

PARLAMENTO EUROPEU

2004



2009

Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos

26.4.2006

DOCUMENTO DE TRABALHO

sobre a futura estratégia da UE relativa à prevenção e ao controlo do tráfico de seres humanos

Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos

Relatora: Edit Bauer

Introdução

De acordo com as estimativas apresentadas no Relatório de 2005 sobre o Tráfico de Pessoas, elaborado pelo Gabinete do Departamento de Estado Norte-Americano, entre 600 000 e 800 000 homens, mulheres e crianças são anualmente objecto de tráfico entre países. Cerca de 80% são mulheres e raparigas e o número de menores eleva-se a 50% do total atrás mencionado. A maioria das vítimas desse tráfico transnacional destina-se a actividades de exploração sexual para fins comerciais. Existem outras estimativas ainda mais elevadas – as Nações Unidas calculam que o número de vítimas ultrapasse 1 milhão por ano e a OIT fala em mais de 1,2 milhões de crianças traficadas. A Organização das Nações Unidas considera que o tráfico de seres humanos é a terceira maior fonte de dinheiro proveniente da criminalidade organizada, logo a seguir ao comércio de armas e ao tráfico de droga¹. No entanto, o Relatório de 2005 relativo ao Tráfico de Pessoas salienta a alarmante escravização de pessoas também para fins de exploração do trabalho.

Na UE, o número de pessoas que são vítimas de tráfico ultrapassa as 100 000. (Temos, porém, de ser muito cautelosos na forma como lidamos com as estatísticas, porque não existem dados fiáveis relativamente ao tráfico de seres humanos).

É importante sublinhar que os seres humanos mais vulneráveis são as mulheres e as crianças. "As crianças são particularmente vulneráveis ao tráfico de seres humanos, devido à sua falta de experiência, dependência e confiança nos adultos, principalmente familiares e pessoas que ocupam posições de autoridade, e têm menos possibilidades de escapar a situações em que são exploradas."²

Este relatório baseia-se na definição internacionalmente aceite do Protocolo das Nações Unidas relativo à Prevenção, à Repressão e à Punição do Tráfico de Pessoas. De acordo com o seu artigo 3º, o "tráfico de pessoas" significa o recrutamento, o transporte, a transferência, o acolhimento ou a recepção de pessoas por meio de ameaças ou do uso da força, ou de outras formas de coacção, de sequestro, de dolo, de fraude, de abuso do poder ou de uma posição de vulnerabilidade, ou ainda da dádiva ou recepção de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que exerça controlo sobre outra, para fins de exploração. A exploração inclui, no mínimo, a exploração da prostituição de terceiros ou outras formas de exploração sexual, trabalhos ou prestação de serviços forçados, escravatura ou práticas semelhantes à escravatura, servidão ou extracção de órgãos.

A OIM sublinha a frequência crescente de outras formas de tráfico de crianças ou de tráfico de famílias, por exemplo, para a prática da mendicância ou de actividades criminosas.³

Apesar do facto de terem sido envidados grandes esforços para adoptar e aplicar medidas de luta contra este tipo de criminalidade extremamente perigosa, que fragiliza a sociedade, esta forma moderna de escravatura continua a aumentar em muitas partes da Europa.⁴

O tráfico de seres humanos é um fenómeno pluridimensional: por um lado, é um crime grave

¹ F. Frattini, 19 de Agosto de 2005.

² Resource book for Law Enforcement Officers on Good Practices in Combating Child Trafficking (Manual de Recurso para Agentes da Autoridade relativo a Boas Práticas no Combate ao Tráfico de Crianças), OIM, Viena, 2006.

³ Ibid.

⁴ Relatório de Situação da Criminalidade Organizada 2005, CE, Dezembro de 2005.

(organizado ou não) ligado à exploração, seja ela sexual, seja do trabalho; por outro, é uma violação fundamental de direitos humanos básicos.

O nº 3 do artigo 5º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia declara o seguinte: "É proibido o tráfico de seres humanos."

Há várias disposições legislativas que visam o agravamento da acusação penal dos traficantes e a protecção adequada das vítimas:

- A Decisão-Quadro relativa à luta contra o tráfico de seres humanos (prazo para execução: 1 de Agosto de 2004)
- A Decisão-Quadro relativa à luta contra a exploração sexual de crianças e a pornografia infantil (prazo para execução: 20 de Janeiro de 2006)
- A Directiva relativa à concessão de um título de residência aos nacionais de países terceiros que sejam vítimas do tráfico de seres humanos ou objecto de uma acção de auxílio à imigração ilegal e que cooperam com as autoridades competentes (prazo para execução: 6 de Junho de 2006)

1. Princípios gerais

- Muito embora o tráfico de seres humanos seja geralmente considerado um crime "horrendo"¹, a ratificação e execução de convenções internacionais, principalmente a Convenção Europeia relativa à Luta contra o Tráfico de Seres Humanos, bem como de directivas não é satisfatória e processa-se lentamente.
- Como a parte decisiva do tráfico de seres humanos tem um carácter internacional, é necessário reforçar a cooperação internacional no domínio da investigação, do intercâmbio de informações, da identificação de vítimas, da execução da lei e da reintegração. Nesta cooperação têm de desempenhar um papel mais significativo a Europol, a Eurojust, a Frontex e o Grupo Operacional dos Chefes das Polícias da União Europeia
- Documentos internacionais sublinham a abordagem em termos de direitos humanos e colocam o enfoque na protecção das vítimas. Dado que a gravidade da violação dos direitos humanos nem sempre é transposta para o procedimento judicial, poderão surgir algumas dúvidas, sobretudo no domínio da exploração do trabalho, uma vez que, se o tráfico for considerado, em primeiro lugar, como uma violação dos direitos humanos, haverá um enfraquecimento do procedimento judicial.²
- As definições de tráfico estabelecem uma distinção clara entre tráfico de seres humanos e contrabando. Alguns peritos consideram que tal distinção é ilusória; as verdadeiras consequências aparecem frequentemente no fim. "O que sabemos tanto sobre o contrabando como sobre o tráfico sugere que seria mais exacto vê-los como um *continuum*, atravessando

¹ Conferência de alto nível sobre a Luta contra o Tráfico de Seres Humanos, em especial Mulheres e Crianças: Prevenção-Protecção-Procedimento Judicial, Viena, Março de 2006.

² Gabal, I. Potřání obchodu s lidmi v ČR a možnosti optimalizace bezpečnostní politiky státu. 2006, Praga

diversas dimensões, ora confundindo-se, ora distinguindo-se".¹ Neste contexto, a clara identificação da vítima desempenha um papel muito importante, pois permite distinguir o tráfico do contrabando. As experiências demonstram que, em consequência de não estabelecerem uma diferença entre os dois termos, as instituições policiais lidam muitas vezes com as vítimas do tráfico de seres humanos como sendo pessoas que são objecto de contrabando.

- No tráfico de seres humanos há forças ligadas à oferta e à procura. Do lado da oferta fala-se sobretudo de pobreza, discriminação baseada no sexo, falta de instrução e corrupção.

Segundo alguns peritos, o principal motor do tráfico é a procura. A procura do mercado – em particular por parte dos compradores de sexo ("sex-buyers") – gera grandes incentivos para os traficantes em termos de lucro, reforçando assim o aumento do tráfico de seres humanos. O Relatório do Departamento de Estado Norte-Americano² sublinha que em locais onde a prostituição prospera, também prospera um ambiente que alimenta o tráfico de pessoas. Outros estudos realçaram o elevado nível de tolerância relativamente à exploração de trabalhadores que são vítimas de tráfico, como forma socialmente aceite de baixar o preço de serviços e bens.³ O que parece é que, sem modificar a tolerância e a ambivalência da opinião pública relativamente à procura de serviços oferecidos pelas vítimas do tráfico de seres humanos, dificilmente conseguiremos obter uma melhoria significativa na luta contra esse tipo de tráfico.

Muito embora não estejam disponíveis conhecimentos e dados abrangentes sobre a vertente da procura, parece que existe sobretudo incapacidade de tomar decisões, e provavelmente também falta de vontade política, quanto à maneira de reduzir a procura e dar um passo definitivo para encontrar uma solução. Alguns dos relatórios falam mesmo em elevados níveis de corrupção no processo de decisão relativo à limitação da procura.⁴

2. Prevenção

Os meios de comunicação social desempenham um papel fundamental no domínio da prevenção, sobretudo na sensibilização da opinião pública relativamente ao tráfico. No entanto, na apresentação de casos de tráfico, os meios de comunicação social são de uma importância vital no que respeita à protecção dos dados pessoais das vítimas, para não impossibilitar a sua reintegração na sociedade.

Um objectivo importantíssimo da prevenção é contribuir para eliminar as razões do tráfico de pessoas nos países de origem.

Neste contexto, é importante ter presente principalmente o seguinte:

- nos **países de origem**, a luta contra a pobreza, dando informações acerca das possibilidades de imigração legal

¹ Kelly, L. A Critical reflection in research... Em: Data and research on Human Trafficking: A global survey, 2005, OIM.

² Relatório sobre Tráfico de Pessoas, Junho de 2005, Departamento de Estado Norte-Americano.

³ Gabal, I. *ibid.*

⁴ Gabal, I *ibid.*

- nos **países de destino**, a redução da procura, a diminuição da tolerância da opinião pública, a abertura do mercado de trabalho à migração legal, o reforço do controlo do mercado de trabalho. O problema mais significativo neste domínio é a prostituição forçada. É discutível se o instrumento com que conta a Convenção Europeia relativa à Luta contra o Tráfico de Seres Humanos, o artigo 19^o, seria suficientemente eficaz para uma redução significativa da procura.

A actividade de informação e supervisão dos consulados e do controlo de fronteiras também é um dos principais problemas neste domínio. Algumas das experiências demonstram que deveria ser ministrada formação adequada aos trabalhadores dos consulados e dos serviços de controlo de fronteiras.

3. Procedimento penal

Todos os tipos de medidas têm de ser orientados no sentido de levar a que o tráfico de seres humanos deixe de ser "uma actividade de baixo risco e de elevados lucros para a criminalidade organizada e passe a ser uma actividade de alto risco e pouco rendível."²

3.1. Identificação

A rápida identificação das vítimas é crucial na luta contra o tráfico de pessoas.

A OIM salienta que, neste momento, um dos aspectos mais preocupantes do tráfico é a falta de identificação das crianças que são vítimas desse tráfico.

3.2. Procedimento penal

Reforçar a execução da lei e criminalizar os traficantes e os intermediários é um aspecto crucial da luta contra o tráfico de seres humanos. Desta luta tem de fazer parte a possibilidade de confiscar as receitas das infracções de natureza penal.

Parece ser inevitável a necessidade de reforçar as inspecções do trabalho, incluindo a punição da exploração do trabalho e do trabalho ilegal. A criação de uma rede de inspecções nacionais do trabalho e a harmonização da penalização da exploração do trabalho poderá conduzir à diminuição dessas infracções.

A fim de garantir a investigação efectiva e o procedimento penal em casos de tráfico, parece ser útil a criação de unidades especialmente equipadas e treinadas no âmbito das polícias

¹ ("Cada uma das partes deverá ponderar a adopção das medidas legislativas e outras que sejam eventualmente necessárias para definir como infracções de natureza penal, nos termos da legislação interna, a utilização de serviços que são objecto de exploração ... tendo conhecimento de que a pessoa é vítima do tráfico de seres humanos.")

² Plano da UE sobre as melhores práticas, normas e procedimentos para prevenir e combater o tráfico de seres humanos. Informação do Conselho, JO, 9.12.2005.

nacionais e dos ministérios públicos.¹

4. Protecção das vítimas

É geralmente solicitada a aceleração da transposição da Directiva 2004/81/CE relativa ao título de residência concedido a vítimas do tráfico.²

Isso significa proporcionar condições para a recuperação física, psicológica e social das vítimas, oferecendo-lhes habitação, acesso a tratamento médico, acesso ao mercado de trabalho e, ainda, aconselhamento na sua língua materna, educação e formação. Faz todo o sentido que as vítimas recebam uma compensação.³

No processo de protecção das vítimas do tráfico é necessário aplicar o princípio da integração da igualdade entre homens e mulheres e uma abordagem dos direitos da criança.

Uma das formas básicas de protecção das vítimas nos países de destino é a criação de linhas telefónicas directas de emergência em diferentes línguas. As ONG que prestam serviços às vítimas do tráfico devem receber apoio dos governos para assegurar a sua sustentabilidade.

De facto, a luta contra o tráfico de seres humanos precisa de uma política coerente, tanto a nível nacional como internacional. Para tal, é imprescindível que haja uma cooperação mais intensa entre as instituições públicas e as ONG. E mais, é inevitável que seja nomeado um coordenador a nível nacional e que seja assegurada a cooperação com organizações internacionais.

¹ Reference guide for Anti-Trafficking Legislative Review (Guia de referência para uma revisão de textos legislativos no domínio da luta contra o tráfico), OSCE, ODIHR, Viena 2001.

² F. Frattini, *ibid.*

³ A.M. Costa: *Combating Trafficking in Human Beings (A Luta contra o Tráfico de Seres Humanos)*, Viena, 2006.