano ao projeto, no sentido de implementar atividades que tinham sido adiadas por motivos políticos. De resto, importa observar que a subutilização de fundos neste projeto ocorreu na sua fase de arranque, tendo sido corrigida à medida que o projeto evoluiu.

c) Em relação ao projeto Regional 2, a primeira prorrogação do prazo foi necessária por duas razões: a morosidade do processo de obtenção de autorizações para trabalhar com «centros de acolhimento de gestão pública» e os atrasos no repatriamento das vítimas, visto que a maioria das vítimas teve de testemunhar em tribunal, outro processo moroso.

A segunda prorrogação foi acordada porque o projeto tinha a possibilidade de fomentar atividades baseadas na procura de outros governos estaduais, contribuindo para o êxito e a replicabilidade do projeto. Dada a disponibilidade de verbas no projeto, a UE considerou haver uma boa oportunidade para reforçar a ação.

60. A Comissão entende ter contribuído para este desenvolvimento positivo.

61. Apesar de a Comissão anuir na dificuldade de relacionar os projetos específicos com a melhoria global do combate ao tráfico de seres humanos, é nítido que a combinação de um diálogo político com sensibilização e ações complementares, em conjunto com importantes intervenientes locais, motivou uma dinâmica que gerou mudanças em vários países.

64. As delegações da UE tentam regularmente estabelecer ligações entre os projetos da UE e outras iniciativas dos parceiros de desenvolvimento e esforços governamentais.

Caixa 4

A Comissão deseja realçar a importância conferida à luta contra a pesca ilegal, não declarada e não regulamentada («pesca INN»). As ações da Comissão nesta matéria assentam na aplicação do Regulamento INN da UE, que prevê, designadamente, a possibilidade de cooperar com países terceiros em domínios relativos à execução das respetivas disposições.

Em 21 de abril de 2015, a Comissão notificou à Tailândia a possibilidade de vir a ser identificada como país não cooperante no âmbito da luta contra a pesca INN. Esta decisão foi tomada na sequência de uma análise exaustiva e de uma série de conversações com as autoridades tailandesas, desde 2011. É importante salientar que a referida decisão foi tomada com base nas conclusões da Comissão sobre o incumprimento pela Tailândia das suas obrigações relativas às medidas a adotar para prevenir, impedir e eliminar a pesca INN, que lhe incumbem por força do direito internacional na sua qualidade de Estado de pavilhão, Estado do porto, Estado costeiro ou Estado de comercialização.

A Comissão deseja salientar que a existência de políticas eficazes de controlo das pescas e de quadros políticos eficientes para combater as práticas ilegais de pesca pode, de forma indireta, apoiar e, por conseguinte, influenciar positivamente o respeito pelas condições de trabalho e normas laborais, bem como a redução do trabalho forçado, do trabalho infantil e de outras formas de trabalho intoleráveis.

65. A Comissão fez tudo o que estava ao seu alcance para garantir a sustentabilidade, mas as circunstâncias locais adversas e a falta de financiamentos alternativos impossibilitaram a continuação de todas as atividades.

Uma vez que a UE não pode disponibilizar permanentemente verbas para prestação de assistência às vítimas ou outras necessidades permanentes, a sustentabilidade está dependente de outros financiamentos de subvenções provenientes de outros parceiros de desenvolvimento ou dos governos nacionais, escapando, pois, ao controlo da UE.

Caixa 5

Em relação ao projeto Nepal 1, a UE não controla as decisões das ONG de modificar o respetivo âmbito de atividades, as quais dependem, em certa medida, da disponibilidade de financiamentos de subvenções. Aliás, cumpre salientar que um parceiro do projeto Nepal 1 conseguiu dar continuidade à atividade graças a um financiamento alternativo. Embora o principal parceiro tenha deixado de trabalhar nos três distritos, foram conferidos poderes ao parceiro local para o fazer. Esta iniciativa deve ser encarada como um impacto positivo almejado por qualquer projeto executado por intermédio de uma ONG internacional, nomeadamente o reforço das capacidades de beneficiários locais assentes em organizações ou coletividades. O parceiro local e os grupos locais têm prosseguido as atividades introduzidas e iniciadas pelo projeto de todas as formas possíveis, dependendo do apoio disponível.

Quanto ao projeto Índia 2, os recursos fundiários comuns dos panchayats foram concedidos a grupos femininos de ajuda mútua a fim de gerir os centros de ação e outros meios de subsistência, que deverão manter-se ativos após a conclusão do projeto, e com vista a contribuir para a sustentabilidade, tanto institucional como financeira. Foram estabelecidas ligações suficientes entre a polícia e os panchayats e grupos de mulheres, que deverão igualmente continuar a ser apoiadas após o termo do projeto.

No caso do projeto Bangladeche 3, a delegação da UE acompanha atentamente a situação dos refugiados Rohingya. Porém, não foi possível estabelecer uma situação política sustentável entre os governos envolvidos, o que escapa ao controlo da UE.

66. As delegações examinam e acompanham a sustentabilidade durante as suas interações com os responsáveis pela execução do projeto. Todavia, os beneficiários das subvenções são plenamente

responsáveis pelas suas próprias ações (também no que respeita, portanto, à sustentabilidade e à gestão dos projetos), que, por norma, cofinanciam.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

68. O SEAE e a Comissão concordam com o Tribunal no facto de a erradicação do tráfico de seres humanos constituir um processo complexo e a longo prazo, no âmbito do qual devem ser enfrentadas as causas profundas. Contudo, a pobreza, à qual o Tribunal alude nas suas observações, deve igualmente ser tomada em consideração enquanto causa profunda de extrema importância. É notório que a UE, por meio dos seus diálogos políticos e instrumentos de assistência, ajudou os países do Sul e Sudeste Asiático a lutar contra o tráfico de seres humanos. Este contributo é visível no aumento progressivo da qualidade dos diálogos sobre a matéria com os países desta região e nas medidas que muitos deles estão a adotar. No entanto, é evidente que, embora a situação tenha melhorado, o tráfico de seres humanos não foi erradicado, sendo necessário levar a cabo ações em continuidade.

69. A Comissão gostaria de sublinhar que, apesar de não estar juridicamente obrigada a fazê-lo, elaborou um considerável número de relatórios sobre as ações postas em prática ao abrigo da estratégia da UE, tendo acompanhado de perto os seus progressos através de relatórios e estudos, consoante o caso. Neste contexto, foi publicado um relatório intercalar sobre a estratégia da UE para a erradicação do tráfico de seres humanos (COM(2014) 635 final). Embora não constituísse uma exigência jurídica da Comissão, este contribuiu para fazer um balanço dos progressos alcançados na execução da estratégia.

Concretamente, uma secção do relatório intercalar é dedicada às medidas adotadas desde 2012 ao abrigo do «documento orientado para a ação com vista a reforçar a dimensão externa da UE em matéria de luta contra o tráfico de seres humanos», de 2009.

Adicionalmente, o primeiro relatório da Comissão sobre os progressos realizados na luta contra o tráfico de seres humanos (COM(2016) 267 final) e o documento de trabalho dos serviços da Comissão que o acompanha (SWD(2016) 159 final) contêm inúmeras informações sobre as ações e os resultados obtidos no que respeita também ao contexto da estratégia antitráfico da UE.

A Comissão pretende realçar que determinados relatórios e produtos indicativos relacionados com a estratégia antitráfico da UE foram tornados públicos no sítio *Web* da Comissão dedicado à luta contra o tráfico:

- Documento de trabalho dos serviços da Comissão, relatório intercalar sobre a estratégia da UE para a erradicação do tráfico de seres humanos (Bruxelas, 17.10.2014, SWD(2014) 318 final).
- Relatório sobre os progressos realizados na luta contra o tráfico de seres humanos (2016), tal como exigido ao abrigo do artigo 20.º da Diretiva 2011/36/UE relativa à prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e à proteção das vítimas (Bruxelas, 19.5.2016, COM(2016) 267 final), e documento de trabalho dos serviços da Comissão que o acompanha (Bruxelas, 19.5.2016, SWD(2016) 159 final).
- Relatório da Comissão que avalia em que medida os Estados-Membros tomaram as disposições necessárias para dar cumprimento à Diretiva 2011/36/UE relativa à prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e à proteção das vítimas, em conformidade com o artigo 23.º, n.º 1 (COM(2016) 722).
- Relatório da Comissão que avalia o impacto na prevenção do tráfico de seres humanos do direito nacional em vigor que criminaliza a utilização de serviços que são objeto da exploração do tráfico de seres humanos, em conformidade com o artigo 23.º, n.º 2, da Diretiva 2011/36/UE (COM(2016) 719).

Com efeito, todos os produtos visados que figuravam na estratégia da UE foram tornados públicos, conforme adequado, no sítio *Web* da Comissão dedicado à luta contra o tráfico (<http://ec.europa.eu/anti-trafficking/>), incluindo o estudo sobre uma revisão política abrangente dos projetos antitráfico financiados pela Comissão Europeia (2016), bem como outros estudos pertinentes.

70. O SEAE gostaria de salientar que o caminho a seguir para criar parcerias específicas de luta contra o tráfico de seres humanos passa por estabelecer diálogos cada vez mais construtivos com os países e com dispositivos regionais, como a ASEAN e a ASEM, sobre temáticas mais gerais, designadamente os direitos humanos e/ou a ajuda à cooperação, no âmbito das quais estão atualmente a ser analisadas as questões relativas ao tráfico de seres humanos. Trata-se de um processo que exige tempo, recursos e uma forte cooperação com as contrapartes na região.

Cumpre reiterar que, dada a natureza transversal do tráfico de seres humanos, é lógico combatê-lo em contextos mais amplos e aplicar políticas e instrumentos mais abrangentes, por exemplo, abordando os direitos humanos, a redução da pobreza, o apoio ao Estado de direito, a gestão das fronteiras, a luta contra o crime organizado ou a gestão das migrações, tal como observado no relatório do Tribunal. O trabalho levado a cabo nestes domínios responde a um vasto conjunto de causas profundas e de «fatores impulsionadores» subjacentes ao tráfico de seres humanos e aos quais é, portanto, fundamental dar resposta.

Recomendação 1

A Comissão e o SEAE aceitam a recomendação. Mais particularmente, a recomendação no sentido de propor ao Conselho uma lista atualizada de prioridades (geográficas ou temáticas) será tomada em consideração aquando da elaboração de um quadro político para o período pós-2016 e das intervenções relativas ao tráfico de seres humanos.

Esta base estratégica será aplicada quando forem ponderados os objetivos e as metas dos projetos relativos ao tráfico de seres humanos na região, no âmbito da preparação do próximo ciclo de programação financeira, em 2019. As orientações operacionais conexas irão refletir a revisão dos objetivos e das metas. Além disso, no quadro do Instrumento Europeu para a Democracia e os Direitos Humanos (IEDDH), a realização de esforços para erradicar o tráfico de seres humanos poderá ser definida como uma das prioridades do programa no Sul/Sudeste Asiático.

A Comissão e o SEAE vão procurar dar maior ênfase ao tráfico de seres humanos no âmbito dos atuais diálogos mantidos individualmente com os países, por exemplo sobre os direitos humanos, assim como outras políticas pertinentes. Para o efeito, as atuais modalidades de transmissão de informações políticas e técnicas serão reforçadas.

Por último, a Comissão utilizará plenamente o documento de trabalho conjunto dos serviços da Comissão intitulado «Atividades da UE em matéria de igualdade de género e capacitação das mulheres no quadro das relações externas», que abrange o tráfico de seres humanos envolvendo mulheres e raparigas e apresenta indicadores e exemplos de atividades positivas.

71. A Comissão recorda a dificuldade e a subjetividade da formulação de objetivos e indicadores específicos, devido à reduzida disponibilidade de dados e à complexidade do domínio de intervenção relativo à eliminação de atividades ilegais frequentemente relacionadas com o crime organizado. As insuficiências foram maioritariamente colmatadas nos casos em que foram detetadas pela correspondente delegação, em conformidade com os procedimentos da UE aplicáveis à época. Quase todos os projetos foram executados por ONG e uma eventual revisão dos contratos no âmbito de um projeto está sujeita à aprovação da ONG, que pode ter uma opinião distinta. Convém reiterar que a maioria dos projetos obteve bons resultados, apesar de insuficiências pontuais nos indicadores.

Por último, no tocante às sinergias entre projetos e outros instrumentos, o SEAE e a Comissão gostariam de frisar que os diálogos políticos da UE em matéria de tráfico de seres humanos tiram benefícios consideráveis dos projetos de prestação de assistência da UE no domínio do tráfico de seres humanos. Este processo tem permitido um fortalecimento recíproco.

72. A Comissão congratula-se pela avaliação positiva do Tribunal relativamente ao acompanhamento dos projetos e, apesar de anuir na dificuldade de relacionar os projetos específicos com a melhoria global do combate ao tráfico de seres humanos, é nítido que a combinação de um diálogo político com sensibilização e ações complementares, em conjunto com importantes intervenientes locais, motivou uma dinâmica que gerou mudanças em vários países.

No que tange à apropriação limitada ao nível nacional, é, por vezes, necessário levar a cabo ações de combate ao tráfico de seres humanos, tendo em conta a falta de empenho por parte dos governos no sentido de resolver o problema e apoiar as vítimas. Assim, alguns casos requerem um envolvimento da sociedade civil para mudar a situação e gerar uma maior apropriação ao nível nacional.

A Comissão envida todos os esforços para assegurar a sustentabilidade dos projetos. Contudo, algumas atividades, como a prestação de assistência às vítimas, exigem verbas que, geralmente, os governos não disponibilizam em quantidade suficiente, o que escapa ao controlo da UE.

Recomendação 2

A Comissão e o SEAE aceitam a recomendação no que respeita aos países auditados. A Comissão e o SEAE consideram que todas as medidas enunciadas pelo Tribunal são muito pertinentes. Será dada uma primazia ainda maior a todas estas medidas operacionais aquando da preparação e implementação de ações no domínio do tráfico de seres humanos nos potenciais países e regiões prioritários do Sul/Sudeste Asiático.

Etapa	Data
Adoção do PGA / Início da auditoria	15.3.2016
Envio oficial do projeto de relatório à Comissão (ou outra entidade auditada)	16.3.2017
Adoção do relatório final após o procedimento contraditório	2.5.2017
Receção das respostas oficiais da Comissão (ou de outra entidade auditada) em todas as línguas	8.6.2017

©União Europeia, 2017

É autorizada a reprodução desde que indicada a fonte.

A autorização para qualquer utilização ou reprodução do **Mapa 1** deve ser diretamente solicitada ao detentor dos direitos de autor.

O tráfico de seres humanos foi identificado como uma das principais ameaças para a UE, que se comprometeu a combatê-lo, tanto dentro como fora das suas fronteiras. A auditoria examinou se a UE tinha adotado uma abordagem global na luta contra o tráfico de seres humanos e se os projetos da UE contribuíram eficazmente para essa luta no Sul e Sudeste Asiático. A erradicação do tráfico de seres humanos constitui, necessariamente, um processo a longo prazo, que exige dar resposta às causas profundas e desmantelar as redes criminosas. Tendo em conta este contexto, o Tribunal constatou que a UE foi parcialmente eficaz no apoio à luta contra o tráfico de seres humanos no Sul e Sudeste Asiático. O Tribunal formula recomendações tendentes a aprofundar o desenvolvimento do quadro estratégico relativo ao tráfico de seres humanos e a otimizar o impacto dos projetos através da sua integração num quadro abrangente.



TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Informações: eca.europa.eu/pt/Pages/ContactForm.aspx
Sítio Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors