



TRÁFICO DE SERES HUMANOS: UM BREVE PERCURSO PELA EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL DE PORTUGAL

Trafficking in Human Beings - Portugal's international experience: a brief overview

Duarte Bué Alves¹

Seremos um corpo capaz de habitar a profundidade que lhe pertence?

José Tolentino de Mendonça,
em carta a Maria Gabriela Llansol

¹ Diplomata. Licenciado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e Mestre em Estudos Europeus pela Universidade Católica Portuguesa. Ingressou na carreira diplomática em 1999 e desempenhou, sucessivamente, funções nas embaixadas de Portugal em Luanda, Bruxelas e Tóquio (2004-2011). Foi chefe de gabinete e assessor diplomático da Ministra da Agricultura e do Mar (2011-2015). Encarregado de Missão para a abertura do Consulado Geral de Portugal em Cantão (2015-2016). Chefe de Divisão das Ameaças Transnacionais (2016-2017). Desde agosto de 2017 é Representante Permanente Adjunto de Portugal junto da OCDE, em Paris. duarte.alves@mne.pt As opiniões expressas neste artigo são-no a título estritamente pessoal.

RESUMO

O fenómeno do tráfico de seres humanos é, historicamente e por definição, transnacional. Por isso mesmo, é aí que têm de ser desenvolvidos mecanismos para o seu combate, seja no quadro da ONU (Protocolo de Palermo), seja no quadro do Conselho da Europa (Convenção de Combate ao Tráfico). Mas o combate só adquire eficácia plena se for monitorizado, referindo-se aqui o caso do GRETA e o TIP Report, descrevendo-se como funcionam e como Portugal neles se têm posicionado. O quadro das Nações Unidas e, nos dias de hoje, a Agenda 2030, é o nosso referencial absoluto, mas de que nada vale se não houver empenho e vontade políticas.

PALAVRAS-CHAVE

Portugal; tráfico de seres humanos; policrises; crime transnacional; Convenção de Palermo; GRETA; TIP Report; boas práticas; Agenda 2030; Plano de Ação Global para Combate ao Tráfico de Seres Humanos.

ABSTRACT

Trafficking of human beings is, historically and by definition, a transnational issue. Because of that, it is on that level that mechanisms have to be developed, either within the UN framework (Palermo Protocol), or in the framework of the Council of Europe (Convention to Combat Trafficking). However, this combat can only be effective if it is monitored. For that exercise, GRETA and TIP Report are illustrated in this article. Portugal's involvement is described. The UN level and in particular Agenda 2030, is our baseline but they may be meaningless, if there is no commitment and political will.

KEYWORDS

Portugal; trafficking in human beings; poly-crisis; transnational crime; Palermo Convention; GRETA; TIP Report; good practices; Agenda 2030; Global Plan to Combat Trafficking in Persons

1. Antes de qualquer outra coisa

É preciso sopesar bem o alcance das palavras e o seu significado quando se começa a escrever sobre tráfico de seres humanos. Sente-se a gravidade da caneta e sobra em teoria o que falta nas palavras. Não é sem esforço que se franqueia uma porta deste calibre. Quem primeiro é convocado à escrita não é, pois, nem o ensaísta, nem, desse lado, o leitor mas, nas entrelinhas com que se cose o texto, os homens e as mulheres, os seres humanos que somos nós todos e são esses que têm de começar por dizer, seja qual for o ângulo de análise, que é de um crime hediondo que se vai falar, de uma prática bárbara e repugnante a que urge pôr fim, sem condições nem termos. Que estas linhas, estes artigos, este volume sejam também então o eco estridente dos que choram.

2. Plano expositivo

A riqueza e a abrangência do curso sobre prevenção, identificação e combate ao tráfico de seres humanos que a Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa em boa hora organizou mostraram que existem em Portugal vários especialistas reputados sobre esta matéria, atuando na administração pública, na academia, nos órgãos de investigação criminal e na sociedade civil. Trouxeram ao curso a interdisciplinaridade, agora vertida nesta obra. Não se pretende no presente artigo revisitar os ângulos de saber desse conjunto de oradores mas antes trazer luz sobre o plano internacional. Assim, depois de uma breve caracterização do fenómeno na vertente da sua transnacionalidade, começar-se-á por se passar em revista a panóplia de instrumentos internacionais sobre o assunto, com destaque para a Convenção de Palermo e seus Protocolos Adicionais (2000), para a Convenção do Conselho da Europa (2008) e para os instrumentos de *soft law* da União Europeia.

De seguida, referir-se-ão os mecanismos de *monitorização* internacional pelos quais os Estados têm sido avaliados, com destaque para dois: o Comité de Peritos do Conselho da Europa (GRETA) e o Relatório do Departamento de Estado dos EUA (*TIP Report*). São instrumentos muito diversos e um enfoque particular, num e noutro caso, será dado ao caso português.

Parece também relevante apontar quais têm sido, no plano internacional, as boas práticas (*good practices*) sobre o tráfico de seres humanos, com destaque, mais uma vez, para os bons exemplos que têm sido apontados no nosso país.

Finalmente não deixará de se tentar lançar um olhar prospetivo e global sobre esta problemática à luz do trabalho atual da Organização das Nações Unidas, nomeadamente da Agenda 2030, e do ambiente de policrises que hoje domina a cena internacional.

Duas notas de enquadramento. Primeira: na ótica deste artigo, analisar-se-á o tráfico de seres humanos como fenómeno transnacional (o elemento da “transnacionalidade” é relevante para efeitos dos instrumentos jurídicos das Nações Unidas, como adiante se verá), mesmo não se desconhecendo que o mesmo pode ter, e tem, uma vertente doméstica: hoje, 42% de todos os casos de tráfico de seres humanos são operados exclusivamente dentro de fronteiras. Segunda nota: numa reflexão limitada e focada como a que nos propomos, não nos deteremos aqui em dissecar conceptualmente o que é “tráfico de seres humanos” (sem prejuízo da importância desse exercício, sobretudo jurídico, com o impacto que isso tem em termos de preenchimento do tipo penal) e tomaremos como boa e assente a definição do 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, no seu artigo 3/ a) ².

3. Breve caracterização do tráfico de seres humanos como fenómeno transnacional ³

Se quisermos, em breves linhas, esboçar um retrato do fenómeno do tráfico de seres humanos como crime transnacional, há alguns traços que podemos apontar com segurança: desde logo, e em primeiro lugar, a sua dimensão universal, indiferente a fronteiras, regimes políticos ou enquadramentos socioculturais. Trata-se, verdadeiramente, de uma tragédia global: só na Europa Ocidental e do Sul – particularmente exposta, nos últimos anos – foram detetadas vítimas de 137 nacionalidades. À escala global, o crime foi

² Aprovado na ordem jurídica interna pela resolução da Assembleia da República nº 32/ 2004, de 2 de abril, publicada em Diário da República I Série A, nº 79 (e que aprovou, além deste Protocolo, a própria Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional e o Protocolo Adicional contra o Tráfico Ilícito de Migrantes por via terrestre, marítima e área). Todos estes instrumentos foram adotados pela Assembleia Geral das Nações Unidas a 15 de novembro de 2000.

³ A caracterização e os dados apresentados neste ponto podem ser encontrados de forma desenvolvida no relatório da UNODC (*United Nations Office on Drugs and Crime*) que, a cada dois anos, vem publicando um estudo sobre o fenómeno do tráfico de seres humanos. A última edição é de dezembro de 2016 e cobre dados relativos a 2012 a 2014. O documento, muito interessante, pode ser consultado em: http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2016_Global_Report_on_Trafficking_in_Persons.pdf

detetado em 106 países (incluindo Portugal), abrangendo 63 251 pessoas ⁴. Pese embora a proliferação de fontes, não vale a pena citar números que pecam sempre por defeito quanto à massa financeira que está associada a este crime. O que sabemos, sem receios de imprecisão, é que se trata de um dos três mecanismos de criminalidade mais lucrativos da história contemporânea (juntamente com as drogas e as armas), assumindo proporções tais, nalguns casos, que chega a ser fonte de receitas de parte do PIB de alguns países (estima-se que hoje represente 40% da riqueza circulada na Líbia, por exemplo)⁵.

Numa perspetiva de género, constata-se uma situação assimétrica: se, no caso das vítimas, 71% são mulheres e meninas, já que no que diz respeito aos condenados (um número que permanece, em termos absolutos, anormalmente baixo), os homens correspondem a 63% do total de condenações. Ainda relativamente às vítimas, os homens têm vindo a crescer de forma acentuada: os 29% de hoje eram 16% em 2004: de igual modo, tem aumentado o número de mulheres condenadas, correspondendo já à maioria das condenações na Europa Oriental e na Ásia Central (55%).

Sabemos também que o tráfico com vista à exploração sexual é a mais relevante motivação do crime (sobretudo quando as vítimas são mulheres), correspondendo a 54% das vítimas, sendo que 38% são canalizadas para trabalho forçado (para comparação: em 2007, a cifra era, respetivamente de 59 e 32%). Mas esta realidade assume contornos muito distintos em função das regiões, sendo que é na Europa Ocidental, do Sul e Central que os objetivos sexuais preponderam (66%), enquanto na Europa Oriental e na Ásia Central, os motivos se prendem mais com trabalhos forçados (64%). Não podemos ainda ignorar que, embora estatisticamente menos visível, também se opera tráfico de seres humanos com vista à remoção e tráfico de órgãos humanos (Norte de África e Médio Oriente, correspondendo a cerca de 3% dos casos), a casamentos forçados e a captura de crianças soldados. Pese embora a simplificação, podemos dizer, em síntese, que as mulheres são traficadas para efeitos de exploração sexual (72%), enquanto os homens o são para efeitos de trabalho forçado (86%).

Tentando desagregar os números por faixas etárias, constatamos que as crianças (menos de 18 anos) correspondem a 28% das vítimas, um número que tem vindo a crescer

⁴ A União Europeia fala em cerca de 20.9 milhões de pessoas envolvidas mas, pela leitura dos documentos disponibilizados, não fica claro que percurso metodológico permitiu chegar a esta cifra. Vide : https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/trafficking-in-human-beings_en

⁵ Vide Expresso, 19 de agosto de 2017, página 32.

na última década (eram 13% em 2004). Uma análise mais fina, permite-nos perceber, porém, por regiões, que as realidades podem ser muito diferentes: na Europa Oriental e na Ásia Central os menores são *apenas* 8%, contra os 62% da América Central e das Caraíbas ou 64% na África Subsaariana.

Finalmente, uma referência ao problema na ótica da resposta legislativa e judicial dos Estados. Desde que foi aprovado o Protocolo de Palermo, o número de Estados que passou a criminalizar o crime de tráfico de seres humanos aumentou de modo muito significativo: eram 33 em 2003, são hoje 160. Mas se é relativamente fácil legislar, já é mais difícil colocar em prática essa legislação e os números das investigações, acusações e condenações efetivas mostram que há sempre mais investigações do que condenações, numa proporção de 4 para 1.

Mas passemos à frente a parte estatística, já que a crueza dos números, sendo crucial, é uma fotografia que não nos mostra por completo o filme das vidas destas vítimas. E para uma caracterização mínima do que aqui nos propomos é preciso, portanto, ir um pouco mais fundo e perceber as motivações e o que impele as vítimas, coagidas ou ludibriadas, a entrar numa espiral de riscos cujo desfecho lhes é sempre estranho.

Para tal, a mais forte ligação a que importa trazer luz é a estreita proximidade entre tráfico de seres humanos e movimentos migratórios, seja migração económica (busca de melhores condições de vida ou de emprego) seja migração política (por perseguição ideológica, religiosa, identitária ou em fuga de conflitos armados), seja ainda migração climática (abandono de países em desertificação). Tenhamos consciência que cada um destes problemas, que aqui apenas se enumera, permitiria escrever uma tese e mereceria anos de investigação. Não é esse o fim destas linhas mas tão só, mais modesta e realisticamente, sublinhar que a profusão de situações disruptivas, em várias regiões, tem contribuído para o aumento do tráfico de seres humanos. No caso de Portugal e do Sul da Europa (fiquemo-nos por aqui) essa tendência é particularmente visível já que sabemos – todos os dias o constatamos ao folhear jornais – que os arcos de instabilidade no Norte de África e no Médio Oriente têm originado sucessivas crises humanitárias e correspondentes vagas migratórias. De acordo com a Organização Internacional das Migrações, entre janeiro e julho de 2017, chegaram a Itália 95 mil pessoas e, só no decurso do verão de 2017, o aumento em Espanha terá sido superior a 200%. Sejam claros: nem todos os

casos nestes números podem ser subsumidos a tráfico de seres humanos. Mas sabemos que as travessias do Mediterrâneo que provocaram (e provocam) números atroz de vítimas têm, na sua origem, uma panóplia de causas que vão desde a emergência de Estados falhados no contexto do pós “Primaveras Árabes”, ao surgimento de *buracos negros* da comunidade internacional como é o caso do surgimento do auto-proclamado Estado Islâmico em território do Iraque e da Síria. A esse arco de instabilidade, tão próximo de nós, somam-se outros arcos concomitantes de fragilidade, mais distantes geograficamente mas, nem por isso, menos preocupantes, como seja o corredor que vai do Sahel ao Corno de África e por onde sabemos que circulam redes de criminalidade organizada (tráfico de armas, droga, arte, pirataria), focos de terrorismo (Boko Haram, no norte da Nigéria), lado a lado com situações de pobreza extrema.

Assumidamente de forma superficial, o que importa evocar aqui é a vizinhança entre os movimentos migratórios e o tráfico de seres humanos e, daí decorrendo, as passerelles de crime que se constroem. São fenómenos que não se devem confundir mas não podemos ignorar que, na complexidade dos movimentos migratórios, há fatores acrescidos de risco que podem abrir portas ao tráfico. Quando os países de origem são férteis em redes de criminalidade organizada e têm estruturas de poder fragilizadas (ou destruídas), isso potencia a possibilidade de que os que buscam a saída, por vezes de forma desesperada, acabem por se ver envolvidos em esquemas de tráfico. Outro elemento não despreciando são as vulnerabilidades das potenciais vítimas, seja a pobreza e o seu perfil socioeconómico, incluindo baixos níveis de educação formal, sejam situações de apatridia (que deixa as vítimas à margem de mecanismos de proteção estatal).

4. Os principais instrumentos internacionais de combate ao tráfico de seres humanos

A emergência do multilateralismo como forma reguladora da comunidade internacional surge no século XX e, como se compreende, é especialmente relevante para os países que, desprovidos de *hardpower*, encontram no areópago do concerto das nações uma garantia de equidade, de vocalização eficaz para as suas agendas e de previsibilidade possível num mundo que a imaginação acrónima batizou de VUCA: *volatile, uncertain, complex and ambiguos*. É justamente desta tensão entre o caos e a tentativa de ordem que surgiram, ao longo do último século, os instrumentos que, passo a passo, foram dando

resposta ao fenómeno do tráfico de seres humanos (ainda que de forma lateral). Cabe referir: a Convenção da Organização Internacional do Trabalho sobre o Trabalho Forçado ou Obrigatório (1932); a Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948); a Convenção sobre Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (1979) ou a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989). Existem outros instrumentos, integrando normas relacionadas com o fenómeno do tráfico de seres humanos mas esta lista não pretende ser exaustiva.

Na verdade, o que propomos nesta etapa do percurso é que nos detenhamos por momentos visitando três pilares do direito internacional que são os mais importantes e visíveis e, na ótica de Portugal, aqueles que acompanhamos mais de perto: (i) 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; (ii) a Convenção do Conselho da Europa Relativa à Luta contra o tráfico de seres humanos; (iii) os instrumentos no âmbito da União Europeia, seja a Carta dos Direitos Fundamentais, sejam as diretivas sobre este tema.

(i) 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 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 (de ora em diante: “o Protocolo”) é o instrumento mais abrangente atualmente em vigor em matérias de tráfico de seres humanos, com 171 Estados-parte⁶. Como foi atrás referido, este instrumento integra, juntamente com outro Protocolo, a Convenção das Nações Unidas contra a criminalidade organizada transnacional. Percebe-se sem necessidade de grande aprofundamento que, a caminho da reta final do século XX, se tenha sentido a necessidade de dotar a comunidade internacional de um instrumento deste tipo. E, se atentarmos na habitual lentidão da *via cruxis* onusiana, até podemos dizer que tudo se passou de forma muito rápida. Em 1998,

⁶ Informação atualizada em agosto de 2017, com base nos dados disponibilizados pelas Nações Unidas em https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XVIII-12-a&chapter=18&lang=en

no decurso da 53^a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), os Estados aprovaram uma resolução que criou um Comité *Ad Hoc* intergovernamental, com base num relatório do Secretário-Geral (OP [*operative paragraph*] 10 da referida resolução ⁷). Este Comité funcionou, primordialmente, em Viena, já que é nessa cidade que está sediada a UNODC (*United Nations Office on Drugs and Crime*). As sessões em Viena foram bastante aceleradas, praticamente com uma base mensal e Portugal desempenhou aí um papel relevante e visível. De janeiro a junho de 2000, exercemos a presidência semestral rotativa do Conselho da UE e, por essa via, negociámos, em nome dos (então) 15 Estados Membros, o articulado e o seu intrincado *wording* no complexo (e desafiante) ambiente onusiano, onde avultavam as tensões entre os “Estados de partida” (escudados no robusto grupo do G77 + China) e os “Estados de chegada”. E, apesar de tudo, estávamos bem longe do cenário de hoje em dia (há que reconhecer que a atual conjuntura tornaria a negociação de tal texto muito mais complexa).

No caso específico do Protocolo que agora nos interessa, urge destacar que foi possível definir “tráfico de seres humanos”, o que não foi um exercício fácil. Basta pensarmos que, ainda hoje, não há um instrumento à escala nas Nações Unidas sobre “terrorismo” pela impossibilidade de se chegar a uma definição consensual sobre tal fenómeno.

Mas a verdade é que o texto ficou fechado praticamente no fim da Presidência Portuguesa de 2000, tendo sido depois remetido para a Assembleia Geral das Nações Unidas, que o aprovou a 15 de novembro de 2000, pela Resolução 55/ 25 ⁸. Logo no mês seguinte, o Governo italiano acolheu na cidade de Palermo uma Conferência Internacional sobre criminalidade transnacional e foi nessa cidade, entre 12 e 15 de dezembro, que os textos (Convenção e dois Protocolos) ficaram abertos à assinatura. Com o papel de liderança que vínhamos desempenhando desde Viena, Portugal foi um dos primeiros Estados a assinar os instrumentos, logo ali em Palermo, a 12 de dezembro, tendo depositado os instrumentos de ratificação a 10 de maio de 2004 ⁹, e não tendo o nosso país apresentado qualquer reserva.

⁷ Texto da Resolução aqui: https://www.unodc.org/documents/commissions/CCPCJ/Crime_Resolutions/1990-1999/1998/General_Assembly/A-RES-53-111.pdf

⁸ Texto da Resolução pode ser consultado aqui: https://treaties.un.org/doc/source/docs/A_RES_55_25-E.pdf

⁹ Vide nota 2.

O Protocolo entrou em vigor a 25 de dezembro de 2003, quando, nos termos do seu artigo 17, decorreram 90 dias após o depósito do 40º instrumento de ratificação.

A leitura do Protocolo tem de ser feita de forma cruzada com a leitura da Convenção de que o mesmo é parte e muito do enquadramento conceptual do Protocolo só faz sentido à luz das disposições da Convenção-mãe. Aliás, para aderir ao Protocolo é condição prévia ter aderido ou aderir à Convenção que lhe deu origem. Veda-se assim um sistema de *cherry pick* que, se não existisse, permitiria aos Estados limitar, no plano internacional, o tipo de compromissos que queriam assumir no âmbito da luta contra a criminalidade. A definição de tráfico de seres humanos que o Protocolo nos dá, no artigo 3/ a), é razoavelmente ampla no seu termo “exploração” para nele caberem – exemplificativamente – casos de prostituição forçada (ou outros casos de exploração sexual), o trabalho forçado (que, no mundo contemporâneo, corresponde a formas hodiernas de escravatura) e a extração de órgãos. Sabemos que estes três tipos de casos correspondem, estatisticamente, aos negros propósitos que ditam a maioria dos casos de tráfico de seres humano (e porventura outros não expressamente referidos, como os “casamentos brancos” e o recrutamento de “crianças soldados”). Mas, naturalmente, que o Protocolo não se confunde com um Código Penal, pelo que impõe aos Estados, no seu artigo 5, que, no plano do direito interno, criem os devidos tipos penais e o seu enquadramento sancionatório. Sem isso, obviamente, o sistema ficaria desprovido de eficácia.

(ii) Convenção do Conselho da Europa Relativa à Luta contra o tráfico de seres humanos

A Convenção do Conselho da Europa (CdE) Relativa à Luta contra o tráfico de seres humanos é, como o Protocolo à escala das Nações Unidas, o mais relevante instrumento internacional no quadro europeu (de ora em diante “a Convenção”). Não foi o primeiro instrumento europeu que procurou dar resposta a este fenómeno mas é, porventura, hoje, na Europa, o mais eficaz, o mais aperfeiçoado e o mais abrangente.

Surgiu como resposta a várias recomendações do Conselho de Ministros do CdE sobre este assunto sendo que, como sabemos, o Conselho da Europa é uma organização internacional especialmente atenta às questões de direitos humanos, que integram o *core business* da sua missão. É verdade que esta organização, sedeadada em Estrasburgo, se defronta com um défice acentuado de visibilidade, que resulta de ser tentas vezes (mal)

confundida com a sua congénere de Bruxelas e de, porventura, merecer dedicar mais atenção ao pilar da diplomacia pública. De todo o modo, neste campo e entre os peritos de tráfico de seres humanos, a Convenção do CdE é porto de abrigo seguro e institucionalmente sólido, mantendo um olhar atento e pertinentemente vigilante ao que se passa neste domínio, entre os seus membros.

A Convenção, como o Protocolo, foi elaborada por um Comité *Ad Hoc* que alcançou um texto consolidado em finais de 2004. O articulado foi depois transmitido à Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, para efeitos de parecer, e adotado em 16 de maio de 2005, em Varsóvia (sendo logo ali aberto a assinatura), tendo entrado em vigor a 1 de fevereiro de 2008, quando, conforme previsto, se registou a 10ª ratificação¹⁰.

Trata-se de uma Convenção aberta, ou seja, podem a ela aderir Estados não membros do Conselho da Europa. Por outro lado, os membros do CdE não estão obrigados a ratificar. Isto significa que a lista de signatários do texto da Convenção tem uma geometria *ad hoc* curiosa, de que não fica isenta uma leitura política. Clarifiquemos: dos atuais 47 Estados membros do Conselho da Europa, todos ratificaram menos a Federação Russa, que alega ainda não estar pronta para o fazer sem primeiro proceder a um conjunto de reformas internas. Inversamente, e mesmo não sendo membro do CdE, o texto da Convenção foi ratificado pela Bielorrússia em novembro de 2013, como parte do esforço de aproximação de Minsk a um conjunto de *standards* ocidentais que visam ajudar a resgatar o seu país de algum isolamento a que os labirintos da geopolítica o têm votado. Estados observadores, como Estados Unidos, Canadá, Japão ou México, não ratificaram esta Convenção.

É evidente que, sendo posterior, o texto de Varsóvia foi beber inspiração ao articulado de Palermo mas com ele não coincide totalmente: aplica-se a todas as formas de tráfico, nacional ou transnacional (e este aspeto é já uma diferença – cfr. artigo 2), no que resulta num escopo mais abrangente e, de resto, mais próximo do artigo 160 do Código Penal português.

¹⁰ No ordenamento jurídico português: Portugal assinou em Varsóvia a 16 de maio de 2005, tendo aprovado a Convenção pela Resolução da Assembleia da República 1/ 2008, de 14 de janeiro, ratificada a 27 de fevereiro. Entrou em vigor no nosso país a 1 de junho, depois de publicado em *Diário da República* o respetivo Aviso 100/ 2013, de 30 de outubro. Portugal apresentou uma reserva ao artigo 31 por entender que o seu ordenamento jurídico é mais exigente e abrangente que este dispositivo convencional.

A segunda diferença a registar é que, contrariamente ao Protocolo, a Convenção arrisca uma definição de “vítima” (artigo 4/e)), como sendo qualquer pessoa sujeita ao tráfico.

O terceiro elemento inovador da Convenção que valerá a pena destacar – e a que dedicaremos mais atenção no ponto 5 – é a preocupação efetiva com a *monitorização* (que o Protocolo não tem) através do Grupo de Peritos sobre a Luta contra o Tráfico de Seres Humanos, o grupo GRETA, previsto no artigo 36 da Convenção, que é um dos mais visíveis e ativos no quadro do CdE. A isto voltaremos adiante, nomeadamente dedicando alguma atenção ao modo como, na última década, o GRETA tem avaliado Portugal e a nossa política de prevenção e combate ao tráfico de seres humanos. Dir-se-ia que a existência de um capítulo sobre *monitorização* (capítulo VII da Convenção) é talvez a sua marca mais distintiva no quadro dos vários campos internacionais onde se joga o acompanhamento e destino do tráfico de seres humanos como fenómeno transnacional.

(iii) instrumentos no âmbito da União Europeia

Por razões que não cabe aqui aprofundar, por não ser sítio apropriado nem o espaço o permitir, é sabido que a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia não logrou integrar, desde o início, em 2000, o *corpus* tratadístico europeu. Foi preciso percorrer algum caminho e lutar contra algumas resistências de Estados mais céticos quando à codificação de certos direitos sociais (de que, de todo o modo, não é o caso do tráfico de seres humanos) para que isso acontecesse e a referida carta possa, hoje em dia, ser considerada, sem hesitações, como sendo direito constitucional ou primário da União. Neste âmbito, o nosso referencial começa por ser o artigo 5/ 3 da Carta que estipula, de forma clara e precisa, que “é proibido o tráfico de seres humanos”. Eis, pois, o nosso ponto de partida neste terceiro pilar que ora nos ocupa relativo à União Europeia, depois de termos visto o caso das Nações Unidas e do Conselho da Europa.

Do plano dos Tratados ao plano infra-constitucional, o passo mais relevante foi dado com a aprovação da Diretiva 2011/36/ UE, que veio substituir a Decisão-quadro 2002/629/ JAI.

Esta importante diretiva foi aprovada a 5 de abril de 2011 e reconhece que a prevenção e o combate ao tráfico é uma prioridade da União Europeia e dos seus Estados Membros. Tributária do Protocolo de Palermo e da Convenção do CdE, a diretiva permite-

se, porém, ir um pouco mais longe atenta a natureza própria da União Europeia e a base legal que os Tratados conferem ao legislador comunitário (no caso em apreço, o artigo 83/1 do Tratado). Aplicável a todos os Estados Membros (artigo 25, e, portanto, sem *opting outs* que são comuns em algumas matérias JAI), a diretiva fixava como prazo de transposição o dia 6 de abril de 2013 (artigo 22). Este instrumento comunitário é, sobretudo (embora não exclusivamente) de caráter penal pelo que fixa molduras penais (artigo 4) que os Estados tiveram depois de verter nos seus ordenamentos jurídico-penais.

Um aspeto a reter é que o diploma permite que os Estados Membros persigam judicialmente os seus nacionais acusados de tráfico de seres humanos, mesmo que o crime se tenha cometido fora do território da União (artigo 10) e esta disposição é crucial atenta a natureza muito particular do fenómeno.

Outro traço em que a diretiva inova face a Palermo e a Varsóvia é no (ligeiro) alargamento da noção de tráfico de seres humanos (artigo 2), chamando ao articulado uma noção mais vasta de “exploração” que abrange aqui trabalhos forçados, incluindo a mendicidade (ou seja, o tráfico de pessoas para as inserir em grupos de mendicidade organizados no quadro de redes de criminalidade).

Para efeitos de sistematização, refira-se ainda que a União Europeia tem uma “Estratégia com Vista à Erradicação do Tráfico de Seres Humanos 2012-2016”, com um plano de ação bastante detalhado, acompanhado de um cronograma de implementação¹¹, e que assenta numa abordagem de 4 P’s: prevenção, *prosecution* [acusação], proteção (das vítimas) e parcerias. A coordenadora europeia para o combate ao tráfico de seres humanos é a cipriota Myria Vassiliadou e o dia europeu do combate ao tráfico de seres humanos é o dia 18 de outubro.

5. Instrumentos de monitorização: o GRETA e o TIP Report

É sabido que uma das *angústias existenciais* do direito internacional público é a sua falta de capacidade de se fiscalizar com eficácia, já para não falar da inexistência de um quadro sancionatório. Este problema, amplamente documentado na doutrina, não passa ao largo do assunto que vimos analisando e o Protocolo de Palermo, sendo relevantíssimo, é

¹¹ A Estratégia da União Europeia para o Tráfico pode ser consultada aqui: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/doc_centre/crime/docs/trafficking_in_human_beings_eradication-2012_2016_en.pdf

disso prova evidente. Estabelece um quadro, mas depois dificilmente vale por si só se os Estados não criarem instrumentos internos que lhe garantam operacionalidade.

No universo do tráfico de seres humanos, cabe, pois, referir aqui dois casos, muito distintos de mecanismos de monitorização, controlo e acompanhamento (“supervisão”, na tradução portuguesa da Convenção do CdE) das práticas de combate ao tráfico de seres humanos, ou melhor dizendo, dos instrumentos e dos esforços que os Estados desenvolvem neste domínio.

O primeiro caso, que já aqui referimos, decorre da Convenção do Conselho da Europa, através do seu grupo de peritos dedicado a esta temática, o grupo GRETA; o segundo caso, mais *sui generis* mas não caso único, é uma avaliação unilateral do governo norte-americano, desenvolvida pelo Departamento de Estado (o seu Ministério dos Negócios Estrangeiros, como se sabe), no seguimento de legislação aprovada pelo Congresso em 2000.

Vejam os dois casos e, sobretudo, como Portugal se posiciona nestes mecanismos de monitorização.

(i) O GRETA (Conselho da Europa) – Grupo de Peritos de Ação contra o Tráfico de Seres Humanos ¹²

Já acima se contextualizou o aparecimento da Convenção do Conselho da Europa relativa à luta contra o tráfico de seres humanos, fazendo-se igualmente referência ao seu artigo 36 que criou o GRETA, a quem cabe “supervisionar a implementação da [presente] convenção”. É composto por 10 a 15 peritos (são 15 atualmente), atendendo, como é da *praxis*, ao equilíbrio de género e de origem geográfica.

O texto da Convenção estipula ciclos de avaliação (“rounds”), sendo que já decorreram dois desses ciclos.

Passemos em voo rasante pelo descritivo do primeiro ciclo de avaliação apenas com a intenção de deixar registo dos passos dados: este decorreu entre 2011 e 2013 e iniciou-se, no caso de Portugal, com um questionário (agosto de 2011), seguindo-se uma visita de um grupo de especialistas (fevereiro de 2012) que, recolhidos os dados, elaborou um primeiro projeto de relatório, que foi analisado em junho desse ano. O projeto inicial evoluiu na sua dinâmica própria, tendo sido adotado na reunião do GRETA de novembro de 2012.

¹² A sigla inglesa ganhou foros de cidadania, significando *Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings*.

Esta versão final foi apresentada às autoridades portuguesas para comentários que, uma vez analisados, deram origem à versão final tornada pública a 12 de fevereiro de 2013 ¹³. Fazendo, como é natural e expectável, um conjunto de recomendações, o relatório pedia que Portugal reportasse sobre as medidas de resposta e implementação, o que aconteceu em junho de 2015.

O segundo ciclo é muito mais recente e merecerá um pouco mais de detalhe. Foi lançado no verão de 2015, com o envio a Lisboa do habitual questionário, que Portugal preencheu em tempo e entregou em Estrasburgo a 9 de novembro. Seguiu-se, em abril de 2016, a visita a Portugal de três peritos do GRETA. Estas visitas são cruciais, feitas de modo a proporcionar aos peritos uma agenda abrangente e transparente, garantindo aos visitantes os contactos que entendam adequados ao seu trabalho. Para tal, envolveram entidades a todos os níveis: político (Secretária de Estado da Igualdade; Comissão de Assuntos Constitucionais da Assembleia da República); técnico (Relator Nacional para o Tráfico de Seres Humanos, Observatório para o Tráfico de Seres Humanos, Autoridade para as Condições de Trabalho), judicial e de investigação (Polícia Judiciária, Procuradoria Geral da República e Conselho Superior da Magistratura) e sociedade civil (ONG's, como a Associação Portuguesa de Apoio à Vítima ou O Ninho). Em suma: a capacidade de recolha de elementos é proporcionada a 360 graus, sendo que as entidades acima mencionadas o são a título exemplificativo.

Elaborado o primeiro projeto de relatório pela equipa de relatores (julho de 2016), foi o mesmo apresentado às autoridades portuguesas, para comentários, em setembro desse ano, tendo a resposta nacional sido apresentada em novembro. Adotada a versão final pelos peritos de Estrasburgo, em dezembro, foi o mesmo novamente submetido aos comentários do Estado avaliado (tendo Portugal respondido a 9 de fevereiro de 2017), e sendo a versão final tornada pública a 17 de março de 2017 ¹⁴.

O “relatório GRETA” é um trabalho sério, aprofundado, feito no quadro multilateral de uma organização internacional de que Portugal é membro e que muito preza, por peritos conhecedores do assunto e cujo conteúdo, na sua meia centena de páginas, percorre demoradamente a situação dos países avaliados, analisa a legislação, os meios

¹³ O relatório GRETA (1º ciclo de avaliação) pode ser consultado aqui : <https://rm.coe.int/1680686b19>

¹⁴ O relatório do GRETA (2º ciclo de avaliação) pode ser consultado aqui: <https://rm.coe.int/16806fe673>

orçamentais e humanos postos à disposição do combate ao tráfico de seres humanos e a resposta das instituições, seja no plano judicial, da administração e mesmo da sociedade civil. A grelha de análise do GRETA é o próprio articulado da Convenção, ou seja, percorrem-se as partes da Convenção (Prevenção/ Proteção e Promoção de direitos/ Direito Penal/ Investigação e Acusação/ Cooperação internacional e cooperação com a sociedade civil) e tenta-se apurar se os Estados têm mecanismos internos de resposta face a esses compromissos e, acima de tudo, se e como funcionam.

Muito do que o relatório GRETA nos diz não é uma novidade absoluta mas nem por isso deixa de ser importante na medida em que o sistematiza e o faz pela voz autorizada de uma entidade internacional: sabemos há muito que Portugal é, eminentemente, um país de destino para pessoas traficadas (§14 do relatório), sendo maioritárias as vítimas de sexo masculino, com vista a exploração laboral na agricultura (mas não exclusivamente). As vítimas em Portugal são quase todas estrangeiras (92%, cfr. § 15), com clara predominância da Roménia e da Nigéria ¹⁵.

O relatório regista ainda, de forma positiva, os desenvolvimentos legislativos e, no caso deste 2º ciclo, confere particular atenção aos aperfeiçoamentos ao Código Penal resultantes da Diretiva 2011/36/UE, que Portugal transpôs em 2013. Observa também, com olhar crítico e atento, a arquitetura institucional do país, elogiando alguns aspetos (o alargamento do Grupo de Trabalho de Combate ao Tráfico ¹⁶, cfr. § 23; a avaliação externa do seu Plano de Trabalho, cfr. § 28) e deixando reparos noutros domínios (sugerindo a autonomização da figura do relator nacional da estrutura governativa, cfr. § 22; ou o reforço da atenção dedicada ao tráfico de menores e o tráfico para trabalhos forçados em diversos setores, incluindo no futebol profissional, cfr. § 58).

Portugal tem trabalhado de forma estreita com o GRETA: partilhamos, como Estado e como sociedade, do horror que suscita o crime hediondo que é o tráfico de seres humanos e sabemos também que ele passa pelas nossas fronteiras e pelo nosso território como país de destino mas também, infelizmente, como país de origem e mesmo como plataforma giratória para outros azimutes. Reconhecemos na Convenção do Conselho da Europa um

¹⁵ Para uma descrição bastante pormenorizada do tráfico de seres humanos em Portugal, consulte-se complementarmente o documento “Tráfico de Seres Humanos – Relatório sobre 2016”, do Ministério da Administração Interna/ Observatório do Tráfico de Seres Humanos, março de 2017. Pode ser consultado aqui: <http://www.otsh.mai.gov.pt/Recursos/Pages/default.aspx>

¹⁶ Grupo de Trabalho no âmbito do III Plano Nacional de Prevenção e Combate ao Tráfico de Seres Humanos 2014 – 2017, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros 101/ 2013, publicado em Diário da República a 31 de dezembro de 2013.

instrumento muito válido e eficaz no combate ao tráfico de seres humanos e no grupo GRETA um “braço” de especialistas cujo acervo de conhecimentos tem sido posto ao serviço da comunidade internacional à escala pan-europeia. Naturalmente que, como compete, Portugal dedica a maior atenção às recomendações que o GRETA faz e não deixa de sobre elas refletir e ponderar, adotando-as sempre que o estima pertinente, o que não quer dizer que em todas se reveja de igual modo e que, por isso, as aplique e integre internamente de imediato de forma uniforme. O próprio mecanismo em que assenta o processo de elaboração dos relatórios, uma estrada dialogante de duas vias, presta homenagem a essa dualidade de esforços e que, inequivocamente, converge em absoluto no plano dos princípios.

(ii) O TIP Report (Trafficking in Persons) do Departamento de Estado dos Estados Unidos da América

O relatório anual do *State Department* dos Estados Unidos sobre tráfico de seres humanos remete-nos para um plano muito distinto. Até agora temos vindo a referir mecanismos de monitorização no quadro multilateral (Nações Unidas, Conselho da Europa) mas o caso do *TIP Report* opera em plataforma diversa.

O *TIP Report* é uma iniciativa estritamente americana, que leva o Departamento de Estado a publicar, todos os anos, um relatório à escala global com uma análise, país a país, sobre a situação do tráfico de seres humanos (fazem o mesmo, aliás, com um relatório sobre direitos humanos que, de resto, costuma concitar muito mais visibilidade política e mediática). O *TIP Report* surgiu pela primeira vez em 2001, depois da aprovação pelo Senado da lei *Victims of Trafficking and Violent Protection*¹⁷ que, a par de centenas de disposições que relevam ao nível do direito interno federal (desde logo porque se aponta que nos EUA são traficadas 50 000 pessoas por ano), determina que seja elaborado um relatório anual sobre tráfico de seres humanos onde os países são objeto de uma breve descrição sobre a evolução no ano precedente, dos passos dados e, em função do que ali então se apura, sejam classificados em diversos *tiers* (Divisão A, Secção 104 da referida lei). As classificações são as seguintes:

¹⁷ Versão integral da lei americana pode ser consultada aqui: <https://www.state.gov/documents/organization/10492.pdf>

Tier 1	Tier 2	Tier 2 Watch List	Tier 3
O país preenche por completo os <i>standards</i> mínimos para o combate ao tráfico de seres humanos.	O país não preenche por completo os <i>standards</i> mínimos mas está a fazer esforços significativos para que tal aconteça.	Mesmo diagnóstico do Tier 2 mas (i) o número absoluto de vítimas é muito elevado ou está a crescer; (ii) o país não conseguiu demonstrar os esforços; (iii) os esforços são no plano das intenções para o ano subsequente.	O país não preenche os <i>standards</i> mínimos e não demonstra esforços para o fazer.

Este relatório pode implicar, se os países assim o desejarem, uma colaboração estreita entre as embaixadas americanas em cada capital e as respetivas autoridades locais, nomeadamente os Ministérios dos Negócios Estrangeiros (caso estas entendam não colaborar, isso não é impeditivo de que o Relatório faça a sua própria análise, com a evidente desvantagem de o país avaliado não ter a possibilidade de moldar a sua própria narrativa). No exercício da atividade de observação e recolha de informação, no quadro da Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas, as embaixadas americanas reportam ao Departamento de Estado o que entendem e, complementarmente, solicitam localmente a informação que acham pertinente para a elaboração do seu projeto de relatório, com base num questionário padrão preparado em Washington. Assim se faz também com Portugal: através de troca de notas verbais entre a embaixada dos EUA em Lisboa e o MNE, aquela remete-nos o questionário e Portugal apresenta a sua resposta, devidamente coordenada no plano inter-ministerial, que pode depois ainda ser objeto de pedidos adicionais de esclarecimento ou clarificação. Como referido, a colaboração com o Departamento de

Estado norte-americano é feita numa base estritamente voluntária – nenhum Governo é obrigado a fornecer dados por força de uma lei do Senado ¹⁸.

Uma vantagem do *TIP Report*, independentemente do que se possa pensar sobre a legitimidade do exercício feito unilateralmente por um país, é que nos permite ter dados recolhidos globalmente, todos os anos, com alguma precisão. Juntamente com o relatório do UNODC (referido na nota 3, mas que não é anual) o relatório do Departamento de Estado atualiza o ponto de situação, com evolução dos quadros legislativos, dos processos legislativos e judiciais.

Na edição mais recente, tornada pública imediatamente antes do verão de 2017, podemos ficar a saber como tem evoluído o número de casos, acusações, condenações e vítimas à escala global:

	Acusações	Condenações	Vítimas
2009	5 606	4 166	49 105
2013	9 460	5 776	44 758
2016	14 897	9 071	66 520

Fonte: *TIP Report 2016*. Como o próprio relatório ressalva, estes números são construídos através da informação disponibilizada pelos diferentes Estados ao Departamento de Estado norte-americano e devem ser lidos a essa luz, com as incompleitudes que a tal subjazem.

E como tem sido então o percurso de Portugal no *TIP Report*? Portugal tem mantido uma relativa constância nos parâmetros de avaliação, sendo sucessivamente avaliado no *Tier 1* de 2015 para cá, embora, algumas vezes (2010, 2012, 2013 e 2014) tenha passado pelo *Tier 2*. Não tendo integrado o relatório de 2001 (a 1ª edição), foi classificado de *Tier 1* de 2002 a 2005, passando depois a *Tier 2* de 2006 a 2010, subindo em 2011 para o *Tier 1*, tornando ao *Tier 2* por três anos e regressando depois ao topo da classificação desde 2015, de forma ininterrupta (ou seja: dados que se reportam a 2014, já que o relatório é publicado fazendo uso dos dados do ano civil anterior).

¹⁸ O *TIP Report 2016*, todas as edições anteriores, bem como ampla documentação sobre a matéria podem ser encontrados no sítio do Departamento de Estado, acessível neste link: <https://www.state.gov/tip/rls/tiprpt/2017/index.htm>

Excede o escopo deste artigo uma análise, que seria possível e até desejável, das razões explicativas deste percurso e, sobretudo, das razões que nos levaram a, oito vezes em quase duas décadas, ser classificados em *Tier 2*. Focando-nos estritamente nesta década, importa deter então o olhar no ano de 2012, que representou uma descida de classificação face ao ano precedente. O relatório desse ano aponta duas razões principais para que isso tenha acontecido: falta de clareza dos dados (nomeadamente nos casos de condenações) e inconsistência face aos dados cruzados com outros países geograficamente próximos. Por isso, pese embora se tenham registado os “esforços significativos de Portugal”, os mesmos foram ainda tidos como insuficientes para cumprir os parâmetros. O relatório desse ano não deixava, contudo, de elogiar os esforços de prevenção e o papel do Observatório do Tráfico de Seres Humanos.

A classificação de *Tier 2* manteve-se por três anos (2012, 2013 e 2014) e, como se compreenderá sem dificuldade de maior, causou alguma surpresa, já que teria sido preferível manter o *ranking* que trazíamos de 2011. Foi feito um esforço adicional de dar resposta às incompleitudes que, nós próprios, detetávamos no nosso sistema: reforço da prevenção, clareza dos dados, sua melhor desagregação, envolvimento de mais entidades e trabalho com a sociedade civil.

Assim, a partir de 2015 e sem regressão, o país regressou ao *Tier 1*, sendo que os relatórios têm dado nota dos progressos feitos no sentido positivo, sem deixar de, a cada ano, apontar um conjunto de recomendações.

O *TIP Report* é, em suma, um instrumento útil ao dispor da comunidade internacional, embora não isento de críticas, seja ao nível dos seus propósitos (pelo tom prosélito que aqui e ali se deteta na lei que o sustenta), seja da metodologia (pertencendo à família jurídica anglo-saxónica, o prisma de avaliação peca por vezes na perceção das subtilidades da família europeia-continental). De todo o modo, quem trabalhe nesta área não deixa de, anualmente, o consultar e só uma leitura apressada – e, por isso mesmo, flagrantemente incorreta – levaria a pensar que os países se arrumam pelos *tiers* em função do seu grau de riqueza ou desenvolvimento. Não é nada disso que está em causa. Parceiros comunitários como a Estónia ou a Grécia foram recentemente classificados no *tier 2*, assim como o foi o Japão, membro do G7. Outros países, como as Filipinas ou a Colômbia, estão, atualmente, no *tier 1*. A narrativa que conduz à classificação faz-se, portanto, da clareza do caminho percorrido e dos esforços e do empenho demonstrados.

Saibamos mantê-los para também manter o *tier 1*, não pela classificação em si, mas pelo que ela representa no combate ao tráfico de seres humanos.

6. Boas práticas Internacionais: as referências a Portugal

Neste percurso internacional que aqui propomos em jeito de breve visita guiada, vale a pena olhar, com intuito de humildade pedagógica, para os bons exemplos – *good practices*, na consagrada novíngua multilateral – que se podem observar. Como é sabido, essa é uma metodologia comum em muitos dossiers (direitos humanos; governança) e tem a vantagem de permitir partilhar com a comunidade internacional o que se faz de melhor em cada país, de modo a que os bons exemplos possam ser seguidos e mesmo adotados noutras latitudes.

No que diz respeito ao tráfico de seres humanos, tem sido o Conselho da Europa que tem feito, no quadro do GRETA, esse trabalho de recolha, publicado, de resto, sob a forma de um compêndio ¹⁹. O amplo conjunto de boas práticas surge dividido em quatro grandes grupos – em linha com a Convenção – ou seja, a prevenção, a proteção das vítimas, a investigação/ acusação (*prosecution*) e as parcerias. É interessante, do ponto de vista nacional, que Portugal seja duas vezes referido no capítulo da prevenção: é aí que se devem jogar, efetivamente, todos os esforços para que o fenómeno do tráfico de seres humanos nem chegue a acontecer. Não sem surpresa, a primeira referência a Portugal é a própria existência do Observatório do Tráfico de Seres Humanos. Criado em 2008, este órgão integrado no Ministério da Administração Interna tem por missão primária “a produção, recolha, tratamento e difusão de informação e de conhecimento respeitante ao fenómeno do tráfico de pessoas e a outras formas de violência de género” (artigo 2/ 1 ²⁰). Em boa hora foi criado, já que veio justamente dar resposta a um aspeto que se tinha como menos positivo e que era a inexistência de dados sistematizados sobre o assunto. Trabalhando em rede, com entidades públicas e privadas, nacionais e internacionais, o Observatório é depositário de um manancial muito pertinente e útil de informação que, anualmente, é vertido num relatório publicado no final do 1º trimestre de cada ano.

¹⁹ O compêndio do Conselho da Europa pode ser consultado aqui: <https://rm.coe.int/16806af624>

²⁰ DL 229/ 2008, de 27 de novembro.

Outro bom exemplo nacional destacado pelo compêndio do CdE é a aposta na formação contínua de agentes de polícia, nomeadamente fronteiriços, procuradores e juízes, inspetores do trabalho, assistentes sociais, profissionais de saúde e ONG's. Refira-se, aliás, que este caso foi destacado pelo Conselho da Europa no quadro do Dia Europeu contra o Tráfico de Seres Humanos de 2016 num *press release* que publicou a esse propósito ²¹.

Embora não possamos falar exatamente de boas práticas em sentido estrito, não será despiciendo referir que Portugal desenvolve ampla atividade de cooperação internacional no quadro do combate ao tráfico de seres humanos. Além do trabalho quotidiano através da nossa Missão junto do Conselho da Europa em tudo o que tenha a ver com esta temática (no quadro GRETA), o assunto não está ausente das demais missões multilaterais junto das Nações Unidas, seja em Nova Iorque, seja em Genebra (e aqui integrando o debate mais amplo sobre direitos humanos que ali tem lugar no seio do Conselho de Direitos Humanos). Além disso, cumpre destacar as visitas de delegações estrangeiras a Portugal para estudo e diálogo sobre o assunto, sendo que em 2016 foram três: do Uzbequistão (abril), Timor Leste (junho) e Turquia (novembro). Também nesse ano, no quadro bilateral, foi organizado um encontro de magistrados portugueses e americanos (em Lisboa, outubro), além de que o tema fez parte da agenda do Comité de Justiça e Assuntos Internos da Comissão Bilateral Permanente Portugal/ os Estados Unidos (dezembro).

As reuniões externas em que Portugal participa são inúmeras, sobretudo no domínio multilateral, já para não falar de pedidos de informação e colaboração de entidades homólogas ao nosso relator nacional ou ao Observatório ou mesmo ao nível de cooperação judiciária entre tribunais e órgãos de investigação criminal, acervo de informação que excede o propósito deste artigo.

²¹ Conselho da Europa, documento ref. DC 164(2016), 18 de outubro de 2016.

7. Um olhar prospetivo – as Nações Unidas, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e o Plano de Ação Global

É verdade que o percurso anunciado no título deste artigo se prometia breve, mas a complexidade e a importância do tema acabaram por tornar longa a estrada, mesmo se, reconhecidamente, tantos aspetos foram tocados apenas ao de leve e, consabidamente, mereceriam outra atenção.

Na reta final, desaguamos nas Nações Unidas, afinal a organização multilateral universal mais bem-sucedida da história e no quadro da qual, felizmente, tem sido possível dar tantos passos em prol da humanidade. Embora devamos manter a consciência de que o que está por fazer é sempre infinitamente superior ao que está já feito, nem por isso devemos ser injustos nessa avaliação.

No quadro onusiano, como é sabido, foi aprovada em setembro de 2015 a Agenda 2030 integrando os ODS, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, que são uma espécie de programa de governo mundial até ao final da próxima década. Sucedendo aos objetivos de desenvolvimento do milénio (MDG: *Millennium Development Goals*), que vigoraram na primeira década e meia do século, os ODS (ou SDG, da sigla inglesa *Sustainable Development Goals*) são primordialmente focados numa lógica de sustentabilidade, conceito central e, de resto, convocado à própria designação do programa²².

O amplo e ambicioso documento anuncia, logo no seu § 3, que os líderes mundiais estão determinados em proteger os direitos humanos e a igualdade de género e que, nesse percurso, *no one is left behind* (e, seguramente, também não por ser objeto de tráfico). De igual modo, na “visão” (§ 8) se reafirma o propósito de pôr fim à violência e à exploração.

O arcaboço programático da Agenda 2030 é inspirador e vastíssimo mas, mapeando os seus 17 objetivos e 169 metas, encontramos alguns elementos que nos interessam em particular para o combate ao tráfico de seres humanos. Na verdade, de forma direta ou indireta, quase todos os objetivos e metas se relacionam com o tráfico, já que sem o fim da pobreza extrema não estaremos em condições de pôr fim às situações de vulnerabilidade que originam e adubam o fenómeno do tráfico (ODS 1). O mesmo se diga do combate à

²² Documento integral dos ODS pode ser consultado no site das Nações Unidas, aqui: https://www.un.org/pga/wp-content/uploads/sites/3/2015/08/120815_outcome-document-of-Summit-for-adoption-of-the-post-2015-development-agenda.pdf

fome e à insegurança alimentar (ODS 2) ou à redução da desigualdade entre os países (ODS 10).

Mas há quatro aspetos/ objetivos que nos interessam em particular pela sua ligação umbilical ao fenómeno do tráfico de seres humanos.

Em primeiro lugar, a luta por uma educação de qualidade inclusiva para todos (ODS 4). Essa educação deve ser gratuita e universal, dirigida de modo igual e sem qualquer discriminação entre rapazes e raparigas (4.1 e 4.5). Isto é importante sabendo nós que as mulheres e raparigas são especialmente vulneráveis ao tráfico, constituindo a maioria das suas vítimas e que essa vulnerabilidade resulta também da falta de instrumentos que as capacitem de modo a poderem escolher, em liberdade, o seu próprio caminho. Dito de outro modo, e fazendo uso do jargão onusiano, trata-se de “empoderar” (*empower*) aqueles que, pela sua fragilidade, ficam mais expostos à pobreza sendo que, também ela, pode conduzir ao tráfico.

O segundo aspeto tem a ver com a igualdade de género e está plasmado no ODS 5. Aqui encontramos referências explícitas ao tráfico e demais formas de violência contra as mulheres e raparigas (5.2.). Como atrás ficou dito, a canalização das pessoas traficadas para efeitos de exploração sexual é o principal propósito deste crime e, embora também afete os homens, é nas mulheres que os traficantes encontram particular campo de recrutamento.

Uma terceira dimensão que releva para o nosso exercício é a que tem a ver com o mercado de trabalho e com o crescimento económico, ou seja, com o ODS 8. A par da exploração sexual, o tráfico de seres humanos alimenta redes de trabalho forçado, ou de verdadeira escravatura, e escusado será dizer que é preciso garantir que todo o crescimento económico é sustentado. Isso não tem apenas a ver com a dimensão ambiental (que é crucial) mas com a sustentabilidade social, assente em regras éticas de um mercado respeitador das pessoas. Por isso a Agenda 2030 clama, no seu objetivo 8.7, por medidas imediatas e eficazes para erradicar o trabalho forçado, acabar com a escravatura moderna e com o tráfico de seres humanos, incluindo o recrutamento de crianças soldados (esta referência é muito relevante porque esteve ausente do Protocolo de Palermo).

Finalmente, o ODS 16, ao referir a ambição de construir sociedades pacíficas e inclusivas, orientadas para o desenvolvimento sustentável, implica o fim do abuso, da exploração, do tráfico e de todas as formas de violência (16.2).

E neste concerto onusiano, tão intrincado e de equilíbrio tão complexo, por onde tem andado Portugal no combate ao tráfico de seres humanos? Tem andado numa linha da frente, dir-se-ia sem favor.

Quando a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou a Resolução 64/ 178, por consenso, a 18 de dezembro de 2009, foram Portugal e Cabo Verde quem liderou o processo subsequente para, na qualidade de co-facilitadores, preparar um Plano de Ação Global sobre Tráfico de Seres Humanos. Os Representantes Permanentes dos dois países circularam um documento de reflexão que sistematizou de forma abrangente o estado da arte do debate sobre o tema em sede de Nações Unidas ²³. Este documento inicial de reflexão veio a dar origem ao *United Nations Global Plan of Action to Combat Trafficking in Persons*, aprovado pela Resolução da AGNU 64/ 293, de 30 de julho de 2010. É evidente que o trabalho no terreno é muito da responsabilidade dos países, das suas autoridades de fronteira e, outrossim, dos esforços da comunidade internacional em combater os fatores, que dão origem ao tráfico de seres humanos.

Em setembro de 2017, os líderes mundiais, reunidos em Nova Iorque no quadro da Assembleia Geral, serão chamados a dois dias de debate sobre a matéria, devendo daí resultar uma “Declaração Política sobre a Implementação do Plano de Ação Global para Combater o Tráfico de Seres Humanos”. É justamente na dimensão dos “fatores de vulnerabilidade” que o texto se foca, nos fatores sociais, económicos, culturais, políticos e outros que permitem germinar as vulnerabilidades que atiram anualmente tantos milhares de pessoas para o tráfico. O combate não tem quartel e é de todos.

²³ O documento preparado por Portugal e Cabo Verde intitulado *A Global Plan of Action on Trafficking in Persons: Possible Goals and elements* pode ser consultado aqui: <https://www.un.org/ga/president/64/issues/htrafficking80310.pdf>

BIBLIOGRAFIA

Jornal Expresso, artigo sobre Líbia, 19 de agosto de 2017, página 32

VVAA, *Compêndio do Conselho de Europa sobre Tráfico de Seres Humanos*, pode ser consultado aqui <https://rm.coe.int/16806af624>

VVAA, documentos vários da União Europeia disponíveis online em https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/trafficking-in-human-beings_en

VVAA, Estratégia da União Europeia para o Combate ao Tráfico de Seres Humanos, consultado aqui https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/doc_centre/crime/docs/trafficking_in_human_beings_eradication-2012_2016_en.pdf

VVAA, Global Plano of Action *on Trafficking in Persons: Possible Goals and elements* pode ser consultado aqui: <https://www.un.org/ga/president/64/issues/htrafficking80310.pdf>

VVAA, relatório do GRETA, *Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings*, consultado em <https://rm.coe.int/1680686b19> (1º ciclo de avaliação) e em <https://rm.coe.int/16806fe673> (2º ciclo de avaliação)

VVAA, relatório do United Nations Office for Drugs and Crime sobre tráfico de seres humanos, edição de 2016, consultado em http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2016_Global_Report_on_Trafficking_in_Persons.pdf

VVAA, “Tráfico de Seres Humanos – Relatório sobre 2016”, do Ministério da Administração Interna/ Observatório do Tráfico de Seres Humanos, março de 2017. Pode ser consultado aqui: <http://www.otsh.mai.gov.pt/Recursos/Pages/default.aspx>

VVAA, *TIP Report*, de autoria do Departamento de Estado dos Estados Unidos da América, várias edições relativas a vários anos, podem ser consultadas em <https://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2017/index.htm>

VVAA, site das Nações Unidas, Departamento jurídico, sobre ratificações de instruments internacionais, consultado em https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XVIII-12-a&chapter=18&lang=en